

La Responsabilidad de Proteger y la Reforma de la ONU: El compromiso de Canadá

Marc Lortie
Embajador de Canadá en España

Este comentario fue escrito para la mesa redonda sobre la Reforma de la ONU "[La construcción de un nuevo papel para Naciones Unidas: la responsabilidad de proteger](#)" que tuvo lugar el 3 de junio de 2005 en Madrid. El evento fue organizado por la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (www.fride.org)

No les sorprenderá que Canadá, como nación tradicionalmente involucrada en misiones de paz y verdadera multilateralista, esté convencido de que la comunidad internacional tiene la responsabilidad de proteger a los civiles. Esta es, de hecho, una de las principales prioridades de la política exterior del gobierno canadiense.

Como respuesta a la publicación en marzo de 2005 del Informe del Secretario General de la ONU: *Un concepto más amplio de la libertad: Desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, el primer ministro canadiense Paul Martin hizo pública una declaración en la que señalaba el fuerte respaldo de Canadá a *La Responsabilidad de Proteger* e hizo un llamamiento a todos los dirigentes para que asumieran la norma emergente de que la soberanía del Estado entraña no sólo derechos, sino también responsabilidades – sobre todo con relación a la protección de los civiles. Desde el punto de vista de Canadá, no hay ningún elemento más importante en el informe del Secretario General que su respaldo a la Responsabilidad de Proteger.

La actual crisis en Darfur es un escalofriante recordatorio de la vulnerabilidad de la población civil en el entorno de seguridad de hoy y de la urgente necesidad de una voluntad política que proteja las vidas de los civiles. Ofrecer seguridad a los civiles no es una cuestión marginal en la agenda de la paz internacional y de la seguridad. Constituye realmente el núcleo de la Reforma de la ONU.

Antecedentes

Los esfuerzos de Canadá para promover la protección de los civiles se han producido en un entorno de seguridad cambiante, en el que las guerras internas tienen una proporción cada vez mayor dentro de los conflictos violentos.

Esta tendencia ha dado lugar a unas crisis humanitarias devastadoras a lo largo de los años 90, como las de Somalia, Srebrenica, Ruanda, Zaire y Kosovo, crisis para las que la respuesta de la comunidad internacional fue incoherente, controvertida o simplemente inadecuada.

En un debate iniciado en la Asamblea general de la ONU en 1999, el secretario general Kofi Annan instó a los miembros de la ONU a alcanzar un consenso para reconciliar el principio de soberanía de los Estados con el imperativo de respetar los derechos humanos y las normas humanitarias.

Como respuesta directa a este reto, Canadá creó en septiembre de 2000 la Comisión Internacional sobre Intervenciones y Soberanía de los Estados. Se dio a la Comisión un mandato de un año para examinar las cuestiones relacionadas con la intervención "humanitaria".

El informe de la Comisión Internacional sobre Intervenciones y Soberanía de los Estados (publicado en diciembre de 2001), titulado *La Responsabilidad de Proteger* aborda directamente el problema de la soberanía frente a la intervención, y creemos que proporciona un marco excelente para determinar las pautas que garantizan una intervención basada en criterios humanitarios.

Resultados de la Comisión: contenido del informe

El informe aporta una triple contribución inicial al debate de la protección de los civiles, muy relevante en la actualidad:

- En primer lugar, el informe propone un enfoque nuevo y constructivo al tradicionalmente controvertido asunto de la intervención humanitaria, presentándolo no como un argumento sobre el “derecho a intervenir” sino como un argumento sobre la “responsabilidad de proteger”. Esto es significativo, pues desplaza el centro de atención hacia las necesidades de los vulnerables, más que hacia los intereses de quienes intervienen.
- En segundo lugar, el informe propuso una NUEVA NORMA de “soberanía como responsabilidad”, la idea de que la soberanía confiere no solamente derechos, sino que implica también responsabilidades en el mantenimiento de los estándares humanitarios.
- La Comisión definió la responsabilidad de proteger incluyendo tres dimensiones: prevención, reacción y reconstrucción. Todas son de extrema importancia, siendo la prevención de máxima prioridad. Aunque se ha escrito mucho acerca de la prevención de conflictos, se ha dedicado un esfuerzo mucho menor a la cuestión de cuándo y cómo debería emplearse la fuerza para la protección de los civiles. Es aquí donde la comisión hace su tercera contribución importante: identifica un umbral para la acción y describe los principios que deben guiar el uso de la fuerza en estos casos.

El proceso multilateral – Responsabilidad de Proteger y la Reforma de la ONU

Asegurar que la comunidad internacional tiene la capacidad necesaria y que responderá de manera eficaz a crisis de protección a gran escala, a los crímenes de guerra y a los crímenes contra la humanidad, es una cuestión que, desde el punto de vista de Canadá, constituye una parte esencial de la Reforma de la ONU. De hecho, Canadá considera tres áreas principales en las que se requiere medidas enérgicas para situar nuestra humanidad común en el centro de la agenda de la ONU. La primera área es la responsabilidad de proteger.

Canadá se congratuló de ver que el Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio respalda *La Responsabilidad de Proteger* y su principio esencial según el que la obligación de proteger a los civiles es inherente a la soberanía de los Estados. El Panel recomendaba también que la ONU adoptara directrices para el uso de la fuerza similares a las recomendadas por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. La adopción de estos criterios serviría para solucionar el vacío existente en la legislación internacional, estableciendo firmemente la autoridad de la ONU para actuar en casos de conflicto interno / civil.

Nuestra humanidad común debería ser un argumento lo suficientemente poderoso en sí mismo, pero es eso precisamente lo que falta. No existe una estipulación explícita en la legislación internacional para la intervención sobre una base humanitaria. *La Responsabilidad de Proteger* pretende ocupar este vacío. Establece que deberíamos tener

el derecho legal a intervenir en un país atendiendo a razones de emergencia humanitaria cuando el gobierno de dicho país no quiera o no pueda proteger a su población de un peligro extremo como resultado de una guerra interna, represión o fracaso del Estado. La responsabilidad principal de protección de la propia población de un Estado reside en el Estado mismo, y no estamos defendiendo un derecho unilateral a intervenir en un país cuando otro país lo desee. Siempre es preferible disponer de una autoridad multilateral a la hora de intervenir en los asuntos de un Estado soberano. Lo que buscamos es la evolución de la legislación y de la práctica a nivel internacional, de manera que se tomen medidas multilaterales en situaciones de emergencia humanitaria extrema.

Una segunda área esencial de la reforma de la ONU es la responsabilidad de denegar, que incluye la necesidad de asegurar que las armas de destrucción masiva no caigan, bajo ninguna circunstancia, en manos de Estados o de terroristas preparados para usarlas, especialmente contra civiles inocentes. La no proliferación y el desarme siguen siendo pilares fundamentales del compromiso de la ONU a la paz internacional y a la seguridad.

En ambos casos, el multilateralismo ha afrontado el desafío de los grandes cambios acontecidos en el campo de la seguridad, y existe una evidente necesidad fortalecer nuestros sistemas y hacer más eficaz su respuesta. La clave estriba en una verificación estricta. La ONU debería establecer un mecanismo de verificación e inspección permanente que pueda reforzar y complementar los sistemas de verificación existentes.

La tercera área es la responsabilidad de reconstruir. Los objetivos de la Cumbre del Milenio sobre la pobreza, la enfermedad y la inseguridad global se quedarán en nada si no seguimos el consenso de Monterrey, a saber que el verdadero desarrollo exige un enfoque global para cuestiones como la deuda, el acceso a los mercados y la inversión social.

Dicho esto, tal y como hemos visto en Haití, toda la ayuda del mundo tendrá únicamente un efecto efímero si un país no dispone de unas instituciones públicas que funcionen. Debemos crear una capacidad de gobierno de los países y tomarnos el tiempo necesario para que se hagan las cosas bien. Lo mismo diríamos para las instituciones económicas. Las que funcionan bien favorecen las energías creadoras de los empresarios locales.

A medida que se acerca la próxima Asamblea General de las Naciones Unidas, muchos países se centran en la reforma del Consejo de Seguridad. Deberíamos apoyar reformas que hagan que el Consejo de Seguridad sea más eficaz, y permitiremos que los países que apoyan de manera activa las misiones de paz de la ONU, el desarrollo y otras actividades, sigan teniendo una oportunidad significativa de seguir aportando sus servicios.

No obstante, también son importantes las recomendaciones que van más allá del Consejo de Seguridad. Por ejemplo, la necesidad de establecer medidas para facilitar una respuesta integrada a los diversos desafíos a nivel de seguridad, desde la proliferación del terrorismo hasta la mejora de la coordinación de la ONU en desarrollo, salud o medio ambiente. Como países individuales, como miembros de organizaciones regionales, como participantes en los diversos grupos internacionales que agrupan intereses diversos, todos debemos actuar para superar las diferencias que nos dividen y forjar así un consenso internacional para la reforma de las Naciones Unidas.

En todo caso, independientemente de cómo consideremos la cuestión, ha llegado el momento de una reforma verdadera de las Naciones Unidas. Cada país debe aparcarse sus intereses y trabajar con el propósito común de reforzar esta institución universal, cuyas actividades fortalecen nuestra humanidad común.

Conclusión

La *Responsabilidad de Proteger* es tal vez la contribución más importante realizada hasta la fecha para la búsqueda de un marco común para la defensa de la humanidad; con este fin se fundó Naciones Unidas.

El impulso de la reforma de la ONU favorecerá el progreso de esta agenda. El informe del Panel de Alto Nivel hace una referencia contundente a la *Responsabilidad de Proteger*, y proporciona la base para la introducción de dos resoluciones que supondrían un cambio importante en cómo la comunidad internacional interpreta sus obligaciones en situaciones como la de Darfur. Canadá considera que la Asamblea General de la ONU debería adoptar una resolución que reconozca la evolución de la soberanía para que incluya la responsabilidad internacional hacia las poblaciones. Además, considera que el Consejo de Seguridad también debería establecer nuevos umbrales que permitan a la comunidad internacional determinar cuándo las poblaciones civiles afrontan amenazas extremas; asimismo, debería establecer nuevos umbrales para opciones no militares y, en caso necesario, proporcionar opciones militares para proteger a los civiles. La responsabilidad de proteger no es una licencia para la intervención; es un instrumento de garantía internacional de responsabilidad política.

En septiembre de 2005, los dirigentes del mundo se reunirán en la Cumbre de Naciones Unidas para abordar estas cuestiones y otros muchos asuntos fundamentales relacionados con la Reforma de la ONU. Es por tanto muy alentador ver que los Estados miembro asumen las recomendaciones del Panel de Alto Nivel. Permítanme volver a afirmar que *La Responsabilidad de Proteger* está entre las más altas prioridades de Canadá en la próxima cumbre de la ONU.

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org. / The views expressed by the authors of the documents published on this website do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on the articles or any other suggestions, please email us at comments@fride.org.