



Posición de Oxfam Internacional sobre la Responsabilidad de Proteger

Resumen

Oxfam Internacional da la bienvenida al acuerdo firmado en la Cumbre Mundial de Naciones Unidas en 2005, por el cual todos los gobiernos asumen la “Responsabilidad de Proteger” a la población civil de genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. Ahora bien, además de este reconocimiento internacional, es de vital importancia que todos los gobiernos hagan realidad este acuerdo. La Responsabilidad de Proteger debe traducirse en medidas políticas concretas que ayuden a prevenir y a poner fin a las violaciones masivas de los derechos humanos; así como a reconstruir aquellas sociedades destruidas por los conflictos.

El acuerdo establece que la responsabilidad principal recae sobre los estados, pero cuando éstos requieran apoyo o fallen en su compromiso, la comunidad internacional comparte esta responsabilidad. Intermón Oxfam considera de vital importancia que tanto los gobiernos como la comunidad internacional, pongan en práctica su responsabilidad de proteger a través de las siguientes recomendaciones:

- Actuar hoy de manera efectiva para proteger a los civiles en aquellos conflictos en los que puedan ser víctimas de genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. Una acción contundente y exitosa para proteger a los civiles es la mejor manera de reforzar esta norma y de hacerla consistente en el futuro.
- Reforzar la capacidad de los gobiernos, de las organizaciones regionales y de las instituciones internacionales para poner en práctica la protección de civiles. Debería realizarse principalmente mediante instrumentos civiles y creando capacidades para la protección en los gobiernos del Sur y en las organizaciones regionales.
- Promocionar y manifestar en sus acciones y declaraciones que el principio de la “Responsabilidad de Proteger” es principalmente una herramienta de prevención y de reconstrucción que intenta poner fin a las violaciones masivas de derechos humanos. Para ello, se requiere el apoyo de los gobiernos nacionales y una mejor aplicación de las herramientas ya existentes para la prevención de conflictos. Es una grave simplificación identificar la “Responsabilidad de Proteger” con las intervenciones militares.

1. Antecedentes

La Responsabilidad de Proteger fue aprobada por unanimidad en la Asamblea General de Naciones Unidas de 2005¹. El principio establece que los estados tienen la responsabilidad principal de proteger a su propia población de genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. Además, también determina que “la comunidad internacional debe, de manera apropiada, incentivar y ayudar a los estados en el ejercicio de sus responsabilidades”, y que si un estado no está dispuesto o no es capaz de cumplir con su compromiso, es entonces cuando la

¹Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/60/1 (párrafos 138-139). Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005.

comunidad internacional tiene la responsabilidad de actuar. Este acuerdo fue establecido sobre la base de las responsabilidades que los gobiernos ya poseen, en virtud de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de las Convenciones de Ginebra.

Conceptualmente, la Responsabilidad de Proteger significa una reafirmación de los derechos de los individuos y de las responsabilidades de los estados y de la comunidad internacional. El origen de esta norma está en la controvertida respuesta de la comunidad internacional en casos como Somalia, Ruanda, Srebrenica y Kosovo; y en el debate internacional suscitado tras las intervenciones de los años noventa.

La primera formulación fue propuesta en 2001 por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía (ICISS), apoyada por Canadá.² El informe emitido por la ICISS no es un alegato en favor del intervencionismo militar; sino una defensa de los derechos de los civiles, enfatizando las responsabilidades que tienen los estados. Es imprescindible señalar que la intervención militar se considera una medida excepcional aplicable como último recurso y bajo unos criterios determinados. Por consiguiente, es necesario considerar la Responsabilidad de Proteger como una norma compuesta por tres dimensiones: prevención, reacción y reconstrucción. **La Responsabilidad de Proteger significa: 1) prevenir violaciones masivas de los derechos humanos; 2) reaccionar ante ellas y ponerlas fin; y 3) reconstruir las sociedades para evitar que se cometan de nuevo.**

Desde 2005, la mayoría de gobiernos han llevado a la práctica de forma lenta, el compromiso adoptado en la Cumbre Mundial de prevenir y poner fin a las atrocidades masivas, y reconstruir las sociedades post-conflicto. Se han producido algunos avances como el reciente refuerzo institucional realizado entorno a la Responsabilidad de Proteger con los nombramientos de los Consejeros Especiales de la ONU para la Prevención del Genocidio y las Violaciones Masivas de los derechos humanos, Resolución y Prevención de Conflictos; y para la Responsabilidad de Proteger. Igualmente, en 2008 se creó el Centro Global para la Responsabilidad de Proteger³ y la Coalición de ONGs "Coalición para la Responsabilidad de Proteger".⁴ Pese a ello, sigue existiendo la inminente necesidad de transformar las palabras aprobadas en la Asamblea General de Naciones Unidas en una protección efectiva.

2. Posición de Oxfam Internacional ante la Responsabilidad de Proteger

Oxfam Internacional considera que los gobiernos deberían actuar no sólo para poner fin a crímenes que ya están teniendo lugar, sino también para prevenirlos y para ayudar a la reconstrucción de las sociedades con el fin de evitar futuras atrocidades. Para ello, deberían aplicarse eficazmente estrategias diplomáticas, económicas, legales y políticas. En ocasiones, el mantenimiento del principio de la Responsabilidad de Proteger requiere de operaciones de paz de Naciones Unidas, y uno de los mayores errores de los gobiernos es no ofrecer los recursos necesarios a estas operaciones de paz. El principio de la Responsabilidad de Proteger no exige ninguna otra forma de acción militar sin el consentimiento del gobierno nacional pertinente, excepto como último recurso y en circunstancias excepcionales.

Prevención, *ahora*

El propósito de la "Responsabilidad de Proteger" es incrementar la protección efectiva de los civiles en los conflictos que hoy se están produciendo. Por tanto, la prioridad para los gobiernos es adoptar acciones en todos aquellos casos donde los civiles estén amenazados por los crímenes enunciados en la Cumbre Mundial. Una acción contundente destinada a proteger civiles es la mejor manera de reforzar la norma por la que los gobiernos mantendrán su Responsabilidad de Proteger en el futuro.⁵

² International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, December, 2001.

³ www.globalcenter2p.org. Oxfam Internacional participa en el Consejo Asesor del Centro Global para la Responsabilidad de Proteger.

⁴ www.responsibilitytoprotect.org

⁵ Véase www.oxfam.org para más información sobre las últimas notas de Oxfam Internacional sobre la protección de civiles en diferentes crisis actuales.

La acción militar es una pequeña parte de todo el conjunto de herramientas que integran el principio de la Responsabilidad de Proteger. Sin embargo, la inevitable controversia sobre la acción militar significa que es esencial establecer unos principios claros acerca de cuándo una fuerza no consensuada debería o no debería estar autorizada para prevenir atrocidades masivas. La fuerza militar no consensuada sería de aplicación como último recurso y sólo cuando se cumplan los cinco principios que Kofi Annan propuso al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 2005: causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales, y una razonable perspectiva de éxito, esto es que las consecuencias de la acción militar serán mejores que las de la no acción.

En los casos excepcionales en los que éstos principios se den, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas deberían renunciar a su poder de veto, para evitar así inaceptables retrasos u obstáculos en la autorización de la acción. Si no lo hacen, podrían considerarse medidas alternativas, tal y como la decisión de la Asamblea General de NU de basar la acción en la resolución “Unidad para la Paz” de 1950; o la autorización *ex post facto* del Consejo de Seguridad a las organizaciones regionales para actuar (en lugar de la previa autorización requerida por el Artículo 53 de la Carta de Naciones Unidas).

Aunque parece políticamente poco realista esperar que el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, en un futuro, acuerden los principios que han de guiar el uso de la fuerza, consideramos que la proposición de Kofi Annan en 2005 continúa siendo sensata:

*“La tarea no es encontrar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad sino hacerlo funcionar mejor. Cuando consideramos si autorizar o aprobar el uso de fuerza militar, el Consejo debería tener una visión común acerca de cómo valorar la seriedad de la amenaza; el adecuado propósito de la acción militar, si el uso de la fuerza puede de forma verosímil poner fin a la amenaza; si la opción militar es proporcional a la amenaza; y si existe una razonable oportunidad de éxito. Comprometiéndose a valorar los casos de la acción militar de esta forma, el Consejo añadiría transparencia a sus deliberaciones y haría que sus decisiones fueran, probablemente, más respetadas, tanto por gobiernos como por la opinión pública mundial. Por tanto, recomiendo que el Consejo de Seguridad adopte una resolución estableciendo estos principios y expresando su intención de hacer de ellos su guía cuando autorice el uso de la fuerza”.*⁶

Acción militar, último recurso

Más que acción militar, el principio de la Responsabilidad de Proteger requiere que los gobiernos usen de manera eficaz los existentes instrumentos de prevención de conflictos: sistemas de alerta temprana, mediación, sanciones económicas, observadores, y presión política para acatar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; así como promover la pacífica resolución de conflictos. El informe ICISS realizó una propuesta aún válida para prevenir las violaciones masivas de los derechos humanos.

Los Gobiernos pueden prevenir atrocidades:

“...asegurando un justo tratamiento y oportunidades a todos los ciudadanos... garantizando la responsabilidad y el buen gobierno, protegiendo los derechos humanos y promoviendo el desarrollo económico y social; así como promoviendo una justa distribución de los recursos mediante los medios necesarios... Además, para que la prevención se exitosa, a menudo es necesario un fuerte apoyo por parte de la comunidad internacional. Este apoyo puede adoptar muchas formas. Puede venir en forma de asistencia y medidas que ayuden a abordar las causas del conflicto potencial; o iniciativas destinadas a proporcionar apoyo a nivel local para avanzar en el buen gobierno, los derechos humanos y el estado de derecho; o acciones de mediación u otras iniciativas orientadas a promover el diálogo o la reconciliación. En algunos casos, el apoyo internacional en el ámbito de la prevención puede

⁶ Annan, K (2005), ‘In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All’, Report of the UN Secretary-General, Para 126, <http://www.un.org/largerfreedom/chap3.htm> (consultado el 2 de Mayo de 2008).

adoptar la forma de incentivos, en otros, pueden conllevar la aplicación de duras medidas punitivas”.

Es igualmente imposible prevenir violaciones masivas de los derechos humanos sin limitar el flujo de armas y municiones a aquellos que las cometen. Los gobiernos deberían acordar y hacer cumplir los acuerdos a nivel nacional, regional y global para prevenir el tráfico irresponsable de armas que con probabilidad, son empleadas para cometer violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y perjudican gravemente el desarrollo sostenible.

Reforzando la capacidad para hacer más en un futuro

En algunos casos, lo único que impide a los gobiernos proteger a los civiles es su falta de disposición. Muchos gobiernos, organizaciones regionales así como Naciones Unidas tienen una amplia gama de herramientas a su alcance que simplemente no son empleadas. Uno de los principales retos es incrementar la capacidad de los gobiernos del Sur y de las organizaciones regionales. En particular, es esencial:

- Incrementar las capacidades diplomáticas y mediar en aquellas situaciones donde la violencia pueda finalizar mediante una efectiva y temprana intervención diplomática.
- Tener un repertorio de medidas sancionadoras apropiadas, con un adecuado mecanismo para ponerlas en práctica y garantizar su correcta aplicación y efectividad.
- Crear capacidades civiles con disponibilidad inmediata para ser desplegadas.
- Entrenar a las fuerzas militares en la protección de civiles. Los gobiernos, las organizaciones regionales y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas necesitan una doctrina militar que incluya la protección de civiles, y una guía detallada de cómo llevarla a cabo.
- Los gobiernos deben urgentemente resolver el problema que hay entre las demandas de misiones de paz de Naciones Unidas y los recursos existentes, incluyendo más recursos humanos y materiales por parte de los gobiernos militarmente más capaces.
- En cuanto a las organizaciones regionales, y en particular la Unión Africana, el desarrollo de su capacidad continua siendo obstaculizado por una informal financiación por parte de los países ricos. El Consejo de Seguridad, debería asegurar unos medios de financiación estables a la Unión Africana y a otras organizaciones regionales que dirigen operaciones que el Consejo autoriza.

3. Recomendaciones ⁷

Gobiernos nacionales

Para transformar las palabras en acción, los gobiernos deberían:

- Actuar de manera efectiva para prevenir y poner fin a las atrocidades cometidas en los conflictos actuales.
- Reforzar la capacidad de actuar de los gobiernos nacionales y organizaciones regionales, centrándose principalmente en las capacidades civiles.
- Exponer de forma clara, en sus acciones y declaraciones, que el principio de la Responsabilidad de Proteger consiste esencialmente en prevenir, y si ésta falla, se actuará para poner fin a las atrocidades mediante medidas no militares, y se apoyará a los gobiernos nacionales para llevarlo a cabo. Para ello es necesario un mayor apoyo a las operaciones de paz de Naciones Unidas. Debe quedar claro que otras formas de acción militar serán adoptadas como último recurso.
- Otorgar a la protección de civiles la máxima prioridad en toda estrategia militar y de seguridad, con tolerancia cero al abuso (incluido el abuso sexual) por parte de las fuerzas de seguridad.

⁷ Para unas recomendaciones detalladas, véase el Informe de Oxfam Internacional *Por un Mañana más Seguro*, que será publicado en Septiembre, 2008.

- Incorporar la Guía de Principios sobre Desplazamientos Internos de Naciones Unidas a la legislación nacional y ponerla en práctica..

Organizaciones regionales

- Desarrollar la capacidad de la Unión Africana y otras organizaciones regionales y utilizar su capacidad para: la mediación, la aplicación de sanciones sobre líderes políticos y militares, así como la puesta en marcha de incentivos; y en casos excepcionales, la fuerza militar para proteger a los civiles.
- Ofrecer una mayor, fiable y previsible financiación internacional para apoyar a las organizaciones regionales, incluyendo las operaciones de paz autorizadas por el Consejo de Seguridad pero desarrolladas regionalmente (o unas medidas alternativas que garanticen una completa y fiable financiación).

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

El Consejo de Seguridad debe:

- Demostrar una mayor voluntad de proteger a los civiles en nuevas crisis, con la oportuna imposición de sanciones sobre líderes políticos y militares –congelación de fondos, prohibición de viajes etc.- para prevenir y poner fin a crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, y genocidio, y forzar la cooperación con la Corte Penal Internacional con el fin de evitar la impunidad.
- Asegurar la continua mejora de Naciones Unidas y otras operaciones de mantenimiento de la paz para proteger a los civiles, incluso de violencia sexual. Esto supondría la inclusión de una doctrina de protección de civiles en los módulos de entrenamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz, con un detallado desglose de las acciones específicas a adoptar.
- Fortalecer su legitimidad como único organismo con potestad para autorizar la acción militar mediante:
 - La condena de cualquier intervención militar llevada a cabo sin su autorización expresa, o actuando bajo el derecho a la autodefensa recogido en el Artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas.

Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad:

- Deberían renunciar al uso del veto en situaciones de efectivo o incipiente genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad.