

FRIDE

FUNDACIÓN  
PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES  
Y EL DIÁLOGO EXTERIOR

# Responsabilidad de proteger: De la teoría a la práctica



Seminario, 9- 10 de marzo de 2009

Douglas Wilson

08

Conference Report / Informe de Conferencia  
2009

Conference Report / Informe de Conferencia

## Acerca de FRIDE

---

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

## Informes de Conferencia

---

La serie Informes de Conferencia de FRIDE ofrece información concisa sobre los principales debates y conclusiones de los grandes eventos que abordan cuestiones y tendencias de interés central para Europa y el mundo.

# Responsabilidad de proteger: De la teoría a la práctica

Douglas Wilson  
Marzo 2009

Douglas Wilson (Edimburgo) es traductor. Lleva más de una década en Madrid donde trabaja y vive. Licenciado en ciencias políticas por la Universidad de Glasgow, colabora a menudo con think tanks como FRIDE y The European Council on Foreign Relations.

Este informe ha sido editado por Vidal Martín, Investigador del área de Paz, Seguridad y Derechos Humanos de FRIDE, y Francisco Yermo, Responsable de Acción Humanitaria en Intermón-Oxfam.

08

Conference Report / Informe de Conferencia  
2009

Conference Report / Informe de Conferencia



Seminario organizado por FRIDE e Intermón Oxfam con el apoyo de la Embajada de Canadá en España y la Embajada del Reino Unido en España.

**Canada**



Foto portada: Nicolas Rost/UNHCR

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2009.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: [www.fride.org](http://www.fride.org)

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org)

---

# Contents

|   |    |
|---|----|
| Introducción  | 1  |
| RdP: Definición y desafíos globales   | 1  |
| RdP: Actores y desarrollo   | 2  |
| Valor añadido e implementación  | 3  |
| La RdP y la protección de civiles   | 5  |
| La dimensión preventiva de la RdP   | 7  |
| La RdP como una herramienta de respuesta:<br>El uso de la fuerza como último recurso  | 7  |
| Algunas críticas a la RdP   | 8  |
| La RdP como una herramienta de construcción de la paz y el papel<br>de la Comisión de Consolidación de la Paz y otras agencias intergubernamentales | 9  |
| Conclusiones generales  | 10 |

# Introducción

Durante los años noventa, la comunidad internacional se encontraba profundamente dividida entre los que abogaban por la “intervención humanitaria” en respuesta a violaciones de derechos humanos, y los que consideraban dicha doctrina como una violación inexcusable de la soberanía del Estado. Tras los bombardeos de la OTAN en 1999 para acabar con la limpieza étnica en Kosovo – después que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU) llegara a un punto muerto sobre si aprobaba o no una intervención, dejando en evidencia las diferencias existentes en la comunidad internacional y las reivindicaciones enfrentadas de legitimidad y legalidad – surgió la necesidad de una nueva norma para guiar las respuestas internacionales a violaciones de derechos humanos y pérdidas de vidas civiles. En este contexto, el entonces secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, desafió a la comunidad internacional a diseñar un marco para la acción en Estados donde se producían violaciones catastróficas de derechos humanos, o arriesgarse a otro fracaso colectivo como ocurriera en Ruanda o Srebrenica.

En respuesta a este desafío, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS, por sus siglas en inglés) impulsada por Canadá se reunió en 2001. El fruto de esta reunión fue la publicación de un informe que establecía el principio de la “responsabilidad de proteger” (RdP), cambiando así el énfasis del *derecho* de los Estados a intervenir hacia la *responsabilidad* de los Estados de proteger a los ciudadanos contra atrocidades en materia de derechos humanos.

En 2005, la Cumbre Mundial aprobó, de manera unánime, las conclusiones del informe y ahora, tras el reciente documento del secretario general de la ONU, Ban Ki Moon, titulado “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”, los esfuerzos se centran en su implementación. No obstante, algunos observadores consideran que algunos Estados se están alejando de los compromisos previamente adquiridos y la RdP

sigue provocando sospechas y recelos en muchas partes del mundo.

Los días 9-10 de marzo de 2009, la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) e Intermón Oxfam, con la colaboración de las embajadas de Canadá y el Reino Unido en España, reunieron a una serie de expertos para debatir sobre la RdP, su implementación y las perspectivas de que sea aceptada a nivel internacional como una futura norma de trabajo. Como parte de la discusión, representantes de las embajadas arriba mencionadas expusieron algunos de los planes de sus respectivos gobiernos en materia de la RdP para los próximos meses. A continuación, se presentan algunos de los puntos clave del debate, siguiendo la confidencialidad establecida por la *Chatham House Rule*.

## RdP: Definición y desafíos globales

Como introducción, se hizo una breve presentación del contexto que dio lugar a la RdP asegurando que existe una obligación moral de prevenir futuras atrocidades como las que ocurrieron en Rwanda o Bosnia. La RdP es una norma ambiciosa que reconoce que la primera responsabilidad del Estado es para con sus propios ciudadanos. Esto le otorga una naturaleza polémica a la RdP. En esta introducción, se hizo un llamamiento tanto a los defensores como a los críticos a que recordaran que lo que está en juego cuando se debate sobre la RdP es el bienestar de los seres humanos, no detalles técnicos abstractos. Se hizo referencia, asimismo, a la obligación de respetar a las poblaciones civiles, la necesidad de la cooperación regional y el papel potencial de organizaciones como la Unión Africana (UA), en lo que se denominó un contexto internacional cada vez más desafiante, donde nuevas crisis como en Zimbabue y nuevos acontecimientos preocupantes como el ataque israelí contra la ONU durante la reciente ocupación de Gaza presentan nuevos retos cada día.

Durante la primera discusión, se describió a la RdP como uno de los avances normativos más importantes desde la II Guerra Mundial. Una re-conceptualización de la soberanía que se basa en la siguiente idea: los individuos, no los Estados, tienen derechos; los Estados tienen responsabilidades, y la primera y más importante es la responsabilidad de proteger a los individuos contra atrocidades masivas. Si un Estado no puede o no quiere llevar a cabo esa responsabilidad de proteger, dicha responsabilidad no se queda en suspenso, sino que se traslada, por defecto, a la comunidad internacional en general. Eso se describió como un "giro" vital del antiguo énfasis sobre la intervención humanitaria hacia un nuevo enfoque en la protección y la capacitación para proteger.

Asimismo, el "revolucionario" tercer pilar de la RdP, que permite la intervención por parte de la comunidad internacional como último recurso, difiere en gran medida de los conflictos tradicionales (una guerra entre dos ejércitos), de la seguridad colectiva (el uso de la fuerza por parte de la comunidad internacional contra un agresor), o el mantenimiento de la paz (la interposición de una fuerza internacional neutral entre dos ejércitos rivales). Constituye un cambio crucial en el que la comunidad internacional se posiciona entre los que cometen abusos masivos de derechos humanos –genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad– y la población civil y su derecho inalienable de ser protegida.

## RdP: Actores y desarrollo

Uno de los temas de la primera parte de la conferencia fue la contribución de los comisarios que redactaron el informe, especialmente la del presidente Gareth Evans, en general considerado el principal arquitecto de la RdP, y del co-presidente Mohamed Sahnoun. Asimismo, se hizo referencia al papel clave del ex secretario general de la ONU, Kofi Annan, quien se había visto profunda y personalmente afectado por el

fracaso colectivo de Ruanda. Kofi Annan trabajó incansablemente para alcanzar un nuevo marco normativo –retando a la comunidad internacional a acordar una serie de reglas comunes que reconocieran el valor de la RdP desde el principio– y lo guió a lo largo del sistema hasta que se convirtió en una norma internacionalmente aceptada. Asimismo, se subrayó la importancia del apoyo del Gobierno de Canadá, así como de Australia, para la causa de la RdP. Canadá actuó como un "defensor de la normativa", proporcionando el apoyo a nivel estatal, que es fundamental para que una idea se convierta en una norma internacionalmente aceptada.

En gran medida, el trabajo de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal representó una reformulación de conceptos que ya circulaban entre la comunidad de ideas y su relanzamiento con un impacto más decisivo. Por ejemplo, la calificación de soberanía estatal inherente en la RdP es simplemente el reconocimiento de que la soberanía jamás es absoluta. De hecho, la noción de soberanía cualificada ha informado a la cultura política desde hace tiempo, con los ciudadanos demandando, de forma tácita, ciertas responsabilidades de los Estados. Asimismo, las tendencias internacionales han ido moviéndose hacia una soberanía más diluida desde por lo menos 1945, cuando se empezó a restringir cada vez más el uso de la fuerza interna y externa por parte de los Estados. La integración de los Estados en el sistema internacional a través de la participación en organizaciones internacionales y regionales cada vez más importantes como la Unión Africana, la Unión Europea (UE) y la ONU contribuye a una mayor disolución de la soberanía. En este sentido, la RdP es otro paso muy significativo en esa dirección.

Lo mismo podría decirse de la RdP y la agenda de protección, que ha ido desarrollándose desde las Convenciones de Ginebra y el surgimiento del Derecho Humanitario. Por ejemplo, en 1992 extremistas hindúes invadieron una mezquita en la India, matando a 2.000 musulmanes y provocando críticas y resentimientos generales en contra del Gobierno indio por su fracaso en prevenir dicha tragedia. La

condena ya estaba enmarcada en el lenguaje de la RdP. Por lo tanto, la RdP debería entenderse como la cristalización en un marco normativo de tendencias ya existentes.

El informe de la Comisión se presentó en diciembre de 2001, un momento poco oportuno debido a que las reacciones al 11-S estaban en pleno apogeo. Además, el “secuestro” de términos clave de la RdP por los responsables de la invasión a Irak supuso otro retroceso. No obstante, la Cumbre Mundial de 2005, actuando como la Asamblea General de la ONU, adoptó la RdP, decisión que fue posteriormente reafirmada por el Consejo de Seguridad.

Asimismo, el final del mandato de Kofi Annan como secretario general de la ONU y su sucesión por Ban Ki Moon, considerado por la mayoría como un candidato de EE.UU. poco entusiasta sobre la reforma de la ONU, había sido considerado por algunos como otro revés para la RdP. Sin embargo, Ban Ki Moon respondió a sus críticos asumiendo la causa de la RdP con la publicación a principios de 2009 de un informe titulado “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”. El documento del secretario general no aporta mucho al informe general en términos de sustancia, aunque sí introduce la metáfora de los “tres pilares”: responsabilidad estatal, asistencia internacional e intervención internacional. La metáfora parece útil pero puede resultar excesiva al sugerir que cada “pilar” sostiene la estructura de la RdP en igual medida. De hecho, el primer pilar –la responsabilidad del Estado de proteger a sus propios ciudadanos– es primordial, mientras que el tercero es vital para la prevención de atrocidades en materia de derechos humanos y también es el más controvertido.

## Valor añadido e implementación

El valor añadido de la RdP reside en lo que trae a la mesa en términos del tercer pilar: la intervención para proteger a los ciudadanos contra abusos de los derechos humanos. No obstante, nadie debería pensar que la RdP hará desaparecer la controversia existente alrededor de la intervención: cada vez que se emplee la fuerza internacional, es muy probable que la cuestión produzca controversias. Asimismo, la RdP no es sólo una tarea de acción sino también de omisión; lo que no está cubierto por la norma es también importante y se llamó la atención hacia la amplia serie de instrumentos alternativos ya disponibles para afrontar situaciones de crisis. Por ejemplo, el objetivo del Gobierno en Sri Lanka no es matar al mayor número de Tigres Tamiles, sino asegurar la victoria militar. Esto sugiere que la RdP no es el instrumento más apropiado en este caso. Eso nos lleva a una de las dificultades identificadas por los arquitectos de la RdP: la responsabilidad de proteger podría alentar a grupos armados a incrementar el uso de la violencia (o recurrir a ella en primera instancia) con el fin de atraer la atención internacional y la intervención. La nueva norma es sobre todo preventiva, algo que *siempre* se debería tener en cuenta. La fuerza sólo debe ser considerada como último recurso.

En las discusiones se enfatizó que el cómo y cuándo se toman las decisiones en materia de la RdP, sobre qué base y cómo se aplica a los contextos locales son las cuestiones que deben ser tratadas por Occidente y el mundo en vías de desarrollo de forma conjunta. Hasta el momento, Occidente se ha portado de forma poco sensible dominando el discurso sobre la RdP. En este sentido, una aceptación generalizada de la RdP requiere a la larga de una reforma del Consejo de Seguridad de la ONU. A menos que el mundo en vías de desarrollo sienta que su voz es escuchada, siempre tendrá la tentación de ver a la RdP como una herramienta pro-

pagandística e imperialista de Occidente y, por lo tanto, siempre habrá una excusa preparada para los críticos de la RdP.

En esta línea, en los debates se consideró la RdP desde la perspectiva de Oriente Medio y se subrayó que, desde aquella región, muchas veces la ONU se percibe como un lugar donde las reglas son establecidas por un pequeño grupo de países poderosos. Se examinó cómo podría aplicarse la RdP a las realidades en el terreno y se sugirió que Oriente Medio, y Gaza en particular, podría ser un campo de pruebas para la RdP. Muchos en Oriente Medio sospechan que la RdP contiene una agenda secreta occidental: el mismo viejo "intervencionismo humanitario" con otro disfraz. Algunos de los obstáculos a la RdP en la región incluyen: el abismo entre los gobernantes y los gobernados; las restricciones y la ausencia de medios de comunicación en general (por ejemplo, el reciente apagón mediático durante la invasión israelí de Gaza); la relativa inexperiencia de organizaciones regionales como la Liga Árabe o la Conferencia Islámica como organismos de toma de decisiones en términos de respuestas regionales; y la naturaleza relativamente poco sofisticada de la sociedad civil, considerada demasiado inmadura como para adoptar plenamente la RdP. La cultura religiosa de la región, con su énfasis sobre la protección del prójimo, fue subrayada como un paso positivo hacia la RdP, aunque se reconoció la clara dificultad en traducirlo a la acción política.

Asimismo, se hizo hincapié en que la acción militar debería considerarse bajo un prisma distinto a los demás tipos de intervención. Cualquier intento de "reempaquetar" Irak como una intervención humanitaria, por ejemplo, es poco honrado. Además, se comentó la necesidad de acordar ciertas condiciones objetivas antes de contemplar un despliegue militar. En términos de la prevención y reconstrucción, en los debates se lamentó el hecho de que a menudo existe una escasez real de aptitudes y una falta de especialización en sociedades en situaciones de conflicto y, con frecuencia, hay una carencia de sustitutos claros para personas como el presidente Al-Bashir. Una de las conclusiones fue enfatizar la necesidad de desarrollar capaci-

dades civiles de respuesta rápida y un sistema judicial que funcione, así como de una reforma de los medios de comunicación.

Varios participantes hicieron hincapié en que la comunidad internacional demuestre la voluntad política necesaria para hacer de la RdP una realidad en funcionamiento. Otros se mostraron más escépticos, alegando que la redefinición de soberanía inherente en la RdP es una cuestión importante para una serie de Estados, muchos de los cuáles son ex colonias. La RdP es considerada por algunos como un "caballo de Troya" del imperialismo occidental. Si se quieren calmar las sospechas alrededor de este instrumento, es necesario afrontar los recelos del mundo en vías de desarrollo con relación al sistema internacional. En otras palabras, las instituciones internacionales necesitan evolucionar para reflejar el orden mundial cambiante.

Posteriormente, se habló brevemente de la relación entre la Corte Penal Internacional (CPI) y la RdP ya que la responsabilidad de proteger y la responsabilidad de procesar son dos caras de la misma moneda. Pero también se señaló la creciente crisis de credibilidad de la CPI debido a que hasta el momento ningún nacional israelí, estadounidense o británico ha sido acusado por la Corte —a pesar de que dichos países sean los más beligerantes—, levantando así dudas sobre su imparcialidad. Por ahora, una asociación demasiado estrecha con la CPI podría parecer contraproducente para la RdP.

La necesidad de una reforma del Consejo de Seguridad de la ONU fue nuevamente subrayada, y se describió el veto estadounidense como un serio problema para la comunidad internacional. Con relación a Gaza y otros escenarios de ocupación, varios expertos aclararon que las potencias de ocupación también tienen la responsabilidad de proteger a las poblaciones locales bajo la RdP. En ese contexto, se mencionó la falta de información sobre el asalto de EE.UU. en Faluya (Irak) en noviembre de 2004.

Los participantes luego aclamaron la llegada del

Presidente Obama a la Casa Blanca y el nuevo entorno internacional. Asimismo, se apuntó que Susan Rice, la actual embajadora de EE.UU. ante la ONU, es una defensora clave de la RdP. Finalmente, se sugirió que la ONU pidiera a la Comisión Internacional que investigara los acontecimientos relacionados con la reciente invasión israelí en Gaza y el ataque a las instalaciones de la ONU.

## La RdP y la protección de civiles

Hubo consenso en describir a la RdP como una herramienta de doble filo: un instrumento de justicia y también uno de “civilización” siendo éste último el que causa tanta inquietud en el mundo en vías de desarrollo. La RdP debería usarse para atender las necesidades de los ciudadanos en vez de convertirse en otra herramienta estatal, haciendo hincapié siempre en la prevención, y no la intervención que suele ser en demasiadas ocasiones el enfoque empleado por los Estados. La RdP no puede convertirse simplemente en otra ruta hacia el intervencionismo militar tradicional.

Algunos de los desafíos a los que se enfrenta la comunidad internacional en términos de la protección de civiles mencionados por los participantes incluyen la creciente militarización de los espacios humanitarios; las líneas borrosas entre combatientes y no combatientes en situaciones de conflicto; la creciente brecha entre las poblaciones locales y los oficiales de la ONU debido al enfoque excesivo sobre la seguridad de estos últimos; y la vital importancia de la capacidad en los esfuerzos humanitarios (por ejemplo, la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo –MONUC– simplemente no tuvo el alcance necesario para un área cuatro veces más grande que Europa Occidental). Asimismo, y estrechamente relacionado con este último punto, los expertos lamentaron la ausencia, con demasiada frecuencia, de países poderosos en misiones de paz, así como su tendencia a prestar tiempo y recursos a esfuerzos unilaterales o “coali-

ciones de la voluntad”. También se subrayó el alto número de casos donde las misiones de la ONU de hecho produjeron graves violaciones de los derechos humanos en vez de paz y seguridad. A pesar de los pasos adoptados para afrontar ese problema a través de la resolución 1820, persiste la impunidad. Incluso si un culpable es condenado, a menudo la víctima no sabe cómo se está desarrollando el proceso judicial puesto que el juicio se lleva a cabo en el país de origen del acusado. Esto es algo que debe remediarse.

Por otra parte, en los debates también se subrayó la prevención como clave para la protección de civiles ya que situaciones catastróficas como Ruanda no surgen de la noche a la mañana. Se hizo hincapié, entonces, en la necesidad de un esfuerzo mayor por parte de la comunidad internacional para entender y prevenir las causas de la violencia. Por ejemplo, aunque a menudo se expresa indignación hacia la industria armamentística, las acciones para demandar la rendición de cuentas de los países fabricantes y proveedores son insuficientes. Los países y compañías involucradas en el tráfico de armas deberían ser juzgados cuando esas armas son usadas en violaciones de los derechos humanos. Asimismo se apuntó que en los países que sufren la llamada “maldición de los recursos”, gran parte de la responsabilidad de actuar se ha dejado en manos de compañías privadas a través de la muy aclamada Responsabilidad Social Corporativa (RSC). Finalmente, se mencionaron los crecientes problemas que sufren los refugiados en países de salida en situación de guerra donde las fronteras están a menudo cerradas, y se hizo un llamamiento a que se mantenga ese simple mecanismo de protección.

Otro de los temas considerados en esta conferencia fue la existencia de mayor énfasis en el aspecto de seguridad que en el proceso de reconstrucción. En este contexto se puntualizó que es un error considerar a los procesos de paz como neutrales. Esos procesos crean ganadores y perdedores, y la paz es a menudo establecida mediante la concesión de un lugar en la toma de decisiones a los poderosos en detrimento de la justicia. La reconstrucción debe llevarse a cabo en colaboración con la comunidad local, incluyendo aquella

parte de la comunidad que tradicionalmente no ostenta el poder; en caso contrario, ¿qué estamos reconstruyendo?

La controversia alrededor de la RdP fue otro de los puntos discutidos señalando que ninguna norma internacional actual ha sido establecida sin que tuvieran lugar intensos debates previos. Asimismo, se plantearon dudas sobre hasta qué punto la RdP puede pertenecer "a la población" más que al Estado, dado que las demandas son, por lo general, canalizadas a través del último. Se abogó por la necesidad de establecer una especie de marco normativo para la RdP y se señalaron los peligros de idealizar el no intervencionismo. Aparentemente, actualmente nos enfrentamos a la dicotomía de las políticas fallidas de Occidente y la postura no intervencionista que implica dejar a los Estados problemáticos que solucionen sus problemas por sí solos creyendo que, de alguna manera, esto resolverá los problemas del mundo. La historia ha desmentido dicha idea. No obstante, si la RdP es la respuesta, debemos usarla con cautela, puesto que en manos del dictador equivocado, podría fácilmente convertirse en otra herramienta propagandística en contra de Occidente y minar aún más la acción multilateral.

Existen, por supuesto, una gran variedad de opositores a la RdP, cuyas diferencias sugieren que la RdP tiene un arduo trabajo por delante para establecerse como una norma internacional en funcionamiento. Algunos de los críticos mencionados en los debates incluyen: aquellos que se ven directamente afectados, implicados o amenazados por la RdP, como por ejemplo el Presidente de Sudan, Al-Bashir, recientemente acusado por la CPI; y los "anti-imperialistas", quienes opinan que la presentación y envoltura de la RdP solo sirve para encubrir la misma agenda occidental de siempre. Otros se oponen a la intervención en los asuntos internos de otros Estados como norma general y los legalistas señalan que el Derecho Internacional no menciona en ningún lado el derecho a intervenir (eso es más un hecho empírico que una opinión). Por último, los escépticos que piensan que la RdP es una muy buena idea pero imposible de llevar a cabo de manera equitativa en la vida real en un sistema internacional

parcial y los dudosos, que opinan que las intervenciones siempre acaban creando tantos problemas como solucionan.

Los defensores de la RdP incluyen a los "intervencionistas cosmopolitas", los intervencionistas liberales que abogan por la intervención de Estados en otros Estados, y finalmente los "falsos intervencionistas", que intentan "secuestrar" la terminología de la RdP para servir sus propios propósitos.

Durante el debate, se observó que las misiones de mantenimiento de la paz responden al Consejo de Seguridad de la ONU, pero a menudo sus mandatos carecen de una cláusula de RdP, algo que hay que remediar. Se subrayó, asimismo, el importante papel que pueden jugar las organizaciones regionales como la UE y la UA. Sin embargo, los participantes también apuntaron la frecuente falta de fondos que sufren esas organizaciones, dependiendo de los Estados miembros para su financiación. Se afirmó, además, que estamos condenados al fracaso si consideramos al Estado como actor clave, dado que el Estado siempre se mueve según sus intereses. Las intervenciones multilaterales tienden a estar vinculadas a valores, mientras que las iniciativas unilaterales por lo general son motivadas por intereses. Asimismo, se comentó que los mejores profesionales militares rara vez participan en operaciones de mantenimiento de la paz, y sus superiores están desesperados por evitar bajas a toda costa, en detrimento de la misión en cuestión.

A modo de introducción a la siguiente sección, la importancia de los sistemas de alerta temprana para la prevención de conflictos fue un tema de las conclusiones de la primera parte de la conferencia. Sin embargo esta apreciación se matizó diciendo que los Estados con problemas internos a menudo se muestran reacios a aceptar sistemas de alerta temprana, puesto que temen estar sujetos a cualquier tipo de supervisión externa.

## La dimensión preventiva de la RdP

Según uno de sus defensores –quien ha descrito la RdP como la codificación de una serie de tendencias que han surgido en la comunidad internacional durante las últimas décadas (como la necesidad de protección, generalmente aceptada)– la dimensión preventiva es el aspecto más importante de la RdP.

Algunos participantes mencionaron las dificultades en distinguir entre las áreas temporales de la RdP y las críticas hacia la tendencia general a priorizar la reacción ante la reconstrucción y la prevención. El enfoque hacia la prevención incluido en el último informe del secretario general de la ONU ha convencido a una serie de países escépticos, alentando su adopción de la RdP. No obstante, se observó que la prevención ha sido criticada por diluir la importancia y claridad analítica de la RdP.

Una de las dificultades de la prevención se encuentra en establecer los umbrales para la acción. Esta es una cuestión que ha suscitado mucho debate, y algunos opinan que los umbrales son demasiado altos, lo que conlleva el riesgo de intervenciones tardías que llegan demasiado tarde y no consiguen evitar la catástrofe humanitaria. Es probable que los umbrales sean muy exigentes si se requiere un acuerdo global, lo que conlleva el riesgo de hacer ineficaz la RdP en la práctica. Por el otro lado, si los umbrales son demasiado bajos y se desencadenan intervenciones con demasiada facilidad, la claridad de la RdP como concepto corre el riesgo de convertirse en borrosa y, de cierta forma, carente de cualquier significado.

Asimismo, prevención puede significar afrontar las causas estructurales del conflicto. Qué exactamente debería prevenirse bajo la RdP, y cómo, siguen siendo cuestiones pendientes. En cualquier caso, la prevención efectiva requiere instrumentos altamente sensibles que a su vez puedan ser utilizados de forma sistemática, lo

que es una tarea bastante difícil. La sociedad política todavía se centra mucho en el Estado, pero los avances en materia de prevención provienen, sobre todo, de la sociedad civil. La prevención ha de promoverse en la sociedad civil, ¿pero cómo se puede llevar a cabo de manera independiente del Estado?

Los expertos mencionaron el caso de Kenia como la historia de éxito indiscutible de la RdP. La diplomacia internacional y regional pudo prevenir que la violencia escalara y se convirtiera en una calamidad humanitaria real tras las polémicas elecciones de diciembre de 2007.

## La RdP como una herramienta de respuesta: El uso de la fuerza como último recurso

A modo de introducción de este panel, se observó que la ciencia política no es alquimia, y que algunos dilemas no tienen respuestas fáciles. Por ejemplo, el uso de la fuerza –incluso como último recurso– constituye un problema moral para los encargados de tomar las decisiones, y es una controversia que se remonta a por lo menos Biafra, Nigeria, en 1967.

Se hizo hincapié en que la comunidad internacional debería presionar a los gobiernos a que hicieran más en relación con los derechos y obligaciones ya existentes bajo diversos tratados y convenio internacionales, que raramente se aplican. La Carta de la Naciones Unidas, por ejemplo, es un muy buen documento. Asimismo, se hizo hincapié en la importancia de la opinión pública en posibles intervenciones bajo la RdP. Por ejemplo, el conflicto en Bosnia de 1995-1999 unió a la opinión pública en Europa Occidental en favor de la intervención, pero poco después el conflicto en Kosovo la divi-

dió. La diferencia real entre los dos conflictos fue cómo los medios de comunicación presentaron los eventos y las consecuentes diferencias en las percepciones del público de ambos conflictos.

Una de las conclusiones más relevantes fue que si la intervención finalmente se lleva a cabo, debe de ser proporcional, tener objetivos claros, una clara estrategia de salida, y un plan "B" en caso de que el plan original fracase. La misión de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR, por sus siglas en inglés) en la antigua Yugoslavia fue deficiente en casi todos los sentidos; no había un objetivo claro, las responsabilidades eran difusas, y la misión carecía de autorización para usar la fuerza incluso para separar los dos lados enfrentados. Finalmente, la misión estaba mal equipada para llevar a cabo la tarea.

## Algunas críticas a la RdP

En la siguiente sesión, se describió la RdP como la más reciente expresión de la hegemonía de la agenda liberal, y se la criticó por basarse en estándares de "buena gobernanza" definidos externamente. La RdP se presenta como una respuesta a situaciones anormales, implicando necesariamente un falso dualismo entre guerra y paz. La realidad sería mejor reflejada por una escala móvil de violencia. A menudo hay más violencia durante tiempos de paz que de guerra como, por ejemplo, la violencia contra las mujeres en El Salvador desde el final de la guerra civil. Asimismo, se resaltó la creciente tendencia a mezclar la intervención humanitaria y la militar, citando el manual de los "Marines" estadounidenses que establece: "Los soldados estadounidenses también deben construir naciones". La vaga distinción entre la acción humanitaria y la militar arroja dudas sobre la credibilidad de Occidente.

En el debate se sostuvo que la intervención militar bajo la RdP sólo puede ocurrir en base a "pruebas fidedignas". Idealmente, las pruebas deben ser aportadas por una tercera parte imparcial. Pero dicha tercera parte imparcial no existe y tampoco podría existir, dado que la imparcialidad es un producto de la imaginación liberal, al igual que la idea equivocada de que existan

situaciones desprovistas de intereses geopolíticos. Los Estados mezclan su propio interés con cuestiones de derechos humanos, como siempre lo han hecho, y así el interés geopolítico nunca desaparece. Se especuló que la narrativa de la RdP fuera simplemente un nuevo lenguaje para un viejo problema, un reciclaje de la doctrina de la "guerra justa" —*plus ça change, plus c'est la même chose*— y se concluyó afirmando que la RdP sólo puede ser útil como una herramienta adicional en la lucha contra la violencia en todas sus manifestaciones.

A continuación tuvo lugar un animado debate, donde se rebatieron dichas críticas, afirmando que la RdP era la expresión normativa de una cultura de derechos humanos que se venía desarrollando desde por lo menos 1945. También se sostuvo que el tendón de Aquiles de la RdP es la cuestión de la autodeterminación y la lucha interna en algunos Estados de ciertos grupos por la independencia. Finalmente, surgió la pregunta sobre si el Gobierno de España estaba actuando en contradicción con el principio de la RdP al negarse a reconocer al nuevo Estado de Kosovo, señalando que E.E.UU. normalmente decide cuando una lucha por la autodeterminación es legítima —más recientemente en Kosovo—, lo que no supone un buen augurio para la RdP.

El debate concluyó con la reflexión de que estamos regresando rápidamente a un mundo del siglo XIX, donde la inviolable soberanía estatal es una cuestión de grado, que depende en una serie de factores relacionados con el Estado en cuestión y el creciente papel decisivo que puede jugar la opinión pública en este sentido.

# La RdP como una herramienta de construcción de la paz y el papel de la Comisión de Consolidación de la Paz y otras agencias intergubernamentales

El debate comenzó con la afirmación que la prevención siempre debería ser la prioridad, y que cualquier conversación sobre reconstrucción siempre implica un fracaso de prevención y, por lo tanto, de voluntad política. Se argumentó que la reconstrucción no supone un regreso al punto de partida de una sociedad en situación de post-conflicto. Este es el tipo de reconstrucción que se está llevando a cabo en Gaza, por ejemplo, y no es una solución *per se* sino más bien una forma temporal de abordar el problema. Problemas estructurales requieren soluciones estructurales, independientemente de la tendencia de la comunidad internacional de poner en cuarentena a los problemas, paliándolos en vez de resolverlos.

Se examinó la diferencia entre reconstrucción post-bélica y acción humanitaria o ayuda al desarrollo antes de ofrecer algunas directrices de reconstrucción: los componentes civiles y policiales de las misiones internacionales deberían predominar sobre los militares. La reconstrucción debería centrarse en las capacidades locales, y la protección de civiles debería ser siempre una prioridad. La reconstrucción debe ser considerada y llevada a cabo con una perspectiva de largo plazo. A menudo esa no es una tarea fácil, dado que la política nacional trata sobre todo los problemas a corto plazo. Una de las mayores ayudas al proceso de construc-

ción es la reducción de las desigualdades socioeconómicas entre los diversos grupos.

Asimismo, se mencionaron algunos de los pasos vitales para el éxito en los procesos de reconstrucción: se debe reformar y fortalecer el sistema de seguridad generando estabilidad. Un Estado que funcione plenamente es también vital para la reconstrucción; ello no siempre implica la celebración de elecciones, aunque pueda incluirlo. Cuestiones como la desmovilización, el desarme y la reintegración (DDR) y las comisiones de la verdad son importantes, pero también son objetivos a largo plazo. La cuestión no es abogar por la amnesia colectiva, sino reconocer que un tiempo realista es un componente esencial de cualquier proceso de reconstrucción. El respeto y la protección de los derechos humanos son igualmente parte y parcela de cualquier proceso de reconstrucción. Un peligro constante es la proliferación de armas pequeñas entre la población local, y eso debe reducirse lo máximo posible.

Se examinó el establecimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU, un hecho que abordó "una sensación de abandono institucional" dado que no había ninguna organización de la ONU que se dedicase a esa área en específico. El objetivo de la Comisión es unir a todos los actores, reunir los recursos, promover la recaudación de fondos y proporcionar asesoramiento sobre estrategias de largo plazo, sirviendo asimismo para institucionalizar el debate en su fin último de proporcionar una reconstrucción sostenible. Pero la Comisión se enfrenta a una serie de problemas: no cuenta con los suficientes recursos, carece de capacidad analítica y capacidad para adaptarse a la situación en el terreno, y sufre de una perspectiva simplista con una especie de "talla única" para la reconstrucción. En suma, tiene dificultad en entender los conflictos y sus diferentes dimensiones. Además, a menudo se pone demasiado énfasis en los elementos de seguridad en detrimento de un análisis de las causas.

El mismo experto añadió que hay que tener cuidado y no pedir demasiado de las sociedades locales en situaciones de post-conflicto. Por ejemplo, en Mozambique se hizo demasiado hincapié en la liberalización de la

economía y la celebración de elecciones, y ello puede resultar problemático.

Muy a menudo se imponen reformas externas sobre sociedades que requieren de respuestas orgánicas desde dentro. Otra serie de problemas también fueron planteados en los debates y aún requieren respuestas: ¿Cómo supervisar el cambio desde una economía de guerra a una economía de paz? ¿Cómo integrar a todos los sectores de la sociedad –por ejemplo, las mujeres– en procesos de toma de decisiones? Y finalmente, ¿cómo se puede alcanzar el equilibrio justo entre los principios y el pragmatismo, como por ejemplo, en reclamos (a menudo contrapuestos) por paz y justicia?

## Conclusiones generales

La responsabilidad de proteger es un avance normativo de vital importancia para el debate humanitario y de política exterior actual. El principio de la RdP cambia el enfoque de la discusión desde la legitimidad y legalidad de las intervenciones humanitarias hacia los derechos de la población civil inmersa en el conflicto y la responsabilidad del Estado y de la comunidad internacional de garantizar su protección.

La RdP se enfrenta a acusaciones por parte de críticos que alegan que es simplemente el último instrumento diseñado para servir a la agenda de Occidente. Los escépticos argumentan que la intervención podría fomentar el secesionismo y un incremento de la violencia por parte de grupos armados. Estas acusaciones necesitan tratarse primero a través del uso de la norma de manera justa y sin una doble moral –lo que podría requerir una reforma del Consejo de Seguridad de la ONU– y, segundo, mediante la adaptación de la norma a los contextos locales, y evitando usarla en escenarios equivocados, como por ejemplo, Irak, Georgia o Birmania.

La protección de civiles se ha convertido en una actividad cada vez más compleja y difícil debido a misiones

internacionales con mandatos poco claros, a un enfoque centrado en la seguridad del personal, a una distinción poco clara entre combatientes y no combatientes y a la militarización de los espacios humanitarios. No será posible alcanzar plenamente los objetivos en materia de protección si la comunidad internacional solamente afronta las amenazas inmediatas y no trata las causas estructurales del conflicto (tráfico de armas, conflictos por los recursos, entre otros).

El aspecto preventivo de la RdP es la dimensión más importante: reduce el sufrimiento humano antes de que ocurra y ha conseguido convencer a algunos países escépticos. Pero la protección también tiene el potencial de diluir la importancia y la claridad conceptual de la norma, en particular si el umbral para la intervención es demasiado alto, incluye demasiados aspectos estructurales o no consigue definir los elementos más eficaces para la prevención.

En términos de respuestas, la intervención (militar) externa es el aspecto más controvertido de la RdP y siempre un último recurso. Los formuladores de políticas y oficiales deben medir el impacto sobre los medios de comunicación y la opinión pública al tomar la decisión de intervenir. Asimismo, es importante usar la misma regla para la intervención en todos los casos y tener un plan muy claro, con objetivos políticos y una estrategia de salida.

La reconstrucción no debería ser considerada como un regreso al punto de salida de una sociedad en situación de post-conflicto. La comunidad internacional debería aprovechar la oportunidad para afrontar las causas estructurales del conflicto (desigualdades socioeconómicas, impunidad o injusticia), mediante el uso de las capacidades locales así como asistencia externa a largo plazo. En este sentido, la Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU debería tener un mandato y recursos apropiados para liderar esa tarea.

Las organizaciones regionales, como la UE o la UA, pueden jugar un papel significativo en la implementación de la RdP. La UE en particular está bien situada para promover el avance de la agenda de la RdP, siendo prioritaria la creación de la capacidad civil de despliegue rápido de la UE.



# FRIDE

---

En 2005, la Cumbre Mundial de la Asamblea General de la ONU respaldó el principio de la "Responsabilidad de Proteger" (El principio de RdP), que se concibe como la responsabilidad que tiene un Estado de proteger a sus propios ciudadanos de abusos sistemáticos de sus derechos humanos y, lo que es más polémico, apoya la posibilidad de recurrir a intervenciones internacionales en última instancia si un Estado deja o se niega a cumplir dicha responsabilidad.

Sin embargo, la implementación de este principio no está resultando nada fácil debido al escepticismo que genera esta práctica en los países desarrollados al entender que la R2P sirve como un aliciente a la insurrección armada en el mejor de los casos, o todavía peor, como un verdadero "Caballo de Troya" del imperialismo occidental. Además, existe la sensación generalizada de que ciertos países han dado marcha atrás en cuanto a sus compromisos adquiridos en esta materia.

Los días 9 y 10 de marzo de 2009, la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) e Intermón Oxfam, junto con las Embajadas de Canadá y del Reino Unido, convocaron a varios expertos para hablar sobre la "Responsabilidad de Proteger" y su implementación: qué es lo que hace falta para facilitar dicho proceso, cuáles son los obstáculos a los que se enfrenta, y qué posibilidades tiene de que se convierta en una normativa internacional.

# www.fride.org