

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

M. Francisca Möller Undurraga *

Introducción.

El tema de la intervención militar continúa estando en el centro del debate, tanto en el ámbito jurídico como en el político y diplomático. Hasta hace pocos años, y concretamente después de lo ocurrido en Kosovo, se centraba en la discusión respecto de la legitimidad de la intervención en aquellos casos en que se producen graves amenazas a una población dentro de un Estado. Ese tema en particular ha adquirido especial relevancia en torno a la discusión sobre la legitimidad que revistió la resistencia a autorizar el uso de la fuerza en contra de Irak, según lo propiciaban los gobiernos de los Estados Unidos de Norteamérica y el Reino Unido, por no haber cumplido con las resoluciones del Consejo de Seguridad que lo obligaban a desarmarse.

Sin pretender en ningún caso agotar la discusión sobre un tema que sigue manteniendo hoy día plena vigencia, queremos ahondar en él, pero desde una nueva perspectiva, “*La responsabilidad para proteger*”. Tal como expresa Adam Roberts,¹ con posterioridad a la Guerra Fría y hoy especialmente a raíz de la Guerra de Irak, ha surgido nuevamente, con gran regularidad y urgencia, la antigua pregunta sobre la justificación de la intervención militar. Se ha tratado de dar distintas respuestas a dicha interrogante en los últimos años y las justificaciones que se han dado desde 1990 van desde asegurar la implementación del desarme, actuar contra amenazas emergentes, frustrar actividades de terroristas o de tiranos, asistir en la entrega de ayuda humanitaria, detener guerras civiles y proteger a poblaciones vulnerables. Todas ellas reflejan en definitiva una idea central: en un mundo supuestamente regido por ciertos valores, principios y procedimientos, en materia de derechos humanos y en muchos otros campos, existe una obligación de actuar cuando estos valores están directa y gravemente en juego.²

Una de estas respuestas es la que pretendemos comentar, la contenida en el *Informe de la Comisión Internacional de Intervención y Soberanía de los Estados*. Ella plantea la discusión de una forma distinta y moderna, pues toma en cuenta los cambios que se han producido en el mundo en las últimas décadas, especialmente el término de la Guerra Fría, la globalización, la transformación de los conflictos, la aparición de nuevos actores en la escena internacional, la evolución del Derecho Internacional y la aparición de nuevos conceptos, como la Seguridad Humana y la evolución experimentada en los conceptos clásicos de soberanía, seguridad e intervención. Trata de resolver el tema a partir de la responsabilidad fundamental del Estado soberano de respetar la dignidad y derechos fundamentales de toda su población, de dar seguridad y bienestar a su pueblo y la responsabilidad subsidiaria de la comunidad internacional, cuando el estado no puede cumplir con dicha obligación, ya sea porque no puede o no quiere hacerlo.

Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados.³

En el año 2000, el Gobierno de Canadá junto a un grupo importante de fundaciones, crea *La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE)*, que se abocaría al estudio de las diversas cuestiones de tipo jurídico, moral, operacional y político incluidas en el debate. Recabaría en todo el mundo la mayor variedad posible de opiniones y prepararía un informe que ayudaría al Secretario General y a las demás partes interesadas a encontrar nuevos puntos de coincidencia sobre el tema.

El informe de la Comisión fue aprobado unánimemente por los doce miembros. Su tema central fue “*La responsabilidad de proteger*”, que al decir de la propia Comisión en su informe se basa en “... la idea de que los Estados soberanos tienen la responsabilidad de proteger a sus propios ciudadanos de las catástrofes que pueden evitarse -de los asesinatos masivos, las violaciones sistemáticas y la inanición- pero que si no quieren o no pueden hacerlo, esa responsabilidad debe ser asumida por la

comunidad de Estados". Más adelante agrega el Informe que "el texto consensuado refleja verdaderamente las opiniones compartidas por todos los miembros de la Comisión sobre lo que sería factible desde un punto de vista político en el mundo de hoy. No queremos que se repitan situaciones como la de Ruanda y creemos que la mejor manera de evitarlo es aprobando las propuestas contenidas en nuestro informe. Estamos convencidos de que es fundamental que progrese el consenso internacional y sabemos que ello no será posible si antes no alcanzamos un consenso entre nosotros. Esperamos que lo que hemos conseguido pueda encontrar reflejo en toda la comunidad internacional".

La Comisión reconoce que las condiciones en que se ejerce la soberanía y se lleva a cabo la intervención, han variado sustancialmente desde 1945; han surgido nuevos Estados que aún no se consolidan totalmente; ha evolucionado el Derecho Internacional y ello ha traído como consecuencia la restricción considerable de la libertad de acción de los Estados. Ello se constata especialmente en relación a la protección de los derechos humanos que han ido creando nuevas exigencias a los Estados con respecto a sus habitantes. Hay nuevos actores internacionales que desempeñan un papel que anteriormente era privativo de los Estados. Sin perjuicio de lo anterior, reconoce que el Estado sigue siendo el actor principal y que los Estados efectivos y legítimos son los que mejor aprovechan los efectos de la globalización y son, probablemente, los que más respetan los derechos humanos y que, en materia de seguridad, será más fácil construir un sistema internacional coherente y pacífico mediante su cooperación.

Sostiene la Comisión que el concepto de soberanía en el Tratado de Westfalia representa la identidad jurídica de un Estado dentro del Derecho Internacional y que este concepto aporta orden, estabilidad y predecibilidad a las relaciones internacionales, pues los Estados se consideran iguales. En el plano interno, la soberanía es la capacidad de tomar decisiones imperativas respecto de la población y los recursos que se encuentran dentro del territorio de un Estado. *Ella no es absoluta, sino que está limitada y regulada internamente por las disposiciones constitucionales relativas a la separación de poderes.* La soberanía de los Estados conlleva la obligación de respetar la soberanía de otros Estados. *Todo Estado soberano está capacitado por el derecho internacional para ejercer una jurisdicción exclusiva y total dentro de sus fronteras territoriales y los demás Estados tienen el deber de no intervenir en los asuntos internos de otro Estado soberano. Si no cumplen con ese deber, el Estado afectado tendrá a su vez derecho a defender su integridad territorial y su independencia política...* Se destaca el hecho de que, a pesar de las continuas infracciones al principio de no intervención ocurridas durante el siglo XX, estas intervenciones no provocaron la supresión de la norma.

El informe considera que Naciones Unidas es el principal escenario en el cual el principio de soberanía estatal debe protegerse. Sin embargo, reconoce que debido a los cambios ocurridos en los conflictos, los cuales de ser fundamentalmente entre estados, han pasado a ser en su mayoría intraestatales, y a la cantidad de víctimas civiles en dichos conflictos, Naciones Unidas ha tenido dificultades para conciliar *sus principios fundacionales relativos a la soberanía de los Estados miembros y el consiguiente mandato básico de mantener la paz y la seguridad internacionales ("preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra") con la misión fundamental de promover los intereses y el bienestar de la población de esos Estados ("Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas").*

Los derechos humanos, la seguridad humana y la nueva práctica.

La Comisión concluye que la adopción de nuevas normas de conducta estatal respecto de la protección y promoción internacional de los derechos humanos ha sido uno de los grandes logros conseguidos tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Poco a poco se ha ido produciendo una transición paralela de la *cultura de la impunidad soberana a una cultura de rendición de cuentas en el*

plano nacional e internacional, y que cada día se está más cerca de la existencia de una justicia universal, es decir, sin fronteras, pero que en todo caso la clave de la observancia efectiva de los derechos humanos, sigue siendo como siempre, la práctica y la legislación nacional: la defensa del estado de derecho corresponde en primer lugar a los sistemas judiciales de los estados soberanos que han de ser independientes y profesionales y disponer de los recursos adecuados. Sólo cuando los sistemas nacionales de justicia no puedan o no quieran entender en crímenes de lesa humanidad, entrarán en juego la jurisdicción universal u otras alternativas internacionales.

Con respecto a la seguridad, constata que el concepto se ha ampliado desde la época en que se firmó la Carta de las Naciones Unidas, de tal manera que no sólo debe considerar la seguridad estatal, sino que también la de las personas. Reconoce la existencia e importancia del concepto de *seguridad humana* que comprende la seguridad de las personas, su seguridad física, su bienestar económico y social. Asimismo, le da especial importancia al respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales como a su protección, tanto en el ámbito nacional como internacional. *El creciente reconocimiento mundial de que el concepto de seguridad debe considerar a las personas además del Estado, fue una importante evolución del pensamiento internacional que se produjo en el decenio pasado.* Recuerda que el propio Kofi Annan pone la cuestión de la seguridad humana en el debate internacional, en su declaración ante la Asamblea General (54° período de sesiones) al dejar clara su intención de *analizar “las perspectivas de la seguridad del ser humano y la intervención en el próximo siglo”*.

La responsabilidad de proteger.

Reconoce la Comisión que no hay motivos suficientes *para afirmar que haya surgido un nuevo principio en el derecho consuetudinario internacional, pero que, por una parte, la práctica cada vez más frecuente de los estados y las organizaciones regionales, así como los precedentes sentados por el Consejo de Seguridad, sugieren que está apareciendo un principio rector, que en su opinión podría denominarse la responsabilidad de proteger.*

Este nuevo principio consiste en que la intervención con fines de protección humana, incluida la intervención militar en casos extremos, es admisible *cuando la población civil esté sufriendo o corre un peligro inminente de sufrir graves daños y el estado correspondiente no pueda o no quiera atajarlos, o sea él mismo es el responsable.* El surgimiento de este nuevo principio rector, de acuerdo a la Comisión, encuentra su justificación en diversas fuentes jurídicas, que van desde principios básicos del Derecho Natural, las disposiciones de la propia Carta de la ONU relativas a los derechos humanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención contra el Genocidio, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977 y el Estatuto de la Corte Penal Internacional, entre otros.

Considera que, *la actitud claramente contraria a la intervención militar de la Carta de las Naciones Unidas no puede considerarse en términos absolutos cuando haya que emprender una acción decisiva por motivos de protección humana.* Si se tienen en cuenta la interpretación de la práctica de los Estados, las actuaciones del Consejo de Seguridad, en el último tiempo, especialmente en Somalia, la intervención en Sierra Leona y Liberia, la actuación de la OTAN en Kosovo y la evolución experimentada por el Derecho Internacional Consuetudinario, el grado de legitimidad de la intervención va a depender de factores como el propósito, los medios, el agotamiento de otras vías de reparación de agravios, la proporción entre la reacción y la provocación inicial y el organismo que concede la autorización. Agrega que, si bien es cierto estos temas seguirán en el debate, por el momento *baste con señalar que existe un amplio y creciente corpus de legislación y práctica que apoya la noción de que la comunidad general de Estados tiene la responsabilidad de proteger tanto a*

sus propios ciudadanos como a los de otros estados, independientemente de la forma en que se ejerza dicha responsabilidad.

Ahora bien, este nuevo concepto que propone la Comisión supone necesariamente un cambio de perspectiva en el análisis de los problemas. Implica su evaluación desde el punto de vista de los que piden o necesitan apoyo y no de los que consideran la posibilidad de intervenir. Centra la acción en el deber de proteger a las comunidades de los asesinatos masivos, a las mujeres de las violaciones sistemáticas y a los niños del hambre. Asimismo, reitera que la responsabilidad primordial en esta materia recae en el Estado y que si él no puede o no quiere cumplirla, o si el mismo es el culpable, incumbirá a la comunidad internacional actuar en su lugar. *Así la responsabilidad de proteger es más bien un concepto que sirve para salvar la diferencia entre intervención y soberanía, mientras que la expresión “derecho o deber de intervenir” tiene intrínsecamente un matiz más claro de confrontación.* Por último, la responsabilidad de proteger comprende además la *responsabilidad de prevenir* y la de *reconstruir*.

Acontecimientos posteriores al 11 de Septiembre de 2001.

A partir de la publicación de la nueva *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos*, en septiembre de 2002, el Presidente Bush ha elevado a la categoría de doctrina oficial de los Estados Unidos, la acción militar anticipada contra Estados deshonestos (rogue states) y grupos terroristas. Establece claramente que defiende la teoría de anticipación. Ello fue recibido con temor y preocupación especialmente por sus aliados europeos. Se preguntaban si la acción unilateral y anticipada (pre-emptiva) de Estados Unidos podría erosionar las normas internacionales sobre el uso de la fuerza.⁴ La administración Bush señalaba, entonces, que siempre había existido en la política norteamericana la posibilidad de la acción militar anticipada y que, a raíz de los ataques del 11 de septiembre, esta posibilidad había adquirido una mayor relevancia. Desde el comienzo de su gobierno, Bush ya ponía en guardia respecto de la amenaza que significaba el esfuerzo de ciertos estados por desarrollar armas de destrucción masiva. No obstante, el documento no era muy claro y llamaba a confusión, por cuanto a lo que realmente se refería no era a la posibilidad de ataques anticipados sino que de *ataques preventivos*. *Una nueva campaña contra Irak correspondería más a una actuación “preventiva” que a una guerra de anticipación.*⁵

A pesar de que los ataques del 11 de septiembre no alteraron la estructura de las relaciones internacionales, se inicia una nueva era sobre la vulnerabilidad de Estados Unidos. Se centra la atención en cómo capturar y castigar a los terroristas, cómo defenderse de ellos y de los estados que lo apoyan y, de cómo justificar la realización de ataques preventivos contra los países que supuestamente están adquiriendo irresponsablemente armas de destrucción masiva.⁶ Bush comienza a vincular la proliferación de armas de destrucción masiva y el terrorismo, señalando que los Estados deshonestos son claramente la mejor fuente de aprovisionamiento de armas nucleares, químicas y biológicas para los terroristas. Posteriormente, en enero de 2002, insiste en la necesidad de acciones militares anticipadas, identificando a Irak, Corea del Norte e Irán como el “eje del mal”.⁷

Se alzaron diversas críticas a esta nueva doctrina norteamericana, a pesar de que una acción militar de este tipo contra un grupo terrorista como Al Qaeda fue considerada por muchos como legítima, por tratarse de un peligro real. Sin embargo, no tiene el mismo apoyo ante la posibilidad del uso de la fuerza en contra de un Estado para prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva, cuando no se ha demostrado fehacientemente que se trata de una amenaza inminente y actual, aún cuando sea considerado como uno de los países del eje del mal.

La aplicación del uso de la fuerza en forma preventiva, afecta indudablemente las normas internacionales vigentes sobre la materia. La posibilidad del uso de la fuerza en forma preventiva no es aceptada, en general, por la comunidad internacional, sólo se acepta por algunos tratadistas, el ataque

anticipado cuando estamos frente a una amenaza de ataque armado instantáneo, irresistible, que no permite la opción de otros medios y no deja momento alguno para la deliberación, requisitos que no se cumplen en el caso de un ataque preventivo.

Sin perjuicio de lo anterior, hay autores que consideran que la magnitud de ciertas amenazas, como el terrorismo, el uso de armas de destrucción masiva o una limpieza étnica brutal, son argumentos poderosos como para revisar profundamente las inhibiciones en contra del uso de la fuerza militar de naturaleza preventiva o preemtiva. Habría entonces, hoy día, un debate sobre el imperativo ético y la legitimidad política asociada al uso selectivo de una acción militar preemtiva o anticipada. Estiman que bajo el Derecho internacional ello es a lo menos dudoso, pero que en atención a los cambios que se han producido en la seguridad contemporánea, estas afirmaciones deben someterse a un riguroso escrutinio.⁸ El filósofo Michael Walzer argumenta que: *...some previously taboo activities, such assassinations of individual leaders, are not inherently immoral; the morality of military action, he argues, derives from finding legitimate targets and preventing the killing of large numbers of innocent people.*⁹

La crisis de Irak puso nuevamente en el tapete, el rol del Consejo de Seguridad y su incapacidad de lograr acuerdo para hacer cumplir sus resoluciones.¹⁰ Hay, en esta materia, responsabilidad de todos los miembros de dicho Consejo que no han sido capaces de presentar resoluciones claras y precisas, que establezcan procedimientos y plazos factibles de cumplir, traspasando a los miembros no permanentes, el peso de dicha responsabilidad, tal como lo expresó nuestro embajador.¹¹

El debate a fondo del tema del uso de la fuerza en el seno del Consejo de Seguridad y de la interpretación de las principales normas relativas a la materia, tanto en la Carta de la ONU así como su desarrollo posterior está pendiente y es urgente de realizar, independiente de lo que ocurrió en el caso de Irak. De lo contrario, existirá el riesgo de que en el futuro, sea Estados Unidos u otra potencia, se sienta amenazada y esté dispuesta a actuar en forma unilateral, aún en forma preventiva, al margen del sistema internacional. Ha quedado en evidencia la necesidad de reestructurar el sistema internacional y analizar el rol futuro de Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad.

Si se pretende mantener la Organización de Naciones Unidas, debe dotársela de las herramientas que le permitan cumplir con su función primordial de mantener la paz y seguridad internacional, en forma oportuna y eficaz. Ello por ahora no ocurre, puesto que conseguir el consenso entre las cinco grandes potencias con derecho a veto en el Consejo de Seguridad siempre ha sido, sino imposible, muy difícil de lograr. La solución, a nuestro modo de ver, pasa obligatoriamente por la modificación de la estructura del Consejo de Seguridad, de manera que sea más representativa de la comunidad de naciones.

Por último, tal como lo han expresado diversos analistas internacionales, hoy día, la opinión del ciudadano común, o como algunos la llaman, la opinión pública mundial, tiene un enorme poder en un mundo globalizado. Ese peso afecta a las decisiones de los estados democráticos, así como de los distintos actores internacionales, puesto que deben actuar en forma responsable y, rendir cuenta, no sólo hacia el interior de sus propios estados, sino que también ante toda la comunidad internacional.

Conclusión.

El mérito de la *Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía*, ha sido precisamente tratar de resolver el problema que se viene debatiendo desde hace años sobre la legitimidad del derecho/deber de intervención. Su planteamiento recoge los profundos cambios que se han producido en el sistema internacional, en las últimas décadas como ser el término de la Guerra Fría, las transformaciones ocurridas en los conflictos y la importancia que hoy día tiene en el concierto internacional el surgimiento de nuevos actores internacionales.

La Comisión traslada el centro del debate a lo que ella llama *la responsabilidad de proteger* como responsabilidad primordial de los Estados y subsidiaria de la comunidad internacional. Si el Estado falla, la comunidad internacional, a través de las Naciones Unidas, puede tomar medidas políticas, económicas, entre otras, y excepcionalmente, acciones militares. Supone necesariamente un cambio de perspectiva en el análisis de los problemas. Implica su evaluación desde el punto de vista de los que piden o necesitan apoyo y no de los que consideran la posibilidad de intervenir.

Los acontecimientos producidos en el último tiempo: los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos; la guerra contra el terrorismo iniciada por la administración Bush; la nueva estrategia norteamericana con respecto al uso de la fuerza en forma preventiva, como instrumento contra la proliferación de armas de destrucción masiva; la guerra de Irak y el debate en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, nos muestran que el sistema internacional y especialmente la Organización de Naciones Unidas están en crisis.

En última instancia, los hechos ocurridos recientemente, dejan en evidencia que en un mundo globalizado, la opinión del ciudadano común, es decir, la opinión pública mundial, tiene un enorme poder y ese peso afecta a las decisiones de todos, sean estados poderosos, organizaciones internacionales o simplemente personas comunes. Esta nueva realidad exige a los gobernantes actuar con responsabilidad, puesto que deben rendir cuenta, no sólo frente a quienes los han elegido, sino que también ante el resto de la comunidad internacional.

* * *

* Abogada, profesora de Derecho Internacional, Academia de Guerra Naval e investigadora del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada.

1. Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Oxford.
2. Roberts Adam, Review Essays, *The Price of Protection* .
3. El Informe de la Comisión se puede consultar en el sitio web www.iciss-ciise.gc.ca.
4. Robert S. Lethal, "The new calculus of pre-emption", *Survival*, vol. 44, N° 4, Winter 2002-03, pp 53-80.
5. Dana H. Allin, "el debate sobre la intervención". *La gestión de crisis*, Revista de la OTAN, número actual invierno 2002, www.nato.int/docu
6. Gareth Evans, "La responsabilidad de proteger". *La gestión de crisis*, revista de la OTAN, número actual, invierno 2002. Gareth Evans, fue co-presidente de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía.
7. En la Conferencia de prensa del día 7 de marzo recién pasado, el presidente Bush dice: "*The attacks of September the 11th, 2001, show what the enemies of América did with four airplanes. We will not wait to see what terrorists or terrorist states could do with weapons of mass destruction. We are determined to confront threats where they arise. I will not leave the American People at the mercy of the Iraqi dictator and his weapons.*" "...Iraq is a part of the war on terror. Iraq is a country that has got terrorist ties, it's a country with wealth, it's a country that trains terrorist, a country that could arm terrorists..."
8. Ariel E. Levite and Elizabeth Sherwood-Randall, "The Case for Discriminate Force", *Survival*, vol. 44, N° 4, The International institute for Strategic Studies, p. 90.
9. Ibidem, cita a Michael Waltzer, "First, define the battlefield", the *New York Times*, 21 September 2001, p. 90.
10. Es indudable que la falta de consenso en el Consejo de Seguridad, especialmente de sus miembros permanentes, con respecto al uso de la fuerza en el caso de Irak, cualquiera sean las motivaciones

morales, jurídicas o políticas que sus miembros hayan tenido, han tensionado enormemente al sistema internacional.

11. Intervención del Embajador chileno ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, marzo 2003.