

El principio de la Responsabilidad de Proteger (R2P) en medio de las turbulentas aguas del debate entre Orden y Justicia

ENTREVISTAS A VARIOS AUTORES*

P resentación

El debate entre Orden y Justicia ha sido, sin duda, una de las controversias teóricas que han marcado el devenir de la escuela de la Sociedad Internacional, conformándose dos grandes corrientes dentro de la misma: los pluralistas y los solidarios. Los primeros, consideran que las normas e instituciones de la sociedad internacional se articulan en torno al concepto de *orden*, priorizándose los valores de estabilidad, la limitación del uso de la fuerza armada, el *ius in bello*, la defensa de la independencia e integridad territorial, el *pacta sunt servada*, o el principio de soberanía estatal, etc. Reconocen que los estados pueden perseguir otros valores (justicia, libertad, bienestar, derechos humanos), pero sólo cuando no pongan en riesgo el orden y la estabilidad de la sociedad internacional¹. Los solidarios defienden, por el contrario, que los estados han impulsado sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial y, en mayor medida, tras el final de la Guerra Fría, una agenda internacional basada en la búsqueda de justicia, a través de la defensa de los derechos humanos, la revitalización de la intervención militares humanitarias, la creación de tribunales penales internacionales, la promoción de la democracia, o la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Al hilo de estos debates teóricos, se suscitaba cierta polémica dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, respecto a la emergencia y consolidación del principio de la Responsabilidad de Proteger (R2P en sus siglas en inglés) en las estructuras normativas internacionales. Dicho principio había surgido en el ámbito académico de la mano de autores como Francis Deng, por entonces Representante especial del Secretario General de la ONU sobre Desplazamiento forzoso, y Roberta Cohen, quienes reformulaban el principio de soberanía estatal, concibiéndola no ya como control y poder absoluto sobre territorio y población, libre de injerencias externas, sino esencialmente como responsable de garantizar la seguridad y bienestar de la población². Dicha reformulación es fruto del contexto histórico de la inmediata

* Entrevistas realizadas por: Elsa AIMÉ GONZÁLEZ e Itziar RUÍZ-GIMÉNEZ ARRIETA

¹ BULL, H., "Order vs. Justice in International Society" en *Political Studies*, vol. 19, n° 3, 1971, pp. 269-283 [Doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1971.tb00674.x>]

² DENG, Francis M. *et al.*, *Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa*, Brookings, Washington DC, 1996.

Formato de citación recomendado:

GONZÁLEZ AIMÉ, Elsa y RUÍZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar, "El principio de la Responsabilidad de Proteger (R2P) en medio de las turbulentas aguas del debate entre Orden y Justicia. Entrevistas a Varios Autores", en *Relaciones Internacionales*, n° 41 2019, pp. 111 - 121.

posguerra fría con la consolidación de un orden liberal que se caracterizó, entre otras, por la reaparición de una *diplomacia humanitaria coercitiva* en contextos tan diferentes como Liberia, Irak, Bosnia-Herzegovina, Haití, Somalia.³ Fue igualmente fruto de un contexto teórico marcado por las controversias en torno al principio de soberanía, la tradición de la guerra justa (*ius ad bellum*) y, dentro de la escuela de la Sociedad internacional, a la reaparición del *estándar civilizador* asociado a los conceptos de derechos humanos, democracia y mercado. Su revitalización conducía a una amplia y compleja discusión académica y doctrinal sobre los contornos de los principios de soberanía y no intervención o sobre cómo resolver la tensión aparentemente insuperable entre ambos y la protección de los derechos humanos y la búsqueda de la justicia.

A raíz de los fracasos internacionales en Srebrenica, Somalia o Ruanda y, sobre todo, tras la polémica generada en torno a la intervención de la OTAN en Kosovo (1999), la controversia internacional continuó. La tensión antes mencionada se refleja, por ejemplo, en el discurso del por entonces Secretario General, Kofi Annan ante la Asamblea General de 1999 cuando plantea el dilema de la comunidad internacional entre mantenerse al margen en situaciones como el genocidio de Ruanda o crear precedentes peligrosos como el de Kosovo, socavando el sistema de seguridad colectiva creado por la Carta de Naciones Unidas.⁴

Ambos contextos, internacional y teórico, confluyen, años después, en la reformulación de la propuesta de Deng por parte de la *Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía estatal* (CIISE). En diciembre del 2001, tres meses después de los atentados del 11 de septiembre, publica su famoso informe “La responsabilidad de proteger”, en el cual se modifican los términos del debate respecto a la legitimidad de la intervención militar humanitaria, girándolo hacia la idea de la *responsabilidad de proteger*. Aunque tres son los pilares (la prevención, la reacción o respuesta inmediata ante las atrocidades y la reconstrucción posbélica) sobre los que se articula la responsabilidad estatal y, de forma subsidiaria, la comunidad internacional, el grueso del informe se centra en la segunda de ellas y en el problema de la intervención militar.

Cuatro años después, en un contexto internacional marcado por la Guerra contra el Terror y las intervenciones militares de Estados Unidos y sus aliados en Afganistán e Irak, la cumbre mundial de Naciones Unidas consagraba la doctrina de la R2P, aunque con significados algo distintos. El nuevo R2P afirma que “cada estado tiene la responsabilidad principal de proteger a la población en los casos de genocidio, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y limpieza étnica, teniendo la comunidad internacional la responsabilidad de ayudarle en el cumplimiento de esa responsabilidad. Sin embargo, “cuando un estado falla manifiestamente en sus responsabilidades de protección y los medios pacíficos son inadecuados, la comunidad internacional debe tomar medidas más firmes, incluido el uso colectivo de la fuerza autorizada por el SC en virtud del Capítulo VII”.

Desde entonces, la controversia ha continuado, mucho más después de la disputada intervención de la OTAN en Libia (2011). Aunque inicialmente obtuvo la autorización del Consejo

³ PEÑAS ESTEBAN, Francisco J., *Hermanos y enemigos: Liberalismo y Relaciones Internacionales*, Catarata, Madrid, 2003; RUÍZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar, *La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista*, Catarata, Madrid, 2005.

⁴ NACIONES UNIDAS “Secretary-General Presents his Annual Report to General Assembly” Doc. GA/9596, 20 de septiembre de 1999: <https://www.un.org/press/en/1999/19990920.sgsn7136.html> [Consultado el 22 de junio de 2019]

de Seguridad para imponer una zona de exclusión aérea para proteger a los civiles, muchos actores internacionales consideraron ilegítimo que derivase en el derrocamiento del régimen de Gadafi. La polémica en torno a la R2P aumenta, reapareciendo muchas de las críticas que habían recibido las intervenciones humanitarias de los noventa o la versión primigenia de la R2P.

Al hilo de esta polémica, algunos países (China, Cuba, Irán, Pakistán, Rusia, etc.) aumentaban su resistencia inicial a la R2P, percibiéndolos como un instrumento geopolítico y de civilización de Estados Unidos y otros países occidentales. Otras potencias como Brasil decepcionada por el hecho de que la sociedad internacional no centrará sus esfuerzos en la protección de civiles proponían en 2011 el principio de “responsabilidad mientras se protege” (RwP). Se abogaba por centrar los esfuerzos internacionales en las medidas preventivas (no coercitivas) menos dañinas que una intervención militar, así como por establecer criterios más objetivos y específicos sobre el uso de fuerza armada en el marco de la R2P para evitar las incoherencias y selectividades precedentes. La propuesta brasileña fue inicialmente bien acogida por muchos países (excepto Francia, el Reino Unido y, en menor medida Estados Unidos, quienes interpretaron la RwP como una crítica directa a su intervención en Libia) y sectores de la sociedad civil global, porque les permitió participar en la controversia sin ser considerados “antiR2P”. Sin embargo, a partir del 2012, la doctrina de RwP se desinflaba debido al estancamiento internacional en la guerra en Siria, agravándose la polarización de la sociedad internacional en torno a la doctrina de la R2P y, de forma más general, en torno a la tensión entre orden y justicia.

Las coordinadoras

Las Preguntas

Para reflexionar en torno a ello, hemos planteado seis preguntas que Jessica Almqvist — profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Madrid— y Jesús A. Núñez Villaverde —codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)—, nos han respondido:

1. ¿Qué opina sobre la consagración internacional de la R2P? ¿Crees que es positiva o negativa? ¿Por qué?
2. ¿En su opinión, cuáles son las razones por las que, la doctrina de la R2P se aprobó por unanimidad en Naciones Unidas en el año 2005 y a pesar de la fuerte polarización internacional en torno a las intervenciones humanitarias de la década de los noventa?
3. ¿Cómo valoraría la evolución de la R2P desde su consagración normativa en el año 2005? ¿Cuáles han sido sus principales logros y fallos?
4. ¿Cuáles son las principales críticas que, en la actualidad, harías a la doctrina de la R2P?
5. ¿Cuáles crees que son los principales desafíos que afronta la R2P?
6. Si estas a favor de la R2P ¿qué propuestas harías? Y si estás en contra ¿qué harías con dicha doctrina?

Koldo CASLA*Institute of Health and Society, Newcastle University***¿Qué opina sobre la consagración internacional de la R2P? ¿Crees que es positiva o negativa? ¿Por qué?**

Su formulación hace casi 20 años contribuyó a elevar la discusión sobre el papel de la comunidad internacional respecto a los más graves crímenes de derechos humanos. Sin embargo, pienso que la R2P no ha movido los pilares de la sociedad internacional: la soberanía nacional, la integridad territorial y el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

Y no creo que esto sea negativo. Decían Wheeler (1992) y Reus-Smit (2005) que las intervenciones humanitarias ponen de manifiesto de manera particularmente notable la tensión entre orden y justicia. En mi libro de próxima publicación *Politics of International Human Rights Law Promotion in Western Europe: Order versus Justice* (Routledge), sostengo que estamos siendo testigos de un giro de vuelta hacia el orden y el pluralismo en la sociedad internacional. Al mismo tiempo, sin embargo, ya no vivimos en la sociedad internacional de estados que conocieron Bull y la primera generación de representantes de la Escuela Inglesa. Los individuos ya no somos simplemente ciudadanos de un estado, si es que alguna vez lo fuimos. Las identidades son hoy más fluidas que nunca, como lo son las filias y las fobias personales. Los solidaristas se apresuraron en concluir que el tiempo del pluralismo ya pasó, pero acertaron al observar el paso de una sociedad internacional a una sociedad mundial. Volviendo a las dicotomías de la Escuela Inglesa, quizás se trata de aceptar que el pluralismo y el orden pueden convivir y florecer en una sociedad mundial. Aquellos que creemos en la idea de unos derechos humanos esencialmente universales haríamos bien en cuestionar las bondades de la agenda normativa solidarista, porque comparto con Williams (2015) que el pluralismo tiene una contribución ética que hacer desde el fomento de la diversidad y la tolerancia.

¿En su opinión, cuáles son las razones por las que, la doctrina de la R2P se aprobó por unanimidad en Naciones Unidas en el año 2005 y a pesar de la fuerte polarización internacional en torno a las intervenciones humanitarias de la década de los noventa?

Preguntaba Dunne en 2016 si la invención de la R2P podía considerarse como un giro desde el pluralismo a un solidarismo que pone la seguridad personal por encima de la soberanía de los gobiernos. Yo creo que no.

Pienso que la R2P ha recibido expresiones programáticas de apoyo porque salía más caro para los estados votar en contra de algo que no les ataba demasiado las manos.

A diferencia de otras normas en el ámbito de los derechos humanos, al estar encuadrada en el Capítulo VII, los estados retienen el control sobre el significado de la R2P. Porque no olvidemos que la idea original de la CIISE en 2001 nunca recibió el visto bueno diplomático. Los estados sólo han hablado de la posibilidad de una responsabilidad de proteger en el marco de las normas de las Naciones Unidas, lo cual significa aceptar el protagonismo del Consejo de Seguridad, con sus vetos y sus sillas permanentes.

Para los estados europeos es también asequible manifestarse programáticamente a favor

de la idea de la R2P, siempre que sea dentro del marco de las Naciones Unidas, porque saben que es difícil concebir una intervención extranjera dentro de sus fronteras.

**¿Cómo valoraría la evolución de la R2P desde su consagración normativa en el año 2005?
¿Cuáles han sido sus principales logros y fallos?**

Desde los años 1990, el intervencionismo liberal ha estado muy asentado en la comunidad académica y en la práctica de los derechos humanos. El intervencionismo liberal promovió la agenda del uso de la fuerza a favor de la democracia y fines humanitarios. Con el genocidio ruandés de 1994 todavía fresco en la memoria, muchos observadores se vieron obligados/as a justificar la intervención de la OTAN en Kosovo en 1999 a pesar de la falta de respaldo del Consejo de Seguridad debido al veto ruso. Para algunos/as, Kosovo estaba llamado a ser la excepción. Para otros/as, no obstante, se trataba solo del comienzo. Michael Ignatieff (2003), por ejemplo, que formó parte de la CIISE, defendió la guerra en Irak como una intervención humanitaria. La R2P sería más tarde citada en la Resolución 1973 (2011) que autorizó la operación de la OTAN en Libia, que como sabemos desembocaría en un cambio de régimen. A la luz de la inestabilidad persistente en el país y en la región, el presidente Obama a la postre lamentaría la actuación de su gobierno en Libia, lo cual le llevó a abstenerse de intervenir contra al-Assad en Siria dos años después, a pesar de la existencia de informes creíbles que acreditaban el uso de armas químicas contra civiles.

¿Cuáles son las principales críticas que, en la actualidad, harías a la doctrina de la R2P?

Desde Yugoslavia y Ruanda, el sector más liberal de la comunidad de derechos humanos se ha sentido demasiado cómoda con la idea de que los derechos humanos deben ser defendidos *manu militari* cuando no haya más remedio. Pienso que las experiencias en Irak y en Libia nos obligan a reconsiderar la trayectoria. Creo que tenemos que seguir imaginando y contribuyendo a construir un mundo diferente, pero al mismo tiempo plantear y defender propuestas dentro de las estructuras jurídicas y políticas realmente existentes, incluyendo las reglas del *ius in bello* y *ius ad bellum*.

¿Cuáles crees que son los principales desafíos que afronta la R2P?

Creo que su principal desafío sería sobrevivir a Libia. Y no creo que lo haga...

Si estas a favor de la R2P ¿qué propuestas harías? Y si estás en contra ¿qué harías con dicha doctrina?

No creo que quienes defiendan la R2P sean imperialistas eurocéntricos. Creo sinceramente que la mayor parte de quienes defienden la idea de la R2P lo hacen porque consideran que nadie debería ser víctima de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Comparto esa convicción con ellos/as. Pero del mismo modo, el hecho de tener dudas serias sobre la R2P no le convierte a uno en un insensible cómplice de los genocidas con su silencio. Quienes no nos manifestamos a favor de la R2P tenemos la responsabilidad moral de responder a la pregunta “si esto no vale, ¿entonces qué?”.

La R2P no tiene demasiada fuerza normativa por sí misma, pero ha contribuido a la formulación de iniciativas interesantes, como la “responsabilidad mientras se protege” (RwP) o el llamado a que el P-5 se abstenga de hacer uso del veto, o de amenazar con él, en casos de

graves violaciones de derechos humanos. Pienso que la articulación de la “responsabilidad de no vetar” se incardina mejor que la R2P en el esquema de la sociedad internacional que conocemos porque está construida sobre la aceptación de una premisa fundamental: que algunos países son más influyentes que otros, y que para bien o para mal cinco de ellos desempeñan un papel predominante en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional.

Desde que R. J. Vincent publicara *Human Rights and International Relations* en 1986 con la declarada intención de animar a su maestro Hedley Bull a considerar el peso de los derechos humanos en la política internacional, la mayor parte de los analistas en Relaciones Internacionales han sostenido que defender los derechos humanos es incompatible con el realismo político. Pienso que hoy nos vemos obligados/as a reconsiderar esa postura en este mundo de creciente nacionalismo, donde las legitimidades se anclan en lo local y donde muchos desconfían de unas supuestas élites cosmopolitas. Creo que es sano desde un punto de vista intelectual desconfiar de la idea de que los estados puedan verse motivados por iniciativa propia por la promoción de la justicia global. Ahora bien, pueden sentirse impelidos a hacerlo en tanto en cuanto se lo exijamos los/as ciudadanos/as en la esfera nacional. El día que nos resignemos será cuando los derechos humanos dejarán de tener un papel en la política internacional.

Jessica María ALMQVIST

Universidad Autónoma de Madrid, España

¿Qué opina sobre la consagración internacional de la R2P? ¿Crees que es positiva o negativa? ¿Por qué?

Creo que la R2P tenía un objetivo importante cuando se acordó en 2005. Contrariamente a la práctica internacional en aquel momento, la comunidad internacional proclamó que tendría que asumir la responsabilidad de proteger a las poblaciones sufriendo crímenes masivos perpetrados por sus gobiernos. En concreto, la comunidad tendría que tomar medidas oportunas y medidas para poner fin a esos crímenes, incluso si eso significase ir en contra de la voluntad de los gobiernos de los estados cometiéndolos. En muchos sentidos, fue una idea revolucionaria en una sociedad cuya posición convencional sobre este tema se había centrado principalmente en los derechos de sus miembros (los estados soberanos) a ser protegidos de injerencias internacionales en sus “asuntos internos”.

La afirmación sobre la existencia de una responsabilidad de proteger que va más allá de la responsabilidad del Estado es un avance extremadamente importante. Ha de recordar que los tratados en materia de los derechos humanos se limitan a establecer obligaciones estatales de proteger a la libertad y el bienestar de sus poblaciones. De modo semejante, el Derecho Internacional Humanitario establece obligaciones a las partes en los conflictos internos que protejan a las poblaciones en el sentido de prohibir ataques dirigidos intencionalmente contra los civiles, etc. Ninguno de estas ramas de Derecho Internacional contempla cómo abordar las violaciones flagrantes de estas obligaciones y el papel de la comunidad internacional en este empeño. El R2P busca llenar ese vacío. Y lo hace mediante el fomento de una nueva política internacional fundamentada en la necesidad de proteger a los más vulnerables.

La R2P no fue pronunciada inesperadamente. Forma parte de una llamada más amplia sobre la necesidad de repartir responsabilidades para hacer frente situaciones de atrocidades. El principio fue lanzado como elemento clave de la nueva agenda de seguridad colectiva que consideraba el aumento de los conflictos internos caracterizadas por atrocidades masivas como una nueva amenaza para la seguridad internacional. Ello conllevaba que el Consejo de Seguridad de la ONU asumiera la responsabilidad para eliminar esta amenaza, incluso mediante el uso de la fuerza. Otro avance relacionado fue la adopción de un catálogo internacional de crímenes graves equivalentes a atrocidades (Estatuto de Roma) junto a la creación de la Corte Penal Internacional con competencia para juzgar y condenar a los máximos responsables de estos crímenes. También ha de mencionar el proyecto de “artículos sobre la responsabilidad del estado por hechos internacionalmente ilícitos”, concluido en 2001, que afirma la existencia de una responsabilidad internacional de todos los estados para “cooperar para poner fin a través de medios legales” cualquier infracción grave de las normas imperativas del derecho internacional, lo que comprende, obviamente, los crímenes más graves (art. 41). La afirmación fue confirmada por la Corte Internacional de Justicia en su Opinión Consultiva sobre el Muro Palestino de 2004 (párr. 159).

¿En su opinión, cuáles son las razones por las que, la doctrina de la R2P se aprobó por unanimidad en Naciones Unidas en el año 2005 y a pesar de la fuerte polarización internacional en torno a las intervenciones humanitarias de la década de los noventa?

Los miembros de la comunidad internacional estuvieron de acuerdo sobre la necesidad de crear nuevos mecanismos y políticas para hacer frente las infracciones graves del derecho internacional humanitario. El genocidio ruandés y el conflicto yugoslavo habían puesto de relieve que ni el artículo 3 —común de los Cuatro Convenios de Ginebra— ni el Protocolo Adicional II de estos Convenios contemplan como enfrentar el reto que supone las situaciones de atrocidades masivas. La creación de los dos tribunales penales internacionales *ad hoc* para la ex Yugoslavia y Ruanda fue una medida excepcional adoptada por el Consejo de Seguridad para investigar y juzgar a los responsables de las atrocidades en estos países. Pero esas iniciativas no habían sido diseñadas para proteger a las poblaciones civiles en situaciones en curso. Tampoco respondieron adecuadamente a la llamada sobre la necesidad de prevenir tales delitos. Incluso si la justicia penal internacional tuviera algún efecto disuasivo en estos contextos, claramente no es un mecanismo adecuado para poner fin a las situaciones en curso. Así las cosas, el llamamiento fue muy oportuno, incluso necesario.

Al mismo tiempo, la propuesta inicial de la Comisión canadiense en 2001 fue extremadamente controvertida ya que abogaba por el uso unilateral de la fuerza. Aunque la Comisión había argumentado que dicha fuerza se usaría solo en situaciones extremas, como un último recurso en caso de parálisis del Consejo de Seguridad, se consideraba que su propuesta era contraria al consenso sobre el uso de la fuerza conforme a la Carta de las Naciones Unidas. La eliminación de esta parte de su propuesta hizo más fácil lograr una aprobación general de la R2P en 2005. Sin embargo, una vez que la R2P se hiciera compatible con las normas y procedimientos internacionales sobre el uso de la fuerza acordados desde hace tiempo, la R2P ya no era una idea tan revolucionaria. Ya no implicaba cambiar las normas sobre la fuerza y tampoco cuestionó la autoridad exclusiva del Consejo de Seguridad. A su vez, abogó por una ampliación de su mandato para cubrir situaciones de atrocidades.

¿Cómo valoraría la evolución de la R2P desde su consagración normativa en el año 2005? ¿Cuáles han sido sus principales logros y fallos?

Podemos decir que, desde el momento de su aprobación general, ha habido progreso en el sentido de haberse cristalizado cómo los estados y la comunidad internacional puede y debe cumplir con su responsabilidad de proteger. Especialmente significativos son los informes anuales del Secretario General de la ONU (publicados desde 2009) que discuten no solo las medidas reactivas, sino también las preventivas, incluida la prestación de asistencia internacional a los estados que la soliciten. Asimismo, han aclarado el papel de las organizaciones internacionales en la implementación de la R2P, tanto el rol de las Naciones Unidas como la UE y la AU en este esfuerzo. Más allá, el Consejo de Seguridad y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, han adoptado docenas de resoluciones que invocan a la R2P y que manifiesta su relevancia. Además, la ONU ha establecido un sistema de alerta temprana gestionado por su Oficina del Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio y del Asesor Especial sobre la R2P.

Pese a estos avances, la R2P también ha sufrido contratiempos que los defensores del nuevo principio no han sabido superar. El más importante es la intervención fallida en Libia de 2011, que es la única intervención hasta la fecha que ha sido autorizada por el Consejo de Seguridad sobre la base de la R2P. No solo era cuestionable si el gobierno de Libia era objetivamente mucho peor que otros gobiernos en términos de haber fallado manifiestamente en proteger a su población. También era muy dudoso si la R2P se extendiera a la legitimar la imposición forzosa de un cambio de régimen, que había sido el objetivo militar en este caso. Más gravemente, las operaciones militares llevadas a cabo en Libia no habían protegido a los civiles. Por último, he de destacar que Libia continúa luchando con un conflicto en curso caracterizado por atrocidades.

La experiencia en Libia es un testimonio de lo difícil que es poner fin a situaciones de atrocidades mediante el uso de la fuerza. Aquellos que continúan apoyando la R2P —el Grupo de Amigos del R2P con sus cincuenta miembros, incluida la UE—, buscan nuevas soluciones para garantizar la no repetición de las experiencias en Libia. La propuesta de Brasil para asegurar la responsabilidad mientras se está dando protección es un buen ejemplo. Más allá, bajo el liderazgo de Francia, el Grupo ha intentado suprimir el poder de veto en el Consejo de Seguridad para los casos de crímenes masivos. Sin embargo, el Grupo de Amigos no ha logrado impedir la fragmentación del consenso de R2P alcanzado en 2005. Lamentablemente, la intervención fallida en Libia ha dado argumentos para estados como Rusia, Venezuela, Irán y la República Democrática de Corea, que piensan que el Consejo de Seguridad no deba autorizar intervenciones armadas en los estados en ausencia del consentimiento de sus gobiernos. De hecho, el argumento que el consentimiento del estado intervenido aumenta la posibilidad de que las intervenciones humanitarias en nombre de la R2P sean exitosas ha sido confirmado por académicos⁵. Sin embargo, siguiendo esta línea los gobiernos pueden continuar cometiendo crímenes atroces contra sus propias poblaciones sin ninguna amenaza de injerencia internacional. Siendo así, la R2P no ha alcanzado su objetivo más importante.

¿Cuáles son las principales críticas que, en la actualidad, harías a la doctrina de la R2P?

⁵ Ver por ejemplo SEEBOLT, Taylor B., *Humanitarian Military Intervention: The Conditions for Success and Failure*, SIPRI y Oxford University Press, Nueva York, 2016: <https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-10/sipri08seybolt.pdf> [Consultado el 22 de junio de 2019]; y HATHAWAY, Oona A.; BROWER, Julia; LISS, Ryan; THOMAS, Tina; y VICTOR, Jacob, "Consent-Based Humanitarian Intervention: Giving Sovereign Responsibility Back to the Sovereign" en *Cornell International Law Journal*, vol. 46, n° 3, 2013, pp. 500-568.

Se pueden hacer varias críticas del R2P. Las más graves dirigen atención a sus afines con el idealismo. Desde una perspectiva teórica, la R2P puede verse como una reivindicación de la tesis kantiana según la cual una transgresión de un derecho en un lugar del globo se “siente en todas partes”⁶. Esta tesis va unida a la afirmación cosmopolita sobre la existencia de deberes que van más allá de las fronteras y que consiste en asistir y proteger a los más vulnerables, aunque se encuentran en el extranjero. Conforme a la tesis, todos los que puedan han de cumplir esos deberes por el simple hecho de ser humano⁷.

Desafortunadamente, cuando esta reivindicación sea presentada por estados en la sociedad internacional, es vulnerable a las críticas típicas del idealismo. Sobre todo, ignora los verdaderos impulsores de la acción estatal en las relaciones exteriores. Los estados rara vez actúan sobre los imperativos morales, sino que son impulsados por un interés primordial en la protección de su propia seguridad y economía. Si es así, es más probable que los estados utilicen la retórica del R2P para justificar las intervenciones armadas que en realidad sirven a sus propios intereses. De manera similar, no actuarán sobre la R2P cuando contradigan esos mismos intereses. En la medida en que la R2P no parece haber logrado cambiar los motivos de la acción estatal en la sociedad internacional y sobre todo no de los estados más poderosos, no puede producir resultados satisfactorios. Más bien, será acusado de enmascarar los verdaderos intereses precisamente de esos estados. Esto es lo que ha pasado con la R2P.

¿Cuáles crees que son los principales desafíos que afronta la R2P?

Actualmente, R2P enfrenta una serie de retos interrelacionados que son difíciles de superar. Uno es el desacuerdo acerca de para qué sirve la R2P y cómo debe implementarse en diferentes contextos. Este desacuerdo ha sido fortalecido como consecuencia de la fallida intervención en Libia, provocando la politización de la R2P lo que socava su capacidad para fomentar actuaciones internacionales concertadas frente a situaciones de crímenes masivos. El hecho de que la R2P no haya sido un tema del programa de sesiones ordinarias de la Asamblea General de la ONU durante casi una década es testimonio de lo polémico que se ha convertido. Y cuando finalmente se convirtió en un ítem en 2018, los opositores argumentaron que *un cierto grupo de estados* había *forzado* su inclusión en la agenda en contra de la voluntad de otros⁸. Una vez que el principio ha sido tan politizado, es difícil, si no prácticamente imposible, restaurar su reputación como reflejo de una preocupación genuina por las poblaciones en peligro de sufrir crímenes masivos. Contrariamente a lo que el Grupo de Amigos de la R2P, incluida la UE, desea, es poco probable que pueda reforzar el apoyo internacional para la toma de medidas coercitivas en situaciones actuales como Myanmar y Venezuela.

Otro reto relacionado, es el hecho de la confusión en cuanto a lo que significa y requiere el principio, incluyendo cuál es su relación con otros principios que parecen haber dado resultados más efectivos⁹. Uno de estos principios es la protección de los civiles en conflictos armados.

⁶ KANT, Immanuel, *Sobre la Paz perpetua*, Akal, Madrid, 2012, párrafo. 360.

⁷ GLANWILL Luke, “The Responsibility to Protect beyond Borders in the Law of Nature and Nations” en *The European Journal of International Law*, vol. 28, n° 4, 2018, pp. 1069-1095.

⁸ NACIONES UNIDAS “Speakers Disagree over Suitable Level of Intervention for Stopping Atrocity Crimes, as General Assembly Concludes Debate on Responsibility to Protect” Doc. GA/12038, 2 de julio de 2018: <https://www.un.org/press/en/2018/ga12038.doc.htm> [Consultado el 22 de junio de 2019]

⁹ WILLIAMS, Paul, “The R2P, Protection of Civilians, and UN Peacekeeping Operations” en BELLAMY, Alex J., y DUNNE, Tim (Eds.), *The Oxford*

Otro principio es la prevención de genocidio. A diferencia de la R2P estos principios que están mejor definidos y que en el fondo son menos ambiciosos han logrado resultados importantes. En cambio, la R2P sigue siendo ambiguo y esto, también, socava su capacidad para gobernar las respuestas internacionales a las situaciones de crímenes masivos.

Un tercer desafío que es el más importante es el continuo sufrimiento humano por crímenes masivos. Desde su aprobación general en 2005, la R2P apenas ha tenido un impacto real en el sentido de haber terminado o reducido significativamente el sufrimiento humano a nivel global. De hecho, más recientemente, el grado de sufrimiento humano causado por atrocidades u otras calamidades alcanzó su punto máximo en 2014 principalmente por los conflictos en Siria e Iraq. Mientras académicos, diplomáticos y líderes políticos están debatiendo la utilidad práctica de la R2P, el número de víctimas que se debe a un fracaso internacional para proteger a las poblaciones frente a crímenes masivos sigue siendo importante. En realidad, hasta la fecha, no ha cambiado la práctica internacional de mirar al otro lado cuando los gobiernos fallen manifiestamente en su responsabilidad de proteger a sus poblaciones.

Si estas a favor de la R2P ¿qué propuestas harías? Y si estás en contra ¿qué harías con dicha doctrina?

A la luz de estos desafíos, es lógico pensar que, al menos por ahora, el principio carece del pedigrí necesario para calificar como un principio generalmente aceptado capaz de gobernar las respuestas internacionales a situaciones de atrocidades masivas. Teniendo en cuenta la fuerte politización de la R2P, es preferible promover aún más otros principios relacionados pero distintos a la R2P para la acción internacional. Entre los principios más importantes, están la protección de los civiles y la prevención del genocidio. Incluso si ninguno de estos dos principios proporciona un motivo sólido para acudir a la fuerza y garantizar el cumplimiento del derecho internacional, a pesar de no contar con el consentimiento de los estados intervenidos, han logrado algunos resultados importantes. Uno es la expansión del mandato de muchas operaciones de paz de la ONU para comprender la protección de los civiles. Otro es la creación de una Oficina de las Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio que actúa como un mecanismo de alerta temprana. En mi opinión, hasta que la comunidad internacional sea capaz de realizar intervenciones exitosas en el sentido de poner fin a crímenes masivos sin fallar en la protección de los civiles y sin provocar una mayor desestabilización en el país y la región, probablemente hagamos mejor si lo dejamos como está.

Jesús A. NÚÑEZ VILLAVERDE

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), España

¿Qué opina sobre la consagración internacional de la R2P? ¿Crees que es positiva o negativa? ¿Por qué?

A pesar de las controversias que acompañaron su aprobación por la Asamblea General de la ONU, cabe interpretarlo como un paso positivo en la medida en que entiende la soberanía nacional como una responsabilidad (no como un derecho o un privilegio), pone el foco de atención en el bienestar y la seguridad de cada ser humano, rompe el tabú de no injerencia en asuntos internos,

Handbook of the Responsibility to Protect, Oxford University Press, Nueva York, 2016, pp. 524-544.

y refuerza el papel del Consejo de Seguridad para poder valorar si algo es una amenaza a la paz y para responder ante ello.

¿En su opinión, cuáles son las razones por las que, la doctrina de la R2P se aprobó por unanimidad en Naciones Unidas en el año 2005 y a pesar de la fuerte polarización internacional en torno a las intervenciones humanitarias de la década de los noventa?

En el fondo la R2P es solo un principio político no vinculante jurídicamente y eso explica que algunos miembros de la ONU prefirieran en su momento sumarse a la corriente dominante a favor de su aprobación para no quedar identificados como contrarios a algo que, a fin de cuentas, entendían que apenas era una declaración de voluntades sin efectos prácticos.

¿Cómo valoraría la evolución de la R2P desde su consagración normativa en el año 2005? ¿Cuáles han sido sus principales logros y fallos?

No solo no han desaparecido las críticas a este principio, sino que se han acrecentado tras su manipulación en 2011 en el caso de Libia. De hecho, ese precedente puede haber terminado su potencialidad de desarrollo futuro, al quedar visto como un pésimo ejemplo por parte de algunas potencias para llevar a cabo una intervención de castigo contra un gobernante empleando un marco establecido, en principio, para proteger a los civiles de los abusos de sus propios gobiernos.

¿Cuáles son las principales críticas que, en la actualidad, harías a la doctrina de la R2P?

La principal de ellas es que tan solo se ha contemplado en su vertiente reactiva, de manera muy selectiva, sin prestar atención a su componente preventivo y muy poca al de reconstrucción. Además, es inevitable citar el uso selectivo que se hace de su formulación en manos de las principales potencias y su escaso desarrollo normativo (para reducir al máximo las interpretaciones sesgadas en función de los intereses en juego en cada caso).

¿Cuáles crees que son los principales desafíos que afronta la R2P?

Superar los problemas que he planteado en la cuestión anterior, sobre las principales críticas que haría a la doctrina de la R2P.

Sí estas a favor de la R2P ¿qué propuestas harías? Y si estás en contra ¿qué harías con dicha doctrina?

Convertirlo en un principio jurídico vinculante, acompañado de un desarrollo normativo de carácter operativo. ●

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional

