



Título. Las intervenciones humanitarias desde la doctrina de la responsabilidad. Ilustración

Las intervenciones humanitarias desde la doctrina de la Responsabilidad de Proteger*

Sara María Restrepo Arboleda**

Resumen

La respuesta política y moralmente correcta dada por la comunidad internacional ante la comisión de crímenes atroces suscita un debate alrededor del uso de la fuerza como estrategia de reacción frente a calamidades humanitarias. La autorización por parte del Consejo de Seguridad de la ONU para el despliegue de operaciones de mantenimiento de paz en Somalia, Ruanda y Kosovo, si bien obedeció a las dinámicas políticas y normativas correspondientes al periodo de la postguerra fría, puso en duda la dimensión humanitaria de estas intervenciones armadas y dio paso a la necesidad de unificar el mandato de las mismas partiendo de un compromiso político que estableciera la forma de proceder del Consejo de Seguridad. Bajo tal requerimiento se instala en el año 2001 la Comisión Internacional de Intervención y Soberanía Estatal, la cual emite un informe titulado "La Responsabilidad de Proteger", dando origen así a una doctrina que delimita el estudio de las intervenciones militares con fines de protección a la comprensión de tres elementos fundamentales: la prevención, la reacción y la reconstrucción. De esta forma, resulta pertinente indagar acerca de la evolución que ha tenido esta doctrina y su contenido normativo a partir de su alcance jurídico y político.

Palabras clave: soberanía; intervención humanitaria; capacidad de proteger; norma jurídica vinculante.

Humanitarian Interventions from the Responsibility to Protect Doctrine

Abstract

The morally correct political response given by the international community in the face of the commission of atrocious crimes rises a debate on the use of force as a reaction strategy against humanitarian calamities. The authorization on the part of the UN Security Council for the deployment of peacekeeping operations in Somalia, Rwanda and Kosovo, while it obeyed the legal and political dynamics pertaining the post-cold war period, called into question the humanitarian dimension of these armed interventions and gave way to the need of unifying their mandate from a political compromise establishing the course of action of the Security Council. Under such requirement it is set up in 2001 the International Commission on Intervention and State Sovereignty, which issues a report titled "Responsibility to Protect", thus giving origin to a doctrine that delineates the study of military interventions with purposes of protection comprehending three key elements: prevention, reaction and reconstruction. In this regard, it is pertinent to inquire into the evolution that this doctrine has had as well as into its normative content starting from its legal and political scope.

Keywords: sovereignty; humanitarian intervention; responsibility to protect; binding legal norm.

As intervenções humanitárias desde a doutrina da Responsabilidade de Proteger

Resumo

A resposta política e moralmente correta dada pela comunidade internacional diante da perpetração de crimes abomináveis suscita um debate ao redor do uso da força como estratégia de reação diante de calamidades humanitárias. A autorização dada pelo Conselho de Segurança da ONU para o lançamento de operações de manutenção de paz na Somália, Ruanda e Kosovo, ainda que obedeceu às dinâmicas políticas e normativas correspondentes ao período da pós-guerra fria, questionou a dimensão humanitária destas intervenções armadas e deu lugar à necessidade de unificar o mandato delas, partindo de um compromisso político que estabelecesse o modo de proceder do Conselho de Segurança. Sob tal exigência instala-se no ano 2001 a Comissão Internacional de Intervenção e Soberania Estatal, a qual publica um relatório intitulado "A Responsabilidade de Proteger", dando origem, desse modo, a uma doutrina que delimita o estudo das intervenções militares com fins de proteção à compreensão de três elementos fundamentais: a prevenção, a reação e a reconstrução. Desta maneira, resulta pertinente investigar sobre a evolução que esta doutrina tem tido e o seu conteúdo normativo a partir do seu alcance jurídico e político.

Palavras-chave: soberania; intervenção humanitária; capacidade de proteger; norma jurídica vinculativa.

* Artículo de investigación. Grupo de investigación en filosofía política del Instituto de Filosofía de la Universidad de Antioquia.

** Estudiante de la maestría en filosofía del Instituto de Filosofía de la Universidad de Antioquia, Colombia. Grupo de investigación en filosofía política. Este artículo es extraído del primer capítulo del proyecto de investigación que se adelanta para optar por el título de magíster en filosofía, el cual es dirigido por Luis Felipe Piedrahita Ramírez. Correo electrónico: saram.restrepo@udea.edu.co. ORCID: 0000-0002-6658-6951

Las intervenciones humanitarias desde la doctrina de la Responsabilidad de Proteger

Introducción

A finales del siglo XX brotan conflictos violentos con características y dinámicas propias que permitieron plantear una modificación en la definición del concepto de *guerra*. Los estados, como únicos sujetos del derecho de guerra, dieron paso a grupos, comunidades políticas o asociaciones de personas que comparten un propósito político y se enfrentan entre sí o contra la institucionalidad por un gobierno común (Orend, 2013, p.3). Bajo este contexto, se acudió al discurso de los Derechos Humanos para desarrollar operaciones militares que buscaban evitar, contener o eliminar hechos que generaran violaciones graves y masivas de los derechos consagrados en la Carta de la ONU y en los demás pactos internacionales.

Como consecuencia de la necesidad de usar la fuerza con fines de protección humana se autorizaron, por parte del Consejo de Seguridad de la ONU, numerosas intervenciones militares con un único propósito: salvaguardar la vida de la población civil inmersa en la *guerra*. El debate en torno a esta práctica inicia en el periodo de la postguerra fría y tiene como punto de partida tres situaciones puntuales. Así, desde las decepciones de la intervención en Somalia, pasando por la falta de compromiso político en el genocidio ruandés, hasta llegar a la intervención armada autorizada por una autoridad incompetente para poner fin a la crisis humanitaria en Kosovo, se puede concluir que, aunque “lo humanitario se había consolidado en la estructura normativa de la sociedad internacional y se convertía en un elemento central para justificar y evaluar las pautas intervencionistas de los estados” (Ruiz-Giménez, 2005, p. 244), la reacción de la comunidad internacional (en cabeza de la ONU y del Consejo de Seguridad) requería de un consenso que disminuyera la confusión en los mandatos de las operaciones y que garantizara un mínimo de compromiso político, pues tal y como menciona Simon Chesterman “Where there was no willingness to act, the council remained silent” (Chesterman, 2002, p. 301).

La duda acerca de la legitimidad de la ONU y del Consejo de Seguridad, la necesaria reflexión acerca de los nuevos actores de los conflictos armados y el concepto mismo de intervención, su desarrollo y sus consecuencias, llevaron a la comunidad académica y política a indagar por la estrategia política y moralmente correcta para afrontar situaciones de violaciones masivas de los Derechos Humanos, inanición, guerra civil o colapso de las instituciones públicas. Si bien el primer pronunciamiento corrió por cuenta de Francis Deng y Roberta Cohen, quienes publican en 1996 el informe “Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa”, acerca de una comprensión de la soberanía en términos de *responsabilidad*, la comunidad internacional, particularmente el gobierno canadiense, decidió instalar la Comisión Internacional de Intervención y Soberanía Estatal (CIISE), reuniéndose por primera vez el 6 de octubre de 2000 y publicando finalmente su informe titulado “La Responsabilidad de Proteger” (R2P) el 30 de septiembre del 2001.

En este orden de ideas, proponemos en este artículo reconstruir la forma como la pregunta por las intervenciones con fines de protección humana es desarrollada en la doctrina de la R2P, a partir de tres asuntos; (1.1) comenzaremos dando cuenta de los antecedentes que precedieron la comprensión de la soberanía en términos de responsabilidad, posteriormente (1.2) describiremos la evolución conceptual de la R2P para (1.3) analizar brevemente su contenido y su naturaleza normativa a partir de la pregunta por el alcance jurídico y político de la misma.

1.1 Antecedentes de la Doctrina de la Responsabilidad de Proteger: el debate acerca de la soberanía estatal.

El debate alrededor de las intervenciones se ha desarrollado a lo largo de la historia política occidental, problematizando uno de los elementos fundamentales de los Estados modernos: la soberanía. Estas discusiones abarcan cierta tensión entre la soberanía, respaldada por el principio de autodeterminación y no intervención, y las intervenciones realizadas por países extranjeros. Por el primer principio entendemos “el derecho de un pueblo a devenir libre en virtud de sus propios esfuerzos” (Walzer, 2001, p. 131) y el segundo refleja la garantía de que tal proceso no se verá entorpecido por la interferencia de un país vecino. Uno de los argumentos normativos en contra de las intervenciones fue expuesto por John Stuart Mill en 1859 en su texto “A Few Words of Non-Intervention”; estos son clasificados por Michael Doyle como directos e indirectos.

En el primer grupo encontramos la afectación a la seguridad nacional del país intervenido, esta es comprendida por Doyle como “a responsibility that no government can fully cede to an international organization. The international community lacks a world government that could provide national security for all” (Doyle, 2015, p. 12), y por tal motivo, el despliegue de una intervención debe

ser valorado. Los argumentos indirectos que impedirían la autorización de una intervención son tres. En primer lugar, existe una prohibición prescrita por el orden legal internacional, el cual se cimienta en el reconocimiento de la igualdad soberana entre los Estados surgida con el tratado de Westfalia suscrito en 1648. En segundo lugar, el riesgo de que los fines de la intervención se corrompan y terminen atendiendo a los intereses egoístas del interventor. Por lo tanto, según Michael Doyle, para Mill resulta fundamental que el interventor desarrolle sus acciones atendiendo a los intereses del intervenido, promoviendo el respeto por los procesos multilaterales del derecho internacional (Doyle, 2015, p. 25). En tercer lugar, Mill enfatiza que la autodeterminación de un pueblo puede no ser comprendida por su vecino, es decir, en el proceso de elección del sistema político, económico y social bien podrían presentarse conflictos en los cuales un extranjero deberá considerar su intervención como ‘el último recurso’³⁵.

Si bien los dos primeros argumentos constituyen las principales críticas que reciben las intervenciones con fines de protección humana en la actualidad, resulta importante señalar que para la época en la cual Mill defendió el principio de autodeterminación y no intervención, el proceso de codificación del derecho internacional era precario y la decisión de declarar o no una guerra consistía en una decisión discrecional de cada Estado soberano. Bajo este contexto, el ordenamiento jurídico internacional consolidó la proscripción del uso de la fuerza y la protección de la soberanía estatal con el pacto Kellogg-Briand de 1928 y los artículos 2.4 y 2.7 de la Carta de la ONU de 1945, conformando así una doctrina legal de la soberanía que reforzaba una lectura negativa de la misma, en donde la libertad de un Estado reside en la autonomía respecto de interferencias de gobiernos o autoridades externas a él.

No obstante, dentro de este debate se ha afirmado que la prohibición de no interferencia en asuntos internos no es absoluta. Michael Walzer advierte que la decisión de emprender una intervención debe acompañarse de fuertes elementos probatorios que demuestren la necesidad de transgredir las fronteras de un Estado. La carga de la prueba recae en el interventor, quien deberá demostrar el respeto por la autonomía del intervenido, como si se hablara de la excepción a una regla (Walzer, 2001, p.131). Es más, Mill consideró tres circunstancias que admiten la posibilidad de contemplar una intervención, las cuales en palabras de Walzer no son excepciones al principio, sino “demostraciones negativas de sus argumentos”

35 Con respecto a este argumento no queda claro cuándo una comunidad se encuentra auto determinada lo suficiente como para evitar una intervención (Walzer, 2001, p. 135), es así como Michael Walzer afirma que: “La mera apelación al principio de la autodeterminación no es suficiente; es preciso aportar evidencias de que efectivamente existe una comunidad cuyos miembros están comprometidos con la independencia y de que están dispuestos y son capaces de determinar las condiciones de su propia existencia.” (Walzer, 2001, p. 139).

(Walzer, 2001, p. 136), o lo en palabras de Doyle “considerations paramounts” (Doyle, 2015, p. 52). Walzer señala que estas son:

- cuando un particular conjunto de fronteras contiene claramente dos comunidades políticas o más, una de las cuales ya se encuentra implicada en una lucha militar a gran escala en favor de la independencia; es decir, cuando lo que está en cuestión es la secesión o la «liberación nacional»;
- cuando los límites ya han sido transgredidos por los ejércitos de una potencia extranjera, incluso en el caso de que la transgresión haya sido solicitada por uno de los bandos en una guerra civil, es decir, cuando lo que está en cuestión es la intervención contra una intervención; y
- cuando la violación de los derechos humanos en el seno de un conjunto de fronteras es tan terrible que hace que hablar de comunidad, de autodeterminación o de «ardua lucha» parezca cínico e irrelevante, es decir, en los casos de esclavitud o masacre (Walzer, 2001, p. 135).

Mill estudió las dos primeras situaciones, pero no se imaginó que en algún momento los gobiernos para él civilizados atentarían contra su población. En este tipo de casos, no hay lugar a invocar el derecho a la auto determinación como barrera frente a la intervención extranjera, antes bien “[L]a gente que inicia masacres pierde su derecho a participar en los procesos normales (incluso a pesar de que sean habitualmente violentos) de la autodeterminación doméstica. Su derrota militar es una necesidad moral.” (Walzer, 2001, p. 155). Este tipo de acciones busca terminar con la masacre; para este cometido, el interventor deberá actuar militarmente como último recurso, después de examinar la aplicación de otros métodos menos coercitivos e intrusivos. Así mismo, desplegará su accionar luego de analizar si con la intervención se salvarán más vidas que las que podrían perderse durante la operación bélica (Doyle, 2015, p. 71).

De esta manera y a causa de los horrores de la Segunda Guerra Mundial, se dio paso a la universalización de ‘la humanidad’ y con ella de los Derechos Humanos, generando un impacto en los principios de la soberanía y la no intervención. El régimen internacional de los DDHH contó rápidamente con una producción jurídica amplia, permitiendo consolidar cada vez más la legitimidad de la autoridad política fundamentada en el respeto por los tratados y pactos internacionales y regionales sobre DDHH. Bajo este contexto político y normativo, la comprensión de la soberanía estatal acoge un enfoque “[...] que descansará en el pueblo y servirá para proteger la independencia política (o el orden internacional) y asegurar unas condiciones de vida dignas a sus habitantes” (Ruiz-Giménez, 2005, p. 149).

El debate en cual se contraponen los principios de la autodeterminación y de no intervención con la práctica de intervenciones armadas de carácter humanitario se debe a un arraigado establecimiento de la doctrina legal de la soberanía en el

sistema internacional, que impide comprender situaciones específicas y particulares en las cuales es necesario limitar o excepcionar un principio fundamental del orden legal internacional. Es por ello que las discusiones académicas y políticas suscitadas después de las intervenciones humanitarias de los años noventa tienen como punto de partida esta presunta colisión de principios; pareciera que no fuera suficiente con la enunciación de la tercera ‘consideration paramount’ antes descrita.

Pues bien, para superar esta discusión, Francis Deng y Roberta Cohen proponen comprender la soberanía como *responsabilidad*. Bajo esta idea es posible admitir que el soberano tiene, además de las prerrogativas negativas dadas por la doctrina legalista de la soberanía, la obligación de salvaguardar los DDHH de los ciudadanos habitantes de su territorio y el deber de responder por esta tarea. Cuando afirmamos que la soberanía implica tanto un derecho como un deber, estamos en presencia de una lectura de ésta en términos de *responsabilidad*.

En esta visión de soberanía el Estado es responsable por la protección de sus ciudadanos ante ellos, en primer lugar, y ante la sociedad internacional, en última instancia; la cual podrá asistirle en el ejercicio adecuado de su soberanía cuando cuente con el beneplácito del Estado, salvo que éste no tenga la voluntad de hacerlo porque actúe como el principal perpetrador de crímenes atroces o el facilitador de crisis humanitarias. De esta manera, la soberanía estatal no se erosiona con la asistencia o ayuda que le pueda brindar la comunidad internacional al Estado nacional, antes bien, posee una doble dimensión: respetar la soberanía de otros estados y la dignidad y derechos básicos de la población.

Dado que la soberanía es un derecho condicionado al cumplimiento de la obligación de proteger a los ciudadanos de un Estado, situación que impide acudir a argumentos legalistas para evitar una intervención (Garrigues, 2007, p. 156), es posible problematizar la existencia de un derecho a intervenir. Pensar en la intervención como un deber implica enfocarse en las víctimas del país intervenido, en el desarrollo de la operación y en la reconstrucción posterior a ésta. Tal argumento facilita la justificación probatoria que el interventor debe agotar para actuar de manera legítima, abriendo la puerta para el despliegue de operaciones armadas con fines de protección humana. Se deja de lado entonces una pugna entre el derecho a intervenir y el derecho de autodeterminación y de no intervención, y se enaltece la necesaria intrusión en aras a eliminar las condiciones que generan calamidades humanitarias (Cunliffe, 2007, p.44).

Ahora bien, este debate motivó a Kofi Annan, Secretario General de la ONU, quien pronunció un discurso para la Fundación Ditchley en el Reino Unido, inspirado en los análisis ofrecidos por Deng y Cohen. El mayor aporte de Annan al debate sobre una soberanía entendida como *responsabilidad* radica en una interpretación de la Carta de Naciones Unidas que va más allá de la consideración

de los conflictos internos de los Estados como posibles focos de amenaza a la paz y seguridad internacionales. Para el entonces Secretario General, la Carta de la ONU fue promulgada en nombre de los pueblos, no de sus gobiernos, por lo tanto y buscando siempre la protección de los primeros, no se debe permitir el desconocimiento de las instituciones políticas sobre el respeto por los Derechos Humanos. El llamado del Secretario General por definir un camino que permitiera hacer frente a situaciones de violación masiva y sistemática de DDHH continuó durante los años posteriores a este pronunciamiento.

Así fue como a raíz de otro discurso dado por Kofi Annan (en septiembre de 1999 y en el marco del periodo número 54 de sesiones de la Asamblea General de la ONU), el gobierno de Canadá anunció el establecimiento de CIISE. En general, la CIISE recoge el propósito fundamental del Secretario General manifestado en su discurso, a saber: la reflexión en torno al tema de la seguridad del ser humano, el fracaso de la máxima organización a nivel internacional en el manejo de las situaciones de Ruanda y Kosovo, y la invitación a la comunidad internacional a proteger los principios fundadores de la Carta de la ONU y a “defender los criterios de humanidad que nos son comunes” (CIISE, 2001, p. 2).

Para la Comisión fue fundamental iniciar con la aclaración de algunos conceptos que se evidencian como problemáticos dentro del debate sobre las intervenciones humanitarias. Comienza con la delimitación del concepto *intervención humanitaria*, optando por prescindir del adjetivo *humanitario* (*a*) pues acoge las recomendaciones realizadas por algunos sectores políticos que apuntaban a la relación de este concepto únicamente con acciones de asistencia y ayuda alejadas completamente del accionar militar y del ejercicio bélico. Así, precisan que usarán los términos ‘*intervención*’ e ‘*intervención militar*’ para referirse a las operaciones militares con fines de protección humana (CIISE, 2001, p.10).

En suma, a partir del 2001 la comunidad política y académica enmarca el estudio de las intervenciones humanitarias bajo los lineamientos y el paradigma fijado por la Comisión (Garrigues, 2007, p. 161). Aunque David Chandler no niega la importancia de la doctrina de la R2P, sugiere que el Informe sea entendido más como el reconocimiento de un problema acerca de las intervenciones humanitarias que como la solución del mismo. De este modo, si se ubica entonces el debate bajo el contexto de la posguerra fría, es preciso afirmar que “what the report did achieve was the creation of a moral case for more engaged regulation and consensual intervention in the domestic policy processes of non-Western States” (Chandler, 2009, p. 29). Esta situación permite pensar que el argumento humanitario se encuentra sujeto a abusos por parte de las potencias mundiales; sin duda, este tipo de ideas constituye la principal crítica que debe afrontar la Responsabilidad de Proteger.

La Comisión concentró entonces sus esfuerzos en fijar algunas pautas normativas referentes a la decisión de autorizar, desarrollar y finalizar una operación

militar con fines de protección humana. No obstante, la doctrina de la Responsabilidad de Proteger ha sufrido cambios en su formulación desde el 2001, tal situación nos lleva a preguntarnos acerca del contenido actual de la Responsabilidad de Proteger y de su naturaleza normativa.

1.2 Evolución de la Responsabilidad de Proteger: una reformulación de la doctrina

La formulación dada por la CIISE respondió a la necesidad de buscar y lograr establecer un consenso político y normativo sobre las intervenciones militares con fines de protección humana; no obstante, fue objeto de críticas que apuntaban a la manipulación caprichosa y distorsionada de los argumentos humanitarios por parte de países occidentales (Chandler, 2009, p.32). Aunada a esta situación, si bien para el 2002, Canadá, Alemania y Reino Unido se habían comprometido con la Responsabilidad de Proteger, surgía la duda acerca de si la administración Bush lo haría, y aún más, si el Consejo de Seguridad de la ONU adoptaría los lineamientos señalados tal cual fueron sugeridos por la Comisión (Bellamy, 2006, p. 151).

La comunidad internacional acudió a dos tipos de argumentos que permitían defender una oposición frente a la aceptación de los principios de la Responsabilidad de Proteger. Por un lado, estaba la preocupación de los países miembros del Consejo de Seguridad de la ONU de que los presupuestos dados por la CIISE restringieran la maniobra y el ejercicio del uso de la fuerza. Por otro lado, y de la mano de los países africanos, de Rusia y de China se sostenía que la resistencia a aceptar dicha doctrina partía de la eventual deformación de los componentes de la Responsabilidad de Proteger para desplegar intervenciones en territorios débiles (Bellamy, 2006, p. 151; Wheeler, 2005, p. 101). Además, la invasión a Iraq del 2003 debilitó la defensa y aceptación de la misma³⁶.

Bajo este contexto político y como consecuencia de una comisión ordenada por el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, se dio cita en el 2003 para examinar los desafíos para la paz y la seguridad internacional, y la forma en que la ONU debería contribuir en su superación. A partir de este momento se produce una re-formulación de la Responsabilidad de Proteger cuya conceptualización inicia con el Informe de este Grupo denominado "*Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*" del 2 de diciembre del 2004. Posteriormente nos encontramos con el Documento

36 Al respecto debemos señalar que la utilización de la R2P para justificar la invasión a Iraq, producida en el 2003 por parte de Estados Unidos y Gran Bretaña, puso sobre la mesa las críticas acerca del mal uso de los argumentos humanitarios por parte de las potencias mundiales. La falta de autorización por parte del Consejo de Seguridad de la ONU y la ausencia de consideración de los criterios sugeridos por la CIISE en el 2001 contribuyeron en la ilegalidad e ilegitimidad de dicha operación (Wheeler, 2005, p. 98; Garrigues, 2007, p. 162). David Chandler señala que "The R2P that emerged post-Iraq reflected more acutely the crisis of confidence about Western intervention that began to emerge with the ICISS report itself." (Chandler, 2009, p. 30).

Final de la Cumbre Mundial del 24 de diciembre de 2005 y finalmente con el Informe del Secretario General de la ONU Ban Ki-moon "*Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger*" del 12 de enero de 2009, instrumentos que determinan la reformulación de esta doctrina. En este apartado buscamos entonces problematizar dicha transformación partiendo de dos ejes sobre los cuales se mueve la Responsabilidad de Proteger, estos son, cuándo proteger y quién está llamado a hacerlo.

Atendiendo a la CIISE, se debe proteger a la población civil de un país que se encuentre sufriendo *graves daños como resultado de la guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el Estado o el colapso de sus estructuras*. Tal enunciación se delimitó como consecuencia del Informe del 2004, en este sentido se debe proteger a la población de la comisión de crímenes como el *genocidio, la depuración étnica, los crímenes de guerra y los crimines de lesa humanidad*. Se abandona así el lenguaje utilizado por la CIISE en el Informe de 2001 acerca del objeto de protección de la Responsabilidad de Proteger.

La formulación inicial de esta doctrina indica que la obligación de proteger recae, en primera instancia, en el Estado Nacional, cuya población está afectada o lo estará a causa de algún daño producto de guerras civiles, inanición o políticas represivas del mismo Estado. En segunda instancia y de manera subsidiaria, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de proteger cuando el Estado no quiere o no puede cumplir con la doble dimensión de la soberanía como responsabilidad. Al definir que la preocupación del Estado Nacional y de la comunidad internacional debe orientarse en las víctimas de los crímenes atroces, se fijan tres elementos que componen la doctrina de la R2P: la responsabilidad de prevenir, de reaccionar y de reconstruir (Evans, 2008, p. 285).

La primera se expresa en términos de obligación y deberá incorporarse en las políticas y programas nacionales, regionales e internacionales, buscando eliminar la necesidad de realizar una intervención militar. En el marco de esta responsabilidad se debe ejecutar un diagnóstico sobre la situación crítica que debe dar cuenta de las causas precisas del conflicto. Cuando ninguna de estas medidas logra detener o eliminar el problema y cuando un estado no puede o no quiere solucionarlo, la responsabilidad de proteger los DDHH y la seguridad humana de la población de ese Estado recae en la comunidad internacional. En este caso, se protege en términos de responsabilidad de reaccionar. Este segundo elemento se encuentra previsto por la Comisión como una acción frente al problema que puede variar en el grado de coercitividad. Al igual que con la responsabilidad de prevenir encontramos dos tipos de medidas para hacer frente a la crisis: unas menos coercitivas y otra absolutamente coercitiva pues implica el uso de la fuerza. Textualmente dice el Informe: "como cuestión de principio, en el caso de la reacción, al igual que en el de la prevención, siempre habrá que considerar la adopción de medidas menos intrusivas y coercitivas antes de aplicar otras más coercitivas e intrusivas." (CIISE, 2001, p. 33; Evans, 2008, p. 291).

La decisión de intervenir deberá tomarse no solo como consecuencia de la insuficiencia de las medias de reacción menos coercitivas; según la Comisión, antes de ordenar una operación militar con fines de protección humana se debe evaluar la excepcionalidad de la situación. Bajo este supuesto, previo a la autorización del inicio de una operación militar con fines de protección humana, se deben considerar seis requisitos. El Informe, por cuestiones explicativas, separa esta lista en un criterio mínimo: *causa justa* y otros criterios precautorios: *intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables*; dada la importancia del criterio sobre *la autoridad competente* se dedica un apartado único para tratar este asunto.

Ahora bien, en todos los instrumentos internacionales referidos a la Responsabilidad de Proteger persiste la idea según la cual la *autoridad competente* para ordenar una intervención militar es el Consejo de Seguridad de la ONU. Esta corporación se encuentra obligada por el capítulo VIII de la Carta de la ONU a tomar las medidas necesarias en casos de amenaza a la paz, al quebrantamiento de la misma o a un acto de agresión. Para evitar no sólo las consecuencias de hechos atroces sino la duda sobre la legitimidad de las Naciones Unidas, la Comisión enfatiza en varios numerales la importancia de que sea ésta corporación la obligada a tomar decisiones difíciles en casos delicados y excepcionales³⁷ (CIISE, 2001, p.54-56).

El Consejo de Seguridad debe entonces autorizar estas operaciones militares a petición de un estado parte, de oficio o como recomendación realizada por el Secretario General de conformidad con el artículo 99 de la Carta de Naciones Unidas. Tal decisión debe someterse a estudio en el menor tiempo posible, momento en el cual se podrán verificar los hechos que motivan el recurso de la fuerza y el cumplimiento de los cinco criterios restantes mencionados anteriormente. En cuanto a la aprobación del Consejo de Seguridad de una intervención militar, la Comisión sugirió un ‘código de conducta’ referido a la utilización del veto para decidir sobre este tema. El tenor literal del Informe señala que “la idea es que los miembros permanentes, cuando sus intereses vitales no se vean comprometidos por un asunto, no harán uso de su derecho de veto para obstaculizar la aprobación de una resolución respaldada por la mayoría” (CIISE, 2001, p. 56).

La sugerencia de este código fue eliminada por parte del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, el cual optó por proponer como li-

37 Es importante traer a colación en este punto el argumento de Michael Walzer. Para este filósofo, frente a los crímenes que conmueven la conciencia moral internacional es menester que cualquier Estado intervenga para eliminar su causa. Aunque reconoce la existencia de intervenciones unilaterales injustificadas, señala que, como la autorización de una intervención humanitaria genera cierta vulneración a la soberanía estatal, se hace necesario buscar el beneplácito de una autoridad transversal a los Estados, en la cual se refleje cierto consenso y relevancia para la política internacional. Sin embargo, apunta que “La política de la ONU no es más edificante que la política de muchos de sus miembros y la decisión de intervenir, tanto si es a escala local como global, tanto si se hace de manera individual como colectiva, es siempre una decisión política.” (Walzer, 2001, p. 12).

mitación al uso del veto un sistema de voto indicativo en donde cada miembro del Consejo de Seguridad se encuentra facultado para pedir una explicación pública sobre las posturas que tuviera ante una decisión, claramente se anota que este tipo de votación no tiene un efecto de veto (Grupo, 2004, p. 77). Alex J. Bellamy sostiene que esta idea fue impulsada por países como Canadá, quien, buscando una mayor aceptación de la Responsabilidad de Proteger en el Consejo de Seguridad de la ONU, fomentó la eliminación del veto (Bellamy, 2006, p. 155; Wheeler, 2005, p. 97; Axworthy, L & Rock A, 2009, p. 59; Pinget & Obenland, 2014, p.24).

Después de largas negociaciones llevadas a cabo en septiembre de 2005, en el marco de la Cumbre Mundial, los estados miembros de la ONU deciden adoptar algunos principios de la Responsabilidad de Proteger manifestando esta decisión en el Documento Final de la Cumbre Mundial, aprobado por la Asamblea General en resolución 60/1 del 24 de diciembre de 2005 y reafirmado por el Consejo de Seguridad de la ONU mediante resolución número 1674 de 2006, numeral 4³⁸. En el Documento Final se formulan con matices y diferencias los dos primeros elementos de la Responsabilidad de Proteger, esto es la responsabilidad de prevenir y de reaccionar, pero se olvida por completo la responsabilidad de reconstruir.

Lo más destacado para nuestros fines de la Cumbre Mundial y de su Documento Final es el consenso al que llegaron 150 representantes de los Estados miembros de la ONU con respecto a la importancia de la Responsabilidad de Proteger. En palabras de Gareth Evans “We have in the new language a strong basis for finding common ground on hugely divisive issues” (Evans, 2008, p. 286). Dicho acuerdo se expresó en los párrafos 138, 139 y 140, generando una transformación en la formulación de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger tal y como fue realizada por la CIISE.

Desde antes de que se llevara a cabo la reunión de la Cumbre Mundial en Nueva York, la carrera por la defensa de la R2P fue asumida por la Unión Europea y Canadá. No obstante, John Bolton, embajador de Estados Unidos ante la ONU, se opuso a los lineamientos de esta doctrina en la redacción de los primeros borradores del Documento Final, argumentando que si bien la comunidad internacional debe actuar cuando el Estado Nacional permite la comisión de crímenes atroces, esta responsabilidad no es la misma que la del estado anfitrión (Wheeler, 2005, p. 101; Bellamy, 2006, p. 166; Hehir, 2011, p. 90).

Esta posición repercutió en el Documento Final publicado en el 2005. Tal y como se redactaron dichos artículos no se hizo mención directa a la intervención

38 Resolución 1674 de 2006, aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5430ª sesión, celebrada el 28 de abril de 2006, referente al caso de Darfur, mediante la cual en su numeral 4 “Reafirma las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 respecto de la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”. S/RES/1674 (2006).

militar, simplemente a la necesidad de tomar medidas colectivas basadas en el capítulo VII de la Carta de la ONU (Garrigues, 2007, p. 162). Además, pese a que el Grupo de Alto Nivel en su Informe del 2004 recomienda la adopción de seis criterios que deberán ser evaluados por el Consejo de Seguridad antes de autorizar el despliegue de una intervención militar (Grupo, 2004, p. 57-58), tal sugerencia no fue recogida en la redacción del Documento, degenerando la formulación inicialmente propuesta en el 2001. En palabras de Alex J Bellamy: “[...] the commitment to criteria was reduced to a commitment to continue discussing criteria. Then, in the final version, even this commitment was removed.” (Bellamy, 2006, p. 166).

La aceptación y adhesión por parte de la comunidad internacional a la Responsabilidad de Proteger a partir del 2005 ha sido insatisfactoria con respecto a las sugerencias y exigencias realizadas en el 2001; el acuerdo logrado estuvo promovido más por la negociación que por la base fundamental que sostiene a la Responsabilidad de Proteger: los fines humanitarios. Así las cosas, se terminaron sacrificando los elementos normativos cruciales plasmados en la formulación inicial en nombre del consenso (Bellamy, 2006, p. 169; Foley, 2013, p. 77). Alex J Bellamy evidencia esta situación así:

To what extent, then, will the outcome document help prevent future Rwandas and Kosovos? From the preceding discussion the answer is “very little.” Powerful states are no more likely to feel obliged to act to save distant strangers, and there is no more likelihood of agreement about what to do in particular cases (Bellamy, 2006, p. 169).

La Comisión había propuesto una serie de medidas que conminaban a las grandes potencias mundiales a no evadir su responsabilidad; no obstante, la enunciación dada a partir del 2005 enfatizó la obligación del Estado Nacional de proteger a su propia población minimizando el papel que desempeña la decisión de desplegar una intervención militar por parte de la comunidad internacional. A partir de este momento la Responsabilidad de Proteger dejó de asociarse con preguntas acerca de legalidad o legitimidad de las intervenciones militares; se abandonó la comprensión de la Responsabilidad de Proteger como un principio que delimitaba el uso de la fuerza y que constituía el componente de reacción más coercitivo e intrusivo que motivó el Informe de la CIISE (Chandler, 2009, p. 38).

La Responsabilidad de Proteger comenzó a vincularse con la capacidad del Estado de proteger a sus ciudadanos. Este cambio en la formulación de la doctrina produjo un desplazamiento de la responsabilidad que pasó de la comunidad internacional hacia el Estado; de tal suerte que el énfasis de la doctrina recae ahora en el Estado fallido y no en el posible interventor (Chandler, 2009, p. 38). En este punto, acogemos la postura de David Chandler, para quien

“[T]he R2P of the 2005 World Summit inverts the problematic at the heart of the 2001 ICISS report – the problem is seen to be the weak institutional capacity of some sovereign states not the legal barrier of sovereignty itself” (Chandler, 2010, p. 164).

Este nuevo lineamiento se reforzó con el Informe del Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, denominado “*Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger*”, publicado el 12 de enero de 2009. Su aporte al debate inició por llevar la doctrina de la Responsabilidad de Proteger de la retórica a la práctica mediante la implementación de una oficina para prevenir el genocidio precedida por Francis Deng y el nombramiento de Edward Luck³⁹ como asesor especial en Responsabilidad de Proteger (Axworthy, L & Rock A, 2009, p.55; Bellamy, 2010, p. 146).

Ahora bien, el mencionado Informe es presentado en el marco de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial, y busca promover los compromisos adquiridos por los Jefes de Estado y de Gobierno en dicha reunión, a partir de la definición de tres pilares. Éstos se pueden aplicar de manera independiente pues no son secuenciales, de serlo, se correría el riesgo de que se incline la balanza hacia uno u otro lado. En tal sentido, los pilares cumplen con la función de soportar la estructura de la responsabilidad de proteger (Naciones Unidas, 2009, p. 10).

El primer pilar, *sobre la Responsabilidad de Proteger que incumbe al estado*, le otorga la obligación a este de buscar mecanismos para fortalecer la capacidad de protección al gobierno nacional, él es quien debe evaluar sus políticas y propender por garantizarle a su población la protección frente a casos de genocidio, depuración étnica, violaciones al D.I.H y comisión de crímenes de lesa humanidad (Naciones Unidas, 2009, p. 11).

Dentro del segundo pilar, denominado *asistencia internacional y formación de capacidad*, el Secretario indica que de los párrafos 138 y 139 se especifican cuatro obligaciones de la comunidad internacional: (1) alentar a los estados a que cumplan sus obligaciones derivadas del primer pilar, (2) ayudarlos a ejercer esa responsabilidad, (3) a aumentar tal responsabilidad y (4) ayudar a los estados que se encuentran en situación de tensión antes de que ésta se desate o inicie el conflicto (Naciones Unidas, 2009, p. 16).

Con respecto a la primera obligación se menciona claramente que la comunidad internacional debe estimular a los estados débiles con actividades de persuasión que pueden relacionarse con educación, capacitación y/o asistencia

39 Alex J Bellamy indica que “Luck adopted a careful and consultative approach based on a forensic understanding of the 2005 agreement and deep engagement with Member States. Key to this diplomatic effort was Luck’s insistence on distinguishing what states had actually agreed in 2005 from the various other forms of RtoP circulating in academic and civil society circles.” (Bellamy, 2015, p. 45).

sobre normas y principios humanitarios y de DDHH. Se busca promover el diálogo y concienciar a los posibles perpetradores de crímenes nocivos no solo del castigo individual en términos penales, sino de las consecuencias devastadoras para la reconciliación y el desarrollo del país, la pérdida de inversión extranjera, entre otras medidas (Naciones Unidas, 2009, p. 17).

La ayuda que brinda la comunidad internacional para que el estado pueda ejercer su soberanía en términos de *responsabilidad*, así como la asistencia para incrementar cada vez más las obligaciones derivadas de la soberanía estatal, dependen de una presencia civil y no militar toda vez que se busca restablecer el orden y la confianza en momentos de caos. El recurso de la fuerza militar continúa siendo la última opción, salvo que medie un consentimiento expreso de la autoridad nacional precisando el fin de la operación, el cual puede ser: la prevención, la protección, el mantenimiento de la paz o el desarme (Naciones Unidas, 2009, p. 20).

El tercer pilar, referente a *la respuesta oportuna y decisiva*, responde a un apartado preciso del párrafo 139, del cual se desprende la idea de que la responsabilidad de proteger es permanente y genérica, y tiene dos componentes, por un lado implica el ejercicio de medidas pacíficas contempladas en el capítulo VI y VIII de la Carta de la ONU, y por otro, cuando estas medidas son inadecuadas, el Consejo de Seguridad de la ONU deberá estar preparado para responder ante la vulneración en virtud del capítulo VII de la misma (Bellamy, 2015, p. 43). De esta forma, “no hay lugar para una estrategia que siga una secuencia inflexible o para una definición excesivamente rigurosa de los factores que impulsan la adopción de medidas” (Naciones Unidas, 2009, p. 25); pues dada la atrocidad del crimen o la fuerza de la amenaza, la principal prioridad radica en contenerla o eliminarla, y no en seguir procedimientos que retrasan la acción (Naciones Unidas, 2009, p. 25). Pareciera que fuera únicamente necesaria la realización de una indagación sobre las condiciones del conflicto que impulsan a actuar con medidas no pacíficas.

De acuerdo con estos pilares, no solo se reafirma un giro en el sujeto sobre el que recae la responsabilidad de proteger, sino que se configura un desvío en el enfoque de la doctrina, el cual se orienta ahora en los defectos y las debilidades que permitieron el escalamiento de la guerra al interior de las instituciones políticas de un gobierno, olvidando la referencia a las condiciones económicas, sociales o culturales propias del conflicto que padece una población. David Chandler señala al respecto que

Framing mass atrocities as occurring as the result of failings at the level of the ‘individual State’ concerned, implicitly takes these abuses out of any international context of war and conflict and is an interesting re-reading of the history of these events which all occurred in the context of war and intervention and a question over the nature and borders of the state (Chandler, 2010, p.164).

Si se limita la comprensión de las causas de un conflicto interno a un incorrecto funcionamiento de las estructuras políticas del Estado, generando

un desconocimiento en las relaciones económicas y sociales que dan origen a la contienda bélica, la responsabilidad de la comunidad internacional resulta igualmente restringida. Podríamos afirmar que, de tal manera y según el Informe de 2009, la intervención de los países occidentales adquiere un tinte menos bélico que versa sobre la instrucción y el acompañamiento en la implementación de mecanismos de buen gobierno (Chandler, 2009, p. 35; Chandler, 2010, p. 166).

Finalmente, la evolución de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger muestra no solo un abandono paulatino en la consideración de las intervenciones con fines humanitarios como excepción al principio de no intervención, sino que denota un mínimo de consenso sobre el compromiso de los Estados en la protección de su población, el cual requiere una voluntad política activa en la prevención y en la reacción frente a la eventual o real comisión de crímenes atroces contra la humanidad. Con base en dicho acuerdo podríamos analizar si acaso la Responsabilidad de Proteger tiene fuerza jurídica vinculante, constituye una norma sancionable o es un marco bajo el cual confluyen las relaciones internacionales; en general, a continuación, nos proponemos indagar por su naturaleza normativa.

1.3 La naturaleza normativa de la R2P: ¿norma jurídica o marco político que orienta las relaciones internacionales?

La Responsabilidad de Proteger, tal y como ha sido conceptualizada, se convierte en un esfuerzo por equilibrar los intereses particulares de las potencias mundiales con cierta solidaridad común que motiva la realización de acciones colectivas cuyo fin es la protección a las posibles o reales víctimas de crímenes atroces (Garrigues, 2007, p. 155). La implementación de estas medidas en terrenos de alta conflictividad constituye el mayor desafío para la comunidad internacional, haciendo que la pregunta en torno a su naturaleza normativa se ubique en los debates relativos al alcance de la Responsabilidad de Proteger.

En efecto, para el 2003, en Darfur se dio inicio a un conflicto interno que terminó con la vida de miles de personas y aproximadamente 2.5 millones de desplazados como consecuencia de los crímenes cometidos por el gobierno de Jartum. Con un acuerdo de paz incumplido, esta catástrofe humanitaria exigió acción por parte de la comunidad internacional bajo los parámetros de la Responsabilidad de Proteger. Pese a que desde el 2004 el Consejo de Seguridad de la ONU se ocupó de este asunto, las medidas tomadas resultaron insuficientes para la gravedad del contexto bélico (Garrigues, 2007, p. 174).

Ciertamente, esta Corporación expidió la resolución número 1674 de 2006 mediante la cual, no solo reafirmó el elogiado Documento Final de la Cumbre Mundial, sino que particularmente exhortó a los países a dar cumplimiento a los tratados internacionales sobre DDHH y D.I.H, condenó todo acto de violencia

y abuso contra civiles y observó que “[...] está dispuesto [...] cuando proceda, a adoptar las medidas apropiadas” (RES/1674, 2006). Asimismo, la Unión Africana envió siete mil soldados y policías a esta región de Sudán bajo el mandato de proteger a la población civil; tanto la OTAN como la Unión Europea financiaron y ayudaron en esta operación. Por su parte, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó resoluciones que imponían embargos de armas, prohibían vuelos y aplicaban sanciones económicas y políticas. No obstante, el conflicto no se contuvo pues dichas medidas no lograron materializarse,

En agosto de 2007, Amnistía Internacional informó de que siguen llegando armas rusas a Darfur. La prohibición de vuelos ofensivos no se ha aplicado por el alto coste que implica su control. Y en el caso de las sanciones económicas, los repetidos llamamientos de organizaciones como el International Crisis Group (ICG) para que se aplicasen las sanciones a los individuos ligados con Jartum no han tenido efecto (Garrigues, 2007, p. 176).

Pues bien, si para la fecha en que surgió este conflicto la doctrina de la Responsabilidad de Proteger contaba con la formulación dada por la CIISE y además gozó del apoyo mancomunado de la comunidad internacional en la Cumbre Mundial, ¿a qué se debió la ineficacia de las acciones autorizadas? Con este tipo de interrogantes parece tomar fuerza la crítica más recurrente que se le ha realizado a esta doctrina: los intereses económicos o geoestratégicos de las potencias mundiales, puntualmente de los países miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, han afectado los fines humanitarios promovidos por la Responsabilidad de Proteger. Para este caso, la amenaza del ejercicio del veto por parte de China y Rusia perjudicó la correcta aplicación de la doctrina, mostrando una ausencia de compromiso en materia de prevención y reacción ante desastres humanitarios.

La carencia de voluntad política en la implementación de la Responsabilidad de Proteger pone sobre la mesa preguntas acerca de la naturaleza normativa de esta doctrina. Desde la conceptualización realizada por la CIISE, se manifestó que a raíz de las prácticas habituales de los Estados, de las organizaciones regionales y de las decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, se puede afirmar la aparición de “un principio rector” (CIISE, 2001, p. 16), diferente a los del derecho consuetudinario internacional. Con la presentación del Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio realizado en el 2004, se habla de “una norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger” (Grupo, 2004, p. 63). Por su parte, el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 deja la duda acerca de si estamos en presencia de una norma jurídica vinculante (Stahn, 2007, p. 101); y en la formulación de los tres pilares propuesta por el Secretario General en el 2009, se indica que “los principios relativos a la responsabilidad de proteger [...]”

(Naciones Unidas, 2009, p. 13) deberán incorporarse a los ordenamientos jurídicos internos, a la cultura y valores de cada país.

Así las cosas, en el presente apartado buscamos reconstruir el debate en torno al alcance de la Responsabilidad de Proteger a partir de su relación con el derecho internacional; para esto, es pertinente examinar si la Responsabilidad de Proteger es una norma jurídica del ordenamiento jurídico internacional. Teniendo en cuenta esta idea, estudiaremos dos temas cruciales: el objeto y el sujeto sobre el que recae la obligación de proteger. Por otro lado, resulta importante analizar el papel de la R2P como un marco de referencia bajo el cual convergen las relaciones de la comunidad internacional.

En cuanto a la relación entre la Responsabilidad de Proteger y el derecho internacional consideremos que el objeto sobre el cual se busca proteger a la población de un Estado (genocidio, depuración étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad), ya cuenta con una regulación jurídica que consta en los instrumentos internacionales vigentes. Mediante resolución 260 A (III) del 9 de diciembre de 1948, la Asamblea General de la ONU adopta y ratifica la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. Sobre los problemas de interpretación de este tratado, las partes pueden acudir a la Corte Internacional de Justicia para dirimir el conflicto; esta Corporación también es competente para juzgar la responsabilidad de un Estado frente al eventual incumplimiento de la convención, y en materia individual, la Corte Penal Internacional podrá juzgar la responsabilidad de los perpetradores. En todo caso, este delito está sometido al principio de jurisdicción universal, gracias al cual cualquier Estado puede juzgar al responsable de este crimen sin importar nacionalidad alguna.

Además, no solo se encuentra una regulación jurídica expresa sobre la comisión del genocidio; en el caso *Bosnia vs Serbia*, la Corte Internacional de Justicia determinó que “[...] states had a responsibility to take positive action to prevent genocide when they have prior knowledge about its likely commission and the capacity to influence the suspected would-be perpetrators” (Bellamy, 2015, p. 36).

Por su parte, el Estatuto de Roma, adoptado el 17 de julio de 1998 durante la Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, permite delimitar la competencia de este órgano a los crímenes más graves para la comunidad internacional como el de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. De esta forma, la comisión de alguno de estos ilícitos derivará en la imposición de las sanciones estipuladas en la parte VII de dicho Estatuto. Ahora, en cuanto al crimen de limpieza étnica, el Tribunal Internacional para Yugoslavia determinó que la práctica de este tipo de acciones constituye un crimen de lesa humanidad (Bellamy, 2015, p. 36).

En general, la protección y prevención en materia de DDHH se encuentra también consagrada en el preámbulo, en el artículo 1 numeral 3, artículo 2 numeral 7 y

artículo 55 literal C de la Carta de la ONU (Stahn, 2007, p. 112; Hehir, 2011, p. 85). En este sentido, las normas de DDHH y libertades fundamentales que coincidan con el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, poseen un carácter absoluto, propio de la categoría de normas *ius cogens*, que obliga a los Estados a protegerlos en cualquier tiempo y bajo cualquier circunstancia. Dichas obligaciones son *erga omnes*, es por ello que recaen no solo en el Estado nacional si no en la comunidad internacional y deben cumplirse sin excepción (Lopez-Jacoiste, 2006, p. 295).

La imperativa necesidad de proteger los DDHH ha motivado la expedición de varios tratados internacionales, de los cuales se genera la obligación de cumplirlos a cabalidad. En cualquiera de sus formulaciones, la R2P no surgió como un tratado o una convención entendida bajo los términos de la Convención de Viena del 23 de mayo de 1969; por lo tanto, frente a cualquier controversia que se llegare a producir, la Corte Internacional de Justicia carece de competencia para su estudio. Antes bien, en el esfuerzo por llegar a un acuerdo mínimo sobre la prevención y reacción frente a los desastres humanitarios, se celebró el acuerdo logrado en la Cumbre Mundial; no obstante, en el Documento Final de 2005 no se fijaron las consecuencias jurídicas frente a su incumplimiento, generando una ausencia de sanción diferente a la establecida en cada tratado o convención que regula los delitos mencionados.

La pregunta que surge ahora es por la responsabilidad jurídica derivada de la Responsabilidad de Proteger. La discusión sobre este asunto se ubica en el Proyecto de Artículos sobre “*Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos*”, adoptado por la Comisión de Derecho Internacional en su 53^o período de sesiones (A/56/10) y anexado por la Asamblea General en su Resolución 56/83, de 12 de diciembre de 2001⁴⁰; el cual responde a la crítica realizada al derecho internacional acerca de la falta de normas secundarias necesarias para convertirlo en un sistema de reglas completamente operativo y funcional. En este sentido, la Comisión de Derecho Internacional ve en el Proyecto la posibilidad de definir este tipo de reglas, las cuales se encuentran destinadas a asignar consecuencias legales por el incumplimiento de obligaciones establecidas en normas primarias (Lopez-Jacoiste, 2006, p. 285).

De acuerdo con este texto, la responsabilidad jurídica del Estado se desprende de un hecho internacionalmente ilícito, el cual comprende una conducta de acción u omisión que es atribuible a éste según el derecho internacional y que constituye

40 El tema de la responsabilidad del Estado ha sido considerado como necesario dentro del proceso de codificación del derecho internacional, con esto en mente, la Asamblea General de la ONU establece la Comisión de Derecho Internacional y le comisiona el estudio de este asunto. Han sido varios los proyectos presentados desde 1959, así como las resoluciones expedidas por la Asamblea General (resolución 59/35 de 2 de diciembre de 2004, resolución 62/61 de 6 de diciembre de 2007, resolución 65/19, de 6 de diciembre de 2010), sin embargo, su desarrollo aún es precario (Barker, 2014, p. 510).

una obligación internacional del Estado. Para el caso que nos ocupa, el Proyecto consagra un capítulo acerca de las *violaciones graves de obligaciones emanadas de normas imperativas del derecho internacional general*, el cual cobija las infracciones graves a los DDHH y al D.I.H. Al respecto, se establece que este tipo de violaciones se consideran graves, cuando opera el incumplimiento flagrante o sistemático de la obligación. A raíz de esta situación, se generan dos efectos: (1) los Estados deben cooperar para poner fin, por medios lícitos, a toda violación grave, y (2) ningún Estado reconocerá como lícita una situación creada por una violación grave, ni prestará ayuda o asistencia para mantener esa circunstancia.

Pese a que se podrían leer estas consecuencias como una responsabilidad colectiva dada en los términos de la Responsabilidad de Proteger, el incumplimiento de las normas imperativas que consagran la protección y prevención frente al genocidio, los crímenes de guerra, de lesa humanidad y la depuración étnica, fue tipificado de manera expresa y particular en el Proyecto, dejando así de lado la posibilidad de que la R2P pueda contar con una sanción jurídica propia. De este modo, la responsabilidad estatal se daría por la comisión de crímenes internacionales, los cuales fueron delimitados desde la formulación dada por el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio en su informe de 2004 y a los que se le asigna un tipo de responsabilidad sobre todo individual (Barker, 2014, p. 517).

Ahora bien, en cuanto al sujeto sobre quien recae la obligación de proteger debemos señalar que, tal y como indicamos en el apartado anterior, todos los instrumentos internacionales que conceptualizan la Responsabilidad de Proteger son claros en atribuir esta responsabilidad al Estado Nacional y subsidiariamente, a la comunidad internacional. De hecho y a partir de los cuatro documentos que formulan esta doctrina, se puede inferir que la misma se encuentra compuesta de cinco proposiciones; las dos primeras dirigidas al Estado y las demás a la comunidad internacional: (1) el Estado tiene la obligación de proteger a sus ciudadanos dentro de su territorio, (2) cuando el Estado fracasa en este deber posee una soberanía débil, (3) la comunidad internacional puede intervenir sin usar la fuerza, (4) ésta puede intervenir recurriendo a la fuerza, (5) ésta tiene el deber positivo de actuar (Stahn, 2007, p. 118-120).

A la luz de estas premisas resulta adecuado ubicar desde el sujeto la pregunta por el incumplimiento de la obligación de proteger; así, cuando un Estado incumple los postulados de la Responsabilidad de Proteger, la comunidad internacional efectivamente puede imponer sobre él medidas más o menos coercitivas que de resultar ineficaces para contrarrestar la crisis humanitaria, conllevarían a la consideración de una operación militar con fines de protección humana por parte del Consejo de Seguridad; dada la gravedad del asunto se puede acudir al uso de la fuerza sin necesidad de implementar medidas más pacíficas. Pues bien, ¿qué ocurre si la comunidad internacional, que tiene el deber positivo de actuar, no lo hace?

Las acciones que debe tomar la sociedad internacional descansan en el principio de complementariedad, cuya aplicación le corresponde al Consejo de Seguridad de la ONU atendiendo al capítulo VII de la Carta de la ONU. Para tomar decisiones bajo las condiciones de la Responsabilidad de Proteger, éste órgano se encuentra orientado por las normas imperativas del derecho internacional, por la Carta de la ONU y por los métodos internos de votación (artículo 27 y 28 de la Carta de la ONU). Dentro de este proceso, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad pueden ejercer su derecho al veto (Lopez-Jacoiste, 2006, p. 308). Cuando se acude a esta prerrogativa se considera que la respuesta de la comunidad internacional no está en armonía con el lenguaje humanitario y está obstaculizando la efectiva implementación de los tratados y convenios sobre DDHH y D.I.H.

El problema se agrava cuando el Consejo de Seguridad estudia el despliegue de una operación militar con fines de protección humana, en estos casos la falta de autorización de esta corporación genera la ilegalidad de la intervención, en el entendido de que la *autoridad competente* para ello no la autorizó. Vemos ahora la importancia de la aplicación de un 'código de conducta' en la toma de decisiones relacionada con la violación masiva de DDHH, el cual fue promovido por la CIISE y suprimido durante el proceso de evolución de la R2P. Aunque los instrumentos internacionales parecen dar una salida frente a la insuficiencia del Consejo de Seguridad: la autorización podría ser impartida por una organización regional, este tipo de medidas deberán darse en cumplimiento del mismo capítulo VII de la Carta de la ONU y guardan el riesgo de entorpecer la acción del Consejo de Seguridad de la ONU (Bellamy, 2006, p. 159).

Si la Responsabilidad de Proteger fuera una norma jurídica vinculante, o de carácter primario, y tuviera una norma secundaria que regulara las consecuencias legales frente a su incumplimiento, se definiría con certeza la sanción frente a la pasividad por parte del Consejo de Seguridad de la ONU. Así es como llegamos a sostener que su contenido jurídico será precisado a partir de los comportamientos políticos que adopta la comunidad internacional en el desarrollo de las relaciones públicas. En conclusión, solo a partir de la implementación de la Responsabilidad de Proteger se va definiendo y perfeccionando su alcance jurídico (Díaz, 2012, p. 16).

Más allá del debate jurídico sobre la naturaleza normativa de la R2P, ésta es considerada como un marco bajo el cual se desenvuelven las relaciones internacionales y que debe ocupar las primeras líneas de la agenda política de la comunidad de Estados (Chandler, 2009, p. 38; Bellamy, 2010, p. 144,158), lo cual implica que ha "[...] acquired a status of shared understanding and that there is sufficient consensus to allow it to function as a foundation for action." (Bellamy, 2009, p.6), permitiendo que "la protección de civiles no quede completamente sujeta a los intereses políticos, o condenada al olvido ante la división o falta de compromiso político de la comunidad internacional" (Garrigues, 2007, p. 155).

Así pues, como elemento fundamental del escenario político actual, la doctrina de la R2P debe aplicarse de forma universal y duradera; específicamente, los dos primeros pilares deben implementarse diariamente y ser parte esencial de las relaciones que concurren en el orden mundial. Así, como motor de las relaciones internacionales y a nivel regional, la R2P jugó un papel importante en la creación de la Unión Africana en el año 2002. Reafirmando el principio de no intervención, en el artículo 4 literal h de la Carta Constitutiva se denota la preferencia por la acción colectiva en materia de genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad, impartida por la Asamblea de esta organización regional (Chandler, 2009, p. 37). No obstante, desde el punto de vista del procedimiento parece existir un problema: como la Asamblea únicamente se reúne una vez al año y toma decisiones a partir de un consenso, o en su defecto, con una mayoría de dos tercios, la implementación de esta disposición legal podría hacerse de manera tardía y poco efectiva.

A nivel nacional, no es gratuito entonces que desde la formulación dada en el Informe elaborado por el Secretario General de la ONU en el 2009 se sugiera que, para fortalecer la capacidad de proteger, el Estado deba ratificar los tratados o convenciones sobre DDHH y D.I.H, garantizar el correcto y eficaz funcionamiento del acceso a la justicia y a los recursos judiciales y coordinar diálogos entre grupos sociales e instituciones públicas, que propendan por la eliminación de situaciones que desaten crisis humanitarias (Naciones Unidas, 2009, p. 12). En suma, este pilar debe incluirse como base de las políticas públicas de los gobiernos nacionales y debe expresarse en marcos institucionales que guarden obediencia con los principios del orden internacional.

Conclusiones

El debate sobre la comprensión de una soberanía en términos de responsabilidad favoreció la formulación realizada por la CIISE acerca de los tres elementos que componen la doctrina de la Responsabilidad de Proteger, cuyo objetivo fundamental redundaba en la protección que debe garantizar el Estado y subsidiariamente la comunidad internacional a los ciudadanos de un territorio en cuanto a graves daños como resultado de la guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el Estado o el colapso de sus estructuras. Tal enunciación sufrió una reformulación, producto de la necesidad de un consenso mundial, bajo la cual es posible indagar acerca de la naturaleza y el alcance de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger; de tal suerte que la pregunta por la legalidad, la legitimidad, la forma de desplegarse y de concluirse una intervención humanitaria ha ocupado un espacio importante en los estudios interdisciplinarios y en las discusiones políticas de finales de siglo XX y de comienzos de XXI.

En este orden de ideas, el contenido jurídico de la Responsabilidad de Proteger estará dado a partir de la implementación de los lineamientos que a la fecha

fueron acordados en el Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005 y que sobrevivieron al proceso de evolución de la doctrina propuesta desde el 2001. No obstante, e independientemente de si la Responsabilidad de Proteger goza o no de sanción legal, es claro que ésta dirige las relaciones de los miembros de la sociedad internacional y direcciona los ordenamientos jurídicos nacionales, en el sentido de una regulación expresa de la protección y garantía de los DDHH de la población y de la ejecución de medidas de buen gobierno.

El alcance actual de esta doctrina radica en la exigencia realizada por la comunidad internacional al Estado en cuanto al fortalecimiento de la capacidad de proteger a su población del genocidio, la depuración étnica, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad. Así las cosas, podemos concluir que el principio de soberanía estatal en su concepción más legalista y tradicional no se encuentra limitado únicamente por el uso de la fuerza como la estrategia más intrusiva y coercitiva, antes bien, medidas como el requerimiento de la sociedad internacional sobre la aprobación de tratados internacionales y regionales de DDHH y D.I.H, el establecimiento de órganos estatales de investigación y juzgamiento de tales crímenes, la práctica de políticas públicas de diálogo y reconciliación, de reapertura económica y, en general, de no retorno al conflicto, permiten justificar estrategias indirectas de inferencia caracterizadas por favorecer la implementación de procesos de consolidación de paz en donde los hombres y mujeres sobrevivientes a la guerra poco participan en la reconstrucción de su sociedad post-bélica.

Gracias a la orientación y al acompañamiento de la comunidad internacional en cuanto al manejo de los procesos de transición de la guerra hacia la paz, el Estado intervenido deberá disponerse a adoptar los modelos de buena gobernanza y recibir gradualmente las prerrogativas y deberes de la soberanía como responsabilidad; situación que genera un fortalecimiento de las débiles instituciones públicas nacionales y refuerza la idea según la cual la implementación de las medidas antes descritas sobre la reconstrucción, desplazan la atención en la asignación de las responsabilidades de la comunidad internacional al Estado intervenido. De esta manera, la ejecución de una agenda de paz basada en estos presupuestos podría comprenderse como un asunto nacional, sin embargo, tal asistencia internacional cuestiona la legitimidad y autonomía del gobierno reconstruido pues pone en duda que el mismo sea producto del orden social que transita hacia la paz.

Referencias

Arrocha, P. (2011). The Never-ending Dilemma: Is The Unilateral Use Of Force By State Legal in the Context of Humanitarian Intervention? *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 11 (1), 11-44

- Axworthy, L & Rock, A (2009). R2P: A New and Unfinished Agenda. *Global Responsibility to Protect*, 1 (1), 54–69.
- Barker, J.C. (2014). Who Cares? Dag Hammarskjöld and the limits of responsibility in international law. En C Stahn & H Melber, *Peace Diplomacy, Global Justice and International Agency: Rethinking Human Security and Ethics in the Spirit of Dag Hammarskjöld* (508-535). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bellamy, A. (2006). Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit, *Ethics and International Affairs*, 20 (2), 143–169.
- Bellamy, A. (2009). *Responsibility to protect: the Global Effort to End Mass Atrocities*. Cambridge: Polity.
- Bellamy, A. (2010). The Responsibility to Protect – five years on. *Ethics & International Affairs*, 24 (2), 143–169.
- Bellamy, A. (2015). The three pillars of the Responsibility to Protect. *Pensamiento propio*, 41 (20), 35 – 64.
- Bellamy, A Davies, S. & Glanville, L. (2011). *The Responsibility to Protect and International Law*. Leiden: Boston, Martinus Nijhoff.
- Chandler, D. (2009). Unravelling the Paradox of ‘The Responsibility to Protect’. *Irish Studies in International Affairs*, (20), 27–39.
- Chandler, D. (2010). R2P or Not R2P? More Statebuilding, Less Responsibility, *Global Responsibility to Protect*, 2 (1-2), 161-166.
- Chesterman, S. (2002). Legality versus Legitimacy: Humanitarian Intervention, the Security Council, and the Rule of Law. *Security Dialogue*, 33 (3), 293 – 307.
- Cunliffe, P. (2007). Sovereignty and the politics of responsibility. En: C Bickerton, P Cunliffe & A Gourevitch (eds.) *Politics without Sovereignty: A Critique of Contemporary International Relations* (39-57). London: University College London Press.
- Díaz, C. (2012). La responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional. *Revista electrónica de estudios internacionales*, 24, 1-40.
- Doyle, M. (2015). *The Question of Intervention: John Stuart Mill & the Responsibility to Protect*. New Haven: Yale University Press.
- Evans, G. (2008). The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has Come ... and Gone? *International Relations*, 22(3), 283–298.
- Foley, C. (2013). La evolución de la legitimidad de las intervenciones humanitarias. *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 10 (19), 77-97.
- Garrigues, J. (2007). La responsabilidad de proteger: de un principio ético a una política eficaz, en: *La realidad de la ayuda 2007-2008* (9-28). Madrid: Intermon Oxfam.

- Hehir, A. (2011). The Responsibility to Protect and international law. En P Cunliffe, *Critical Perspectives on the Responsibility to Protect* (84-100). New York: Routledge.
- Lopez-Jacoiste, E. (2006). La responsabilidad de proteger: Reflexiones sobre su fundamento y articulación. *Anuario Español de Derecho Internacional*, (22), pp. 285 – 315.
- Orend, B. (2013). *The morality of war*. Toronto: Broadview Press.
- Pingeot, L & Wolfgang, O. (2014). *In whose name? A critical view on the Responsibility to Protect*. New York: Global Policy Forum.
- Ruiz-Giménez, I. (2005). *La historia de la intervención humanitaria: El imperialismo altruista*. Madrid: Los Libros de La Catarata.
- Stahn, C. (2007). Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm. *American Journal of International Law*, 101 (1), 99-120.
- Thakur, R. (2016). The Responsibility to Protect at 15. *International Affairs*, 92 (2), 415–434.
- Walzer, M. (2001). *Guerras Justas e Injustas: un razonamiento moral con ejemplos históricos*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Wheeler, N. (2005). A Victory for Common Humanity? The Responsibility to Protect after the 2005 World Summit. *Journal of International Relations and international Law*, 2 (1), 95-106.

Documentos oficiales

- CIISE (2001). La Responsabilidad de Proteger. Ottawa: International Development Research Centre.
- Naciones Unidas (2004). Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo del Alto Nivel sobre la Amenaza, Los Desafíos y el Cambio. New York: United Nations.
- Naciones Unidas (2005). Documento Final sobre la Cumbre Mundial. New York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (2009). Hacer efectiva la responsabilidad de proteger. New York: Naciones Unidas.