

# América Latina ante el intervencionismo humanitario y la responsabilidad de proteger

## *Latin America before the Humanitarian Interventionism and the Responsibility of Protection*

SANDRA COLOMBO\*

Fecha de recepción: 10/07/2018 Fecha de aceptación: 25/09/2018

En la pos Guerra Fría diversos conflictos provocaron catástrofes humanitarias y amenazaron la paz internacional. La sociedad internacional respondió mediante distintas formas de intervenciones humanitarias que cuestionaban la soberanía y el principio de no intervención, pilares fundamentales del orden internacional. Este artículo identifica y caracteriza las distintas respuestas humanitarias: las Operaciones de Paz, las intervenciones unilaterales, y la Responsabilidad de Proteger (RdP). También examina cómo se posicionan los países latinoamericanos frente a estas acciones y la RdP, analizando si estos países han logrado acuerdos mínimos y si presentan una posición común en el ámbito de las Naciones Unidas.

**Palabras clave:** intervenciones humanitarias, Responsabilidad de Proteger, América Latina

*In the post-Cold War, various conflicts provoked humanitarian catastrophes and threatened international peace. International society responded through different forms of humanitarian interventions that questioned sovereignty and the principle of nonintervention, fundamental pillars of the international order. This article identifies and characterizes the different humanitarian responses of international society: Peace Operations, unilateral interventions, and the Responsibility to Protect (RtoP). It also examines how Latin American countries position themselves in front of these actions and the RtoP, analyzing whether these countries have reached minimal agreements, and whether they present a common position within the United Nations.*

**Keywords:** humanitarian interventions, Responsibility to Protect, Latin America

\* Docente e investigadora de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN).

## INTRODUCCIÓN

En la pos Guerra Fría diversos conflictos armados y emergencias complejas provocaron crisis humanitarias que amenazaron la paz y la seguridad de diferentes regiones del mundo. La sociedad internacional respondió mediante distintas formas de intervenciones militares que, guiadas por la intención de defender los derechos humanos de la población víctima del conflicto, cuestionaban los principios de soberanía y no intervención, pilares fundamentales del orden internacional.

El denominado intervencionismo humanitario fue posible porque la problemática de las crisis humanitarias, que anteriormente había permanecido subsumida al conflicto Este-Oeste, fue incorporada como un tema prioritario en la agenda internacional. Esto, a su vez, fue consecuencia de diversos factores: en principio, el corolario del horror que causaron las luchas entre facciones surgidas en varios países donde se violaron sistemáticamente los derechos humanos. Asimismo, los avances tecnológicos permitieron a los medios de comunicación transmitir en tiempo real los desastres, sensibilizando la opinión pública y alentando el surgimiento de actores humanitarios de características diversas que ayudaron a visibilizar las emergencias y crear conciencia, declarando que no se debía permanecer indiferente frente al sufrimiento humano (Rey Marcos, 2013). Por otra parte, la caída del socialismo real provocó la expansión a escala global de la hegemonía del neoliberalismo, lo que acrecentó las condiciones de pobreza y desigualdad entre países y al interior de los mismos, y generó un aumento de la inseguridad y del peligro de ruptura de la cohesión social.

El accionar humanitario desplegado por la sociedad internacional en los años noventa se materializó en distintas operaciones militares lideradas por Estados Unidos, algunas de las cuales tuvieron la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) mientras que otras se realizaron de manera unilateral, transformándose en peligrosos antecedentes para la integridad de los países más débiles y en una amenaza para la estabilidad del orden internacional. Era evidente que en la pos Guerra Fría había un choque entre normas (respeto de la soberanía y el principio de la no intervención) y valores (promoción de las democracias liberales y los derechos humanos), lo que llevó a analistas de las relaciones internacionales de distintas corrientes teóricas a cuestionar la legitimidad de las intervenciones y sus efectos sobre el orden internacional (Hoffman, 1995). Por ejemplo, S. Hoffman (1987) y N. Wheeler (2000), desde marcos teóricos distintos, coincidían en que las intervenciones realizadas para ayudar a las víctimas de los regímenes no liberales podían fortalecer el orden en vez de ponerlo

en riesgo. Claro que las intervenciones debían realizarse dentro de límites estrictos: el propósito y los efectos debían ser la promoción de la libertad, la justicia o los derechos humanos de las víctimas, los medios debían estar cuidadosamente adaptados a estos fines, y debían hacerse con una coalición de estados democrático-liberales (Alves Ribeiro, 2013). Por el contrario, otros autores afirmaban que los principios de la soberanía y de la no intervención eran constitutivos del orden internacional y que por ende, su preservación debía ser prioritaria en la política internacional. Tanto desde el liberalismo (Doyle, 1983), como desde el neorrealismo (Waltz, 2000 y Walt, 2002), y mismo desde la tradición inglesa (Bull, 2002 y Jackson, 2000), coincidían en que las intervenciones militares, realizadas para crear sociedades liberales en Estados no liberales, resultaban costosas, inútiles y muchas veces causaban más daños que beneficios<sup>1</sup>.

Frente a una temática que sigue generando controversias en ámbitos políticos y académicos, este artículo identifica y caracteriza las distintas respuestas humanitarias llevadas a cabo por la sociedad internacional que cuestionan, aunque con matices, los pilares westfalianos: las Operaciones de Paz, las intervenciones humanitarias unilaterales, y fundamentalmente, la Responsabilidad de Proteger (RdP), dirigida a generar doctrina en materia de intervencionismo humanitario. Asimismo, examina cómo se han posicionado los países latinoamericanos frente a estas acciones y la RdP, tanto con relación al debate conceptual generado en el ámbito de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como a su desempeño como Miembros No Permanentes en el Consejo de Seguridad. Para ello, además del relevamiento bibliográfico, se realiza un estudio de las votaciones en las Resoluciones del Consejo de Seguridad donde se menciona de manera explícita o implícita a la RdP, durante el periodo 2005-2019. Se busca conocer cómo se han posicionado los países de la región latinoamericana respecto al debate aún no resuelto entre quienes perciben al intervencionismo humanitario, y en especial a la RdP, como instrumentos que pueden ser utilizados al servicio de los intereses de los Estados más poderosos, y quienes sostienen que la protección de los derechos humanos es prioritaria y debe sobreponerse al derecho de no intervención.

1 La mención de los autores que analizaron las intervenciones por razones humanitarias no pretende ser exhaustiva, sino demostrativa de que las distintas posiciones atravesaban diversas teorías de las relaciones internacionales. Los textos mencionados son: Michael W. Doyle: *Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs*, Princeton University Press; Nicholas Wheeler: *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford University Press; Kenneth N. Waltz: "Realismo estructural luego de la Guerra Fría", *International Security*, Vol. 25, No. 1; Hedley Bull: *La sociedad anárquica*, Ed. Catarata, Argentina; Stephen Walt: "Mantener al mundo fuera de balance: el autocontrol y la política exterior de Estados Unidos", *Revista Política y Gobierno*, Vol. IX, N.1; Robert Jackson: *El Pacto Global*, Oxford University Press; Stanley Hoffman (1995): "La crisis del Intervencionismo Liberal", en *Revista Archivos del presente*, Año 1 nro. 3, Argentina; Stanley Hoffman (1987): *Jano y Minera*, GEL, Argentina.

## EL INTERVENCIONISMO HUMANITARIO Y LAS NACIONES UNIDAS

La intervención humanitaria define una acción predominantemente militar de uno o varios Estados sobre otro, para frenar violaciones graves y masivas de los derechos humanos y evitar que sus efectos alcancen dimensiones internacionales. Si bien se trata de un concepto que se presta a cierta confusión (Odimba, 2012), las intervenciones humanitarias se caracterizan por un fuerte componente coercitivo, relativizan el cumplimiento de los cuatro principios humanitarios<sup>2</sup>, y cuestionan los principios de soberanía estatal y no-intervención, constitutivos del orden internacional y fundamentales para garantizar la defensa de los Estados débiles frente a los poderosos (Bellamy, 2012).

En el marco del sistema de Naciones Unidas, varias disposiciones de la Carta de San Francisco de 1945 convierten a la intervención humanitaria en una actuación ilícita que quebranta la igualdad jurídica y la soberanía de los Estados<sup>3</sup>. Sin embargo, en el artículo 24º se le otorga al Consejo de Seguridad la responsabilidad de mantener la paz y seguridad internacionales; por añadidura, en el capítulo VII de esta Carta se faculta a este órgano para determinar la existencia de una “amenaza a la paz, quebrantamiento o acto de agresión” y el modo de operar ante estas situaciones, a través de embargos o sanciones económicas (artículo 41º), así como con la adopción de acciones militares cuando las posibilidades pacíficas se hayan agotado (artículo 42º), lo cual define el “sistema de seguridad colectiva” (ONU, 1945).

Como se observará más adelante, es con este último sustento legal que las Naciones Unidas han actuado de diferentes maneras en lo que a intervención humanitaria refiere (Cózatl López, 2009), especialmente en el decenio de 1990, cuando se interpretó la violación sistemática de los derechos humanos como una amenaza a la seguridad internacional y, por ende, como fundamento para el establecimiento de misiones de paz con un fuerte componente militar. Las nuevas características de los conflictos armados en el periodo de pos Guerra Fría obligaron a incorporar en la jerga humanitaria internacional el concepto de emergencia compleja, el cual designa aquellas crisis humanitarias que no son ocasionadas por catástrofes socio-naturales, sino por guerras al interior de los Estados o que trascienden sus fronteras, de origen multidimensional –incluyen factores de índole política, socio-cultural, étnica, religiosa, entre otros–, y que demandan ayuda humanitaria en tanto generan situaciones

de violación sistemática de los derechos humanos de las poblaciones involucradas.

Este tipo de crisis comenzaron a proliferar en algunos Estados que se vieron afectados por la reestructuración de poder y los desequilibrios que implicó el fin del paradigma bipolar (Kaldor, 2001). Como rasgo distintivo, las emergencias complejas se producen en sociedades no desarrolladas, con profundas desigualdades socioeconómicas, donde existen zonas o grupos sociales o étnicos marginados y empobrecidos, con Estados fragmentados y gobiernos que carecen de legitimidad, que no consiguen ejercer un poder efectivo en el territorio nacional, y que incluso han perdido el monopolio de la violencia. Estos conflictos suelen tener efectos internacionales concretos, debido a que las luchas civiles alentadas por la exacerbación identitaria (étnica, nacional, religiosa) provocan hambrunas, epidemias y desplazamientos de las poblaciones afectadas (Väyrynen, 1998).

Ahora bien, el aspecto más importante en torno a este tipo de crisis es que le plantean a la acción internacional numerosos retos políticos, éticos y operativos, sobre todo porque en estos contextos la ayuda humanitaria ya no se concibe como un fenómeno políticamente imparcial. Son situaciones en las que cualquier acción conlleva consecuencias políticas, debido a que el desmoronamiento del Estado en el que se opera y la fragmentación de poder algunas veces obligan a negociar con grupos opuestos al gobierno soberano, lo que socava aún más la gobernabilidad. Por otra parte, la complejidad de los conflictos con prácticas de persecución de la población civil y violaciones a los derechos humanos incrementa el riesgo de que la ayuda contribuya a alimentar la confrontación ya existente. Por último, y como aspecto determinante, la creciente implicación de fuerzas militares en las operaciones con fines humanitarios conlleva un serio peligro de desvirtuar el sentido de las mismas (Rey Marcos, 2013; Wortel, 2009).

Frente a la problemática de las emergencias complejas en los años de pos Guerra Fría, la Organización de las Naciones Unidas institucionalizó un fuerte activismo a través de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) (Cózatl López, 2009). Estas Operaciones consisten en el envío, a partir de Resoluciones del Consejo de Seguridad, de contingentes compuestos por militares (los llamados Cascos Azules), policías y/o civiles a países y regiones convulsionadas por conflictos armados, con el objeto de ayudar a crear las condiciones necesarias para establecer y mantener la paz y la seguridad de la población afectada<sup>4</sup> (Uziel, 2015). El personal y equipamiento son proporcionados voluntariamente por los Estados Miembros de la ONU, dado que ésta carece de un ejército o cuerpo de policía permanente. De acuerdo a las Naciones Unidas, las actividades

2 Los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia operativa.

3 Dispone en su artículo 2º la restricción a la acción militar por parte de los miembros de la organización contra otro Estado; el párrafo 4º prohíbe la amenaza y el empleo de la fuerza contra otro país; y el 7º se refiere a que ninguna disposición de la Carta tiene la facultad de actuar en los asuntos que son jurisdicción interna de los países integrantes.

4 En la década de 1940 se desarrollaron las primeras operaciones de tamaño reducido y compuestas principalmente por observadores. La primera Operación de Mantenimiento de Paz armada fue la UNEF I, desplegada en 1956 para responder a la crisis del Canal de Suez.

de mantenimiento de la paz deben regirse por tres principios básicos: 1) deben buscar el acuerdo de las partes en conflicto y establecerse con el consentimiento del gobierno del país anfitrión; 2) deben ser imparciales, es decir, no deben tomar parte en la disputa entre las partes; y 3) la fuerza armada sólo puede utilizarse en legítima defensa (CINU, 2016).

Si bien las OMP existen desde inicios de la Guerra Fría, la caída del mundo bipolar provocó cambios cuantitativos y cualitativos importantes. Con relación a la cantidad de misiones, los datos revelan un notorio incremento a pesar de que no hubo un aumento significativo de los conflictos: mientras en las cuatro décadas comprendidas entre 1948 –año de la primera misión en Medio Oriente– y 1991, se produjeron 18 Operaciones de Mantenimiento de Paz, en el período que transcurre entre 1991 a 2019 se concretaron 53 Operaciones, las cuales contaron además con un aumento de recursos presupuestarios y humanos. Los países de África han recibido 44 % de las OMP desde la II Guerra Mundial, mientras que América, Europa, Asia Pacífico y Oriente Medio han sido destino en una proporción equitativa al restante 56 %<sup>5</sup>.

Junto al incremento en el número de OMP, se produjeron transformaciones cualitativas fundamentales en las misiones internacionales<sup>6</sup>. En principio, las tareas se complejizaron debido a que el tradicional propósito de mantener el orden fue reemplazado por el objetivo multidimensional de construir una paz duradera a partir de la promoción de las economías de libre mercado, la democracia y los derechos humanos (Rodríguez Martins y Uziel, 2015). Pero el cambio más importante consistió en que los principios distintivos (consentimiento, imparcialidad y no uso de la fuerza) fueron progresivamente desatendidos. Especial relevancia tuvo la desatención del consentimiento del Estado receptor de la ayuda, porque contribuyó a la erosión de la tradición jurídica de la no injerencia (Bartolomé, 2006). El principio de consentimiento fue dejado de lado por las Naciones Unidas en 1991, cuando la Resolución 688 del Consejo de Seguridad obligó a Iraq a aceptar el ingreso de organizaciones humanitarias a su territorio, estando constreñido por su reciente derrota militar a manos de la coalición liderada por Estados Unidos<sup>7</sup>. Posteriormente, las

5 Datos extraídos de: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>. En 2019 hay 14 operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, ubicadas en Altos del Golán, Líbano, Sahara Occidental, República Centroafricana, Malí, Haití, República Democrática del Congo, Oriente Medio, Darfur, Chipre, Abyei, Kosovo, Sudán del Sur, India y Pakistán. Más de 106.300 personas provenientes de 125 países prestan servicio en las 15 operaciones de mantenimiento de la paz, Estados Unidos el principal aportante con 28 % de los fondos.

6 El denominado Relatorio Brahimi publicado por las Naciones Unidas en el año 2000 evidencia estos cambios. Consultar: Report of the Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305-S/2000/809).

7 En este conflicto se logró poner en funcionamiento el mecanismo de la seguridad colectiva gracias al abandono del veto por parte de Rusia en el Consejo de Seguridad, como era habitual durante la Guerra Fría. La decisión de desplegar fuerzas humanitarias luego de la Guerra del Golfo se debió a que Iraq –bajo el régimen de Sadam Hussein– quedó sumergido en una grave crisis con corrientes masivas de refugiados a los países vecinos y con violaciones a los derechos humanos de la población kurda.

Operaciones desplegadas mediante resoluciones del CSNU en Somalia, Haití, Ruanda, y en los territorios de la antigua Yugoslavia en la década de 1990 tampoco tuvieron el consentimiento de las partes en conflicto y usaron la fuerza militar o policial para imponer la paz más allá de la legítima defensa.

Estas misiones, denominadas Operaciones de Imposición de la Paz<sup>8</sup>, cuestionaron la soberanía estatal westfaliana y estuvieron acompañadas por el fortalecimiento de posiciones doctrinarias en las que se sostenía que el cumplimiento de los principios básicos era deseable pero no imprescindible en caso de que existieran violaciones del Derecho Internacional, especialmente de los derechos humanos. A partir de ese momento, el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas fue objeto de una nueva lectura, ampliándose la categoría de “situaciones que son consideradas como comprometedoras de la paz y la seguridad internacional”, incluyendo a las violaciones sistemáticas de los derechos humanos como legitimadoras de las operaciones humanitarias. La aplicación coercitiva de medidas de restablecimiento de la paz y ayuda humanitaria inauguró una nueva etapa de intervencionismo en conflictos internos e internacionales, que se desarrollaría y profundizaría en los años subsiguientes (Perea Unceta, 2005; Affonso Leal et al., 2016)<sup>9</sup>. El punto más crítico de las intervenciones por razones humanitarias fue la acción militar sobre Iraq en 2003, que se realizó de manera unilateral y violatoria del derecho internacional.

La actuación de las Naciones Unidas como legitimadora del intervencionismo humanitario en los años noventa debe entenderse en asociación directa al importante lugar que ocupó la cuestión humanitaria en la política exterior de la potencia global durante la presidencia de Bill Clinton (1993-2001). Si bien en una primera etapa existió un rechazo por parte de esta administración a que el país continuara actuando como gendarme mundial<sup>10</sup>, a medida que avanzó su mandato terminó involucrándose en una serie de experiencias intervencionistas, declarando “razones humanitarias”<sup>11</sup> como razón para muchas de ellas. A ello contribuyó la presenta-

8 Si bien hay distintas clasificaciones de las operaciones de paz según los criterios alternativos de los académicos (Bartolomé, 2006:306), en este trabajo se sigue la tipología adoptada por la ONU. El concepto de “imposición de la paz” aparece en el Informe Agenda para la Paz, elaborado por el Secretario General de la ONU en 1992, donde se propone a las Naciones Unidas, si fuera necesario, imponer la paz sin considerar el consentimiento de las partes. Para más información consultar <http://www.cinu.mx/temas/paz-y-seguridad/imposicion-de-la-paz/>

9 Estudios recientes cuestionan la eficacia de estas prácticas, porque al ser percibidas como acciones subordinadas a una instrumentalización de los intereses geoestratégicos de las grandes potencias, en especial de las potencias occidentales, generan resistencias y desconfianza en los países con crisis emergentes (Uziel, 2015; Barcelos de Freitas et al., 2015; Aprigio, 2015; Garb, 2015).

10 En el ámbito de la política exterior, el gobierno de Clinton definió el concepto de “reparto de carga” (burden share), lo que generó la repatriación de miles de soldados y una directiva aprobada en 1994 que impedía el envío de cascos azules estadounidenses a cualquier escenario en el que los intereses nacionales no estuvieran directamente amenazados.

11 Las disculpas que el presidente Clinton pidió públicamente a comienzos de 1998 en Kigali, por no haber



ción de una nueva doctrina de política exterior cuyo objetivo fundamental era extender a escala mundial la democracia y el libre mercado, sobre todo en los países de la antigua URSS, retomando con ello el internacionalismo liberal propio de la política exterior estadounidense desde la II Guerra Mundial. En el marco de la nueva doctrina, el Asesor de Seguridad Nacional de Clinton, Anthony Lake, anunció formalmente que aliviar el sufrimiento en las regiones con crisis humanitarias iba a ser una de las cuatro metas de la estrategia del *enlargement* de la democracia y la economía de mercado. Poco después, se anunció que Estados Unidos promovería “guerras humanitarias” donde se registrasen graves violaciones a los derechos humanos o se produjesen emergencias complejas que tuvieran efectos regionales o globales (Tovar Ruiz, 2014).

Estas intervenciones provocaron un intenso debate entre quienes consideraban que eran muy peligrosas para el orden internacional, ya que podían ser instrumentalizadas al servicio de los intereses geopolíticos de los Estados que las motorizaban; y quienes sostenían que en las situaciones de extrema emergencia humanitaria, los aspectos morales de la sociedad internacional referidos a la protección de los derechos humanos debían sobreponerse a las cuestiones legales (Garrigues, 2007). La falta de resolución de este debate sobre el derecho a la intervención humanitaria provocó respuestas inconsistentes que oscilaron entre la acción y la inacción ante distintas situaciones de crisis humanitarias (Alves Ribeiro, 2013; Vik, 2016).

#### LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

En 1999, la decisión de Estados Unidos de intervenir en Kosovo sin autorización del Consejo de Seguridad de la ONU representó un momento álgido del debate internacional sobre intervencionismo humanitario y su fracaso en detener las atrocidades masivas (Holzgrefe y Keohane, 2003). Esta operación, desarrollada “en nombre de los derechos humanos” contó con un muy bajo nivel de legitimidad internacional, pues no sólo se opusieron Rusia y China, impidiendo el respaldo de la ONU, sino también muchos otros países como Brasil, India y México.

Junto a la polémica por esta intervención unilateral, se produjo también un cuestionamiento público respecto a aquellas acciones humanitarias avaladas por la ONU (Garrigues, 2007). A fines de la década, era evidente que la mayoría de las Operaciones realizadas en los años noventa en defensa de los derechos humanos no habían podido culminarse o habían

actuado lo suficientemente rápido frente al genocidio de Ruanda en 1994, evidenciaron la forma en que los Estados Unidos responderían ante situaciones similares a futuro y consolidaron a esta potencia como líder moral en las relaciones internacionales de la pos Guerra Fría (Diario El País, 28/03/1998; Vik, 2016).

resultado en un verdadero fracaso. En muchas de ellas influyó la carencia de un diagnóstico preciso respecto de las características de los Estados intervenidos, su historia y conflictos tradicionales, la naturaleza de la violencia de cada país, las facciones y sistemas étnicos involucrados, y claramente, intereses que trascendían la ayuda humanitaria. Todo esto generó un fuerte escepticismo en la comunidad internacional respecto a las misiones humanitarias, que más allá de ineficaces, se caratularon de selectivas, porque se realizaron anteponiendo los intereses de la potencia a las situaciones de sufrimiento de las poblaciones (Montoya Durana, 1999).

En este contexto, en el año 1999, el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, hizo un llamado a la comunidad internacional para que tratara de alcanzar un nuevo consenso sobre estos problemas y “forjara una unidad” respecto de ciertas cuestiones fundamentales de principio y procedimiento. Concretamente, “instó a los miembros de la ONU a alcanzar un consenso para reconciliar el principio de soberanía de los Estados con el imperativo de respetar los derechos humanos y las normas humanitarias” (Lortie, 2005). Como respuesta, se creó la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (CIISE) integrada por expertos de todo el mundo, que en 2001 presentó el informe “La Responsabilidad de Proteger”, uno de los principales instrumentos sobre el denominado “derecho de intervención humanitaria”. La CIISE cambió los términos del debate internacional, enfocándose ya no en el derecho a intervenir –que había predominado en las discusiones hasta ese momento–, sino en la responsabilidad de los Estados de proteger a las poblaciones amenazadas con desastres humanitarios.

El Informe afirma que: “Los estados soberanos tienen la responsabilidad de proteger a sus propios ciudadanos de las catástrofes que puedan evitarse– de los asesinatos masivos, las violaciones sistemáticas y la inanición–, pero, si no quieren o no pueden hacerlo, o son ellos mismos los causantes, esa responsabilidad debe ser asumida por la Comunidad de Estados” (Rodríguez Dihigo, 2016). Por lo tanto, el documento propone una reconceptualización de la soberanía, pasando de una concepción tradicional o westfaliana a otra que entiende la soberanía como la responsabilidad del Estado de proteger a su población.

Si bien en un comienzo esta propuesta fue bien recibida por la comunidad internacional (Menéndez, 2016), los atentados terroristas del 11-S en los Estados Unidos, junto a la subsiguiente militarización y unilateralismo planteados por el gobierno de Washington, significaron un serio revés a los consensos alcanzados. A partir de este momento, al escepticismo debido a la selectividad que había guiado el intervencionismo humanitario en los años de 1990 se le sumó la manipulación de los hechos que el gobierno estadounidense de G.W. Bush realizó para fundamentar su decisión de invadir Iraq en 2003. Además de que esta acción militar se

llevó adelante sin el respaldo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se citó “la responsabilidad de proteger a los ciudadanos iraquíes” como una de las motivaciones para la invasión. Esta forma de legitimar la guerra terminó de algún modo otorgando la razón a quienes consideraban que el derecho a la intervención humanitaria y el nuevo desarrollo doctrinario servían a los intereses occidentales neo-imperialistas. Para algunos países, el componente humanitario era utilizado para justificar (y tornar aceptable a la opinión pública) los fines militares y políticos de la injerencia occidental<sup>12</sup>.

No obstante, entre 2003 y 2005, momento en que se institucionaliza la RdP, el Consejo de Seguridad actuó bajo el Capítulo VII de la Carta y autorizó el uso de la fuerza en 11 países argumentando la protección de civiles: Afganistán, Bosnia-Herzegovina, Costa de Marfil, Congo, Timor Oriental, Iraq, Liberia, Sierra Leona, Burundi, Haití y Sudán. En la mayoría de los casos –menos Iraq y Afganistán–, el Consejo de Seguridad adjudicó la función de protección a una Operación de Mantenimiento de Paz, es decir, se contó con el consentimiento de los Estados objeto de la medida (Jiménez i Botías, 2016).

En 2005 el concepto de Responsabilidad de Proteger fue incluido en el Documento Final de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas, aunque en una versión reducida de aquella elaborada por la CIISE unos años antes (Añaños Meza, 2010; Estébanez Gómez, 2015; Riquelme et al, 2017)<sup>13</sup>. Allí, los Estados Miembros aceptaron oficialmente la responsabilidad de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad (Resolución A/RES/60/1). Específicamente, los puntos 138 y 139 de esta Resolución contienen los tres pilares sobre los que descansa la RdP<sup>14</sup>: primero, la soberanía de un Estado conlleva para el propio Estado la responsabilidad principal de proteger a su población de los cuatro crímenes atroces; segundo, la comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, se compromete a ayudar a los Estados a cumplir sus responsabilidades de protección; y tercero, si el Estado no puede o no quiere proteger a su población, la comunidad internacional debe adoptar medidas colectivas “de manera oportuna y decisiva”, por medio del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

12 Menéndez (2016: 22) afirma que los países que expresaron reservas respecto al uso de la fuerza fueron Cuba, Nicaragua, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Rusia, Irán, Pakistán, Sudán, Argelia, Corea del Norte, Siria y Libia.

13 La adopción reducida de este concepto le imprimió un carácter difuso. Por ejemplo, se rechazó la posibilidad de que los miembros permanentes del Consejo renuncien a la utilización del veto, y se negó la adopción de criterios comunes para decidir cuándo estaba justificado el uso de la fuerza en el ámbito de la protección humanitaria.

14 Los tres pilares tienen la misma importancia y no hay una secuencia fija sobre qué pilar o medida debería ser usada para asegurar una respuesta temprana y flexible. El marco terminológico, los pilares y las recomendaciones para su correcta implementación fueron desarrollados por el Secretario General de la ONU Ban Ki-moon en su informe sobre “Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger” presentado el 30 de enero de 2009.

y de conformidad con la Carta de la ONU (Garrigues, 2007: 165). Según esta concepción, la responsabilidad de proteger tiene prioridad sobre el principio de no intervención, y para ello la comunidad internacional puede utilizar cualquiera de la amplia variedad de instrumentos que tienen las Naciones Unidas –en cada caso concreto y en cooperación con las organizaciones regionales pertinentes–, como la adopción de medidas coercitivas (políticas, económicas o judiciales) y, en casos extremos, la acción militar. La inclusión del concepto en la Resolución de 2005 ratificaba un cambio que había comenzado a insinuarse años atrás y que afectaba al derecho internacional, esto es, “reconocer que el principio de soberanía estatal heredado de Westfalia encuentra su límite en la protección de la seguridad humana” (Menéndez del Valle, 2016:13).

En el año 2009 en el marco del primer Debate de la Asamblea General sobre la Responsabilidad de Proteger, los Estados Miembros de la ONU reafirmaron en su mayoría el compromiso de 2005 (A/RES/63/308). A partir de ese momento, en las Naciones Unidas hubo esfuerzos tendientes a generar un cuerpo doctrinal y mejorar las prácticas, tal como lo evidencian los Informes Anuales presentados por los Secretarios Generales al CSNU desde el año 2009<sup>15</sup>. Como correlato, la RdP fue invocada en más de 100 resoluciones del Consejo de Seguridad<sup>16</sup>, aunque sus implicancias continuaron siendo objeto de debates, especialmente luego de la pésima actuación en Libia en 2011. En esta oportunidad, los bombardeos en territorio libio fueron mucho más allá del mandato del CSNU que ordenaba “proteger a los civiles y las áreas pobladas por civiles y amenazadas de ser atacadas”. La acción militar llevada a cabo en el marco de la RdP fue utilizada por los líderes de la coalición multilateral –EEUU, el Reino Unido y Francia– para derribar el régimen de Gadafi, violentando el derecho internacional (Menéndez, 2016; Jiménez i Botías, 2016).

La actuación en Libia a partir de la aplicación del tercer pilar de la RdP constituyó un cimbronazo para la credibilidad y afianzamiento de la Responsabilidad de Proteger, y desplegó efectos que se proyectaron sobre otros casos, como el de Siria (Estébanez Gómez, 2015). El tercer pilar dejó de ser invocado y no parece que vaya a serlo en un futuro cercano. Desde entonces, el concepto no pudo consolidarse exitosamente, porque si bien se profundizaron los debates en diversos foros internacionales, no se regis-

15 Los informes de los Secretarios Generales buscan el desarrollo conceptual de la RdP sin modificar lo acordado por los Estados en el Documento Final de 2005, con el objetivo avanzar en su implementación. Tanto Kofi Annan, como Ban Ki-moon y António Guterres han defendido la RdP y han sido actores clave para que mantuviera su vigencia en el seno de las Naciones Unidas. En general, los informes reconocen que la comunidad internacional no está actuando con suficiente determinación ante los crímenes atroces, y señalan que para hacerla efectiva es necesario, entre otros aspectos, mejorar la capacidad de prevención y fortalecer la respuesta temprana, promover la rendición de cuentas y la reparación a víctimas, y ampliar la participación de la sociedad civil, en especial de las mujeres, en la mantención de la paz y la seguridad.

16 Algunos de los países que fueron objeto de estas resoluciones son: Grandes Lagos (Congo y Burundi), Sudán, Libia, Côte d'Ivoire, Sudán del Sur, Yemen, Mali, Somalia, República Centroafricana, Siria y Congo.

traron avances conceptuales ni acuerdos respecto a los criterios para el uso de la fuerza por parte de la comunidad internacional. Los detractores afirman que la RdP puede ser utilizada para avalar acciones intervencionistas sobre Estados débiles, como quedó evidenciado en Libia (Orford, 2011). Entre los países que han tenido una posición crítica sobre la RdP se ubican dos de los Miembros Permanentes del CSNU: Rusia y la República Popular China. En principio, ambos Estados están de acuerdo con el concepto, pero no apoyan su implementación e insisten en la necesidad de seguir trabajando en la Asamblea General para evitar los riesgos del abuso y la selectividad. Por su parte, los defensores –aun reconociendo los excesos cometidos en 2011– rescatan que la RdP ha servido para superar la acción unilateral al patrocinar acciones multilaterales y colectivas (Bellamy, 2014; Dunne, 2016; Riquelme et al, 2017).

A pesar de una situación de relativo empantanamiento, la RdP está presente en el lenguaje de la política internacional, es citada por los organismos de las Naciones Unidas y es frecuentemente mencionada en el CSNU, lo que demuestra que el concepto se ha instalado y que la comunidad internacional acepta los pilares I y II, casi sin objeciones. Esta aceptación se manifiesta en los diálogos y debates realizados en el seno de las Naciones Unidas y en los Informes de los Secretarios Generales. Allí, se procura mejorar y priorizar los mecanismos de prevención y el sistema de alerta temprana, se insiste en la necesidad de atender los factores estructurales que alimentan el conflicto y la violencia, y se procura mejorar su aplicación, buscando criterios, directrices y mecanismos destinados a supervisar las acciones para evitar que se conviertan en instrumentos de las potencias.

En este contexto, es conveniente que los Estados –en especial los Estados relativamente menos poderosos del sistema internacional, como los latinoamericanos–, lejos de relegar el tema, lo mantengan vigente y generen espacios regionales de debate con el objetivo de lograr los necesarios acuerdos conceptuales y operacionales, destinados a perfeccionar ese instrumento y evitar el uso de la fuerza militar.

#### AMÉRICA LATINA ANTE EL INTERVENCIÓNISMO HUMANITARIO Y LA RdP

Las intervenciones de las potencias europeas y de Estados Unidos en América Latina durante los siglos XIX y XX provocaron que los países de la región se posicionaran en defensa del derecho de no intervención y logaran incorporar este principio en el sistema interamericano. Así, tanto la VII Conferencia Americana de Montevideo (1933) como la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz de Buenos Aires (1936) condenaron la intervención de cualquier Estado en los asuntos

internos o externos de otro Estado, y la Carta de la OEA (1948) afirma que “Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro” (Cap. IV Art.19)<sup>17</sup>. A pesar de esta normativa, es necesario reconocer que la OEA avaló el accionar intervencionista de Estados Unidos sobre Guatemala en 1954, respaldó la adopción de medidas coercitivas sobre Cuba a partir de 1962, y aprobó la constitución de las Fuerzas Interamericanas de Paz en República Dominicana en 1965<sup>18</sup>. En las últimas décadas del siglo XX, las intervenciones militares de Estados Unidos se produjeron de manera unilateral, como ocurrió en Nicaragua durante los años de 1980, en Grenada en 1983, y en Panamá en 1989. Estas últimas generaron la condena y el repudio de los países de la región, y desde ese momento no se produjeron situaciones similares.

La adscripción al principio de no intervención por parte de los países latinoamericanos fue un factor que contribuyó a la decisión de no participar en las intervenciones unilaterales una vez finalizada la Guerra Fría, aunque se realizarán en nombre de los derechos humanos<sup>19</sup>. En cambio, estos países colaboraron activamente con las Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas, observándose un incremento en el número de misiones y, especialmente, en la cantidad del personal destinado a ellas<sup>20</sup>. Entre las causas de su participación en las OMP se pueden mencionar el interés en capacitar y equipar a las fuerzas armadas; la obtención de recursos de las Naciones Unidas para los militares y civiles participantes; y la creencia de que la calificación como país comprometido con la estabilidad y la paz internacionales podía favorecer el otorgamiento de créditos u otros beneficios por parte de los países desarrollados. Además de estas razones, influyó la necesidad de fortalecer un mecanismo multilateral de seguridad colectiva que se erigiera como alternativa y se opusiera a las acciones unilaterales por parte de una o más de las grandes potencias. Esta fue la motivación principal de la participación en la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización en Haití denominada MINUSTAH, establecida desde el año 2004 bajo el comando de Brasil, destinada a reconstruir las instituciones y prácticas democráticas y promover los derechos humanos en ese país<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> El Art. 20 de la Carta contiene una ampliación del principio de no intervención al afirmar que “Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza”

<sup>18</sup> En este último caso, la institución adopta una resolución de desagravio en 2016 por haber avalado las acciones sobre el país (AG/CG/7/16).

<sup>19</sup> Una excepción fue la participación de Argentina en la Guerra del Golfo (1990-1991).

<sup>20</sup> Los Estados que sostuvieron una participación destacada en cantidad de misiones y personal fueron Brasil, Argentina, Uruguay, Perú, Guatemala, El Salvador, Paraguay, Chile, Bolivia, Colombia y Ecuador. Para más información consultar, <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>.

<sup>21</sup> Consultar las palabras del Canciller de Brasil Celso Amorim en la 35 Asamblea General de la OEA, 6 de junio de 2005.

Con relación a la RdP, este concepto generó divergencias entre los países latinoamericanos, lo que ha dificultado una posición común ante la comunidad internacional. En la región conviven posiciones como la de Costa Rica o Chile, que fueron impulsores y defensores del concepto<sup>22</sup>, con Estados como Venezuela o Ecuador, que han señalado a la Responsabilidad de Proteger como una herramienta imperialista para intervenir en los países más débiles (Adams, 2012). Entre las causas que motivan la falta de consenso respecto a la RdP se pueden mencionar los sustentos ideológico-políticos de los gobiernos, los intereses divergentes de política exterior, la debilidad institucional de los procesos de integración regional, y el fuerte apego de los países a los principios de soberanía y no intervención (Adams, 2012; Riquelme, et al., 2017; Arredondo, et al. 2011; Arredondo, 2014). De acuerdo a las posiciones mantenidas por los Estados de la región respecto a la RdP, los analistas han diferenciado tres grupos: los Estados que son partidarios de este concepto, los que mantienen una posición intermedia o ecléctica porque lo aceptan pero han mostrado reparos, y aquellos calificados como antagónicos o díscolos porque lo cuestionan y sostienen posturas críticas (Salgado, 2016; Arredondo, 2014; Serbin, 2014; Riquelme, et al., 2017).

La mayoría de los países latinoamericanos se han pronunciado a favor de la RdP y la estrategia de los tres pilares desde un comienzo. Chile y México fueron los países de la región que más defendieron el concepto en la Cumbre Mundial de 2005, mientras que Costa Rica, Guatemala, Perú, Colombia, Panamá y Uruguay han proclamado constantemente su apoyo en las Naciones Unidas (Pezzano, 2016; Menéndez del Valle, 2016; Riquelme et al., 2017).

Por otra parte, Cuba, Venezuela, Nicaragua, Bolivia y en menor medida Ecuador, integrantes de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA-TCP<sup>23</sup>, son calificados como países antagónicos<sup>24</sup>, debido a que han sostenido que la Responsabilidad de Proteger es un mecanismo selectivo y no equitativo, que puede ser utilizado como una estrategia geopolítica de las potencias, en especial Estados Unidos, para intervenir arbitrariamente según sus propios intereses. Afirman que la RdP no es una norma del derecho internacional sino una declaración política y,

22 En 2011, Costa Rica fue uno de los países que alentó la creación de los Puntos Focales de RdP. Esta iniciativa incentivaba a los gobiernos a designar un alto funcionario para la promoción de políticas orientadas a prevenir atrocidades masivas. El objetivo último era conformar una Red Global de Puntos Focales para cooperar en la prevención de esos crímenes, que comenzó a funcionar desde 2011 y que en la actualidad cuenta 60 Estados. Los países de la región que se sumaron a esta iniciativa fueron Chile, Costa Rica, Uruguay, Argentina, Paraguay, Perú, Guatemala y México (Adams, 2012; Global Centre for the Responsibility to Protect, 2017).

23 Ecuador, bajo el gobierno neoliberal de Lenin Moreno, sale del ALBA-TCP en 2018.

24 Pezzano (2016) realiza un relevamiento de autores que clasificaron a los Estados como defensores u opositores de la RdP, de acuerdo al lenguaje y al tono de las declaraciones realizadas por los representantes de esos países. Todos ellos –Bellamy, 2009; Claes, 2012; Quinton-Brown, 2013; Arredondo, 2014; y el mismo Pezzano– coinciden en ubicar a estos países bolivarianos en la categoría de Opositores.

por lo tanto, insisten en la necesidad de que la Asamblea General siga discutiendo el concepto, en especial lo referente a su aplicación, para evitar que se convierta en un pretexto para las intervenciones militares imperialistas. Asimismo, manifiestan que la comunidad internacional debe actuar principalmente sobre las causas estructurales de las crisis y conflictos, como son la pobreza, la desigualdad y el subdesarrollo.

Los casos de Argentina y Brasil merecen una atención especial porque hay autores que los sitúan en el grupo de los defensores de la RdP, mientras que otros los ubican en una posición intermedia –Arredondo (2014) los califica como “eclécticos” y Quinton-Brown (2013) denomina a Brasil como un “seguidor cauto”–, debido a que han mantenido posiciones que sin ser completamente críticas tampoco respaldan el concepto en su totalidad. Veamos con más detalle ambos casos.

En el caso de Argentina, el país enunció el principio de no indiferencia frente a las violaciones masivas de los derechos humanos y ha reforzado su compromiso con la RdP, apoyando la prevención y las acciones multilaterales. Las intervenciones de sus representantes en los debates y diálogos interactivos realizados en el Consejo de Seguridad y en la Asamblea General (Pezzano, 2016), y las Resoluciones del Consejo de Seguridad en las que participó como miembro no permanente<sup>25</sup>, demuestran que la Argentina no ha cuestionado la legitimidad del concepto y que mantuvo su apoyo a pesar de señalar los problemas que podían resultar de su aplicabilidad. Por ejemplo, para evitar posibles riesgos y daños, ha destacado la necesidad de que las acciones derivadas de la RdP respeten los derechos humanos y no provoquen más víctimas, prioricen la prevención y la alerta temprana, y alienten la participación de los mecanismos regionales o subregionales para la prevención, la respuesta y la evaluación. Por lo tanto, la Argentina no ha tenido una posición ecléctica sino favorable a la RdP.

Por su parte, Brasil, en su rol de potencia emergente, ganó protagonismo cuando presentó el concepto de Responsabilidad al Proteger (*Responsibility While Protecting*), a partir de los sucesos de Libia en 2011 (Adams, 2012). El documento tiene el objetivo de complementar la RdP para evitar abusos y daños mayores a las poblaciones en conflicto mientras se está dando la protección. El documento plantea la necesidad de enfatizar la diplomacia preventiva; implementar mecanismos y procedimientos para controlar y evaluar el modo en que las resoluciones son ejecutadas; restringir la competencia de la RdP sobre los cuatro crímenes sin abarcar nuevas

25 Entre las Resoluciones del CSNU referidas a la RdP en las que Argentina participó como miembro no permanente, se destacan especialmente la S/RES/1674 (2006) donde específicamente el Consejo reafirma los párrafos 138 y 139 del Documento Final de 2005, la S/RES/1706 (2006) donde por primera vez se invoca a la RdP para desplegar una operación de mantenimiento de la paz, y la S/RES/2098 (2013), donde Argentina vota a favor de crear de la primera fuerza de combate “ofensiva” en la Rca. Dem. del Congo, pero en su intervención expresa el peligro de que esta resolución afecte los principios de neutralidad e imparcialidad.



temáticas; y, lo que más debate generó, aplicar de manera consecutiva los tres pilares, dejando como último recurso la adopción de medidas coercitivas (Rodríguez, 2012). Por último, sostuvo que para prevenir catástrofes humanitarias se deben promover políticas destinadas a mejorar los estándares de vida de las poblaciones en riesgo, incorporando al marco de la RdP factores estructurales que inducen las crisis, como subdesarrollo, pobreza, exclusión social y discriminación (Álvarez Meregildo, 2017). Estas propuestas de Brasil, que fueron respaldadas por varios países latinoamericanos<sup>26</sup>, tuvieron como objetivo prevenir un uso abusivo de la RdP como había ocurrido en Libia, pero de ninguna manera significaban que Brasil hubiera retirado su apoyo al concepto. Como afirma Pezzano (2016:251) resulta difícil sostener que “un Estado que no solo no cuestiona los elementos del concepto sino que los afirma, que incluso se esfuerza por profundizar los aspectos del debate en aras a dotarlo de mayor claridad y que critica interpretaciones e implementaciones contrarias al mismo, no sea un Estado favorable a la RdP”.

En resumen, la mayoría de los países de América Latina reconocen a la RdP como un instrumento necesario (y perfectible) para que la sociedad internacional pueda proteger a las poblaciones de los cuatro crímenes atroces, sin que esto signifique aceptar el intervencionismo ni resignar la igualdad soberana de los Estados. Algunos de ellos enfatizan los peligros de la selectividad y doble estándar, y los abusos que pueden ocurrir en su implementación, ya que esta estrategia puede ser (y ha sido) utilizada por los países más poderosos para promover intervenciones militares en función de sus intereses. Para evitar estos excesos, varios países de la región decidieron participar en foros multilaterales de reflexión y debate sobre la RdP, como el “Diálogo informal interactivo de la Asamblea General sobre Responsabilidad de Proteger”<sup>27</sup>, aunque el tema no se ha incorporado en los organismos regionales.

#### PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA EN LAS RESOLUCIONES DEL CSNU VINCULADAS A LA RdP

Con el objetivo de conocer si las posiciones sostenidas por los países de América Latina en las instancias institucionales de discusión sobre la

26 Argentina, Guatemala, Ecuador destacaron el aporte de la RdP, en especial la propuesta de monitoreo y control de las intervenciones. También Costa Rica, aunque discrepó en torno al enfoque secuencial de los pilares. Menéndez del Valle (2016) demuestra que varios países se opusieron a lo planteado en el documento brasileño respecto a la aplicación secuenciada de los tres pilares, porque esto podía establecer rigideces que comprometan la oportunidad y eficacia de la protección. Haciéndose eco de las numerosas críticas, Brasil pasó de proponer una secuencia cronológica a una “lógica”.

27 Los países latinoamericanos que han participado son Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, Uruguay, Estados Unidos y Venezuela (Escribana Cremades, 2014).

RdP se reflejaron en sus participaciones como Miembros No Permanentes del Consejo de Seguridad, se realizó un estudio de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>28</sup> en las que se menciona de manera explícita o implícita la Responsabilidad de Proteger, desde su formulación en 2005 hasta el año 2019.

En el período mencionado, más de 100 resoluciones del CSNU han realizado referencia explícita o implícita a la RdP, y de ellas sólo en 10 ocasiones los representantes latinoamericanos expresaron discrepancias puntuales y se abstuvieron en sus votaciones. En la tabla 1 se muestra qué países, en qué casos y junto a cuáles Miembros emitieron un voto de abstención (se aclara que no hubo votos negativos por parte de los latinoamericanos en las Resoluciones).

El estudio muestra que los 12 países de América Latina que se desempeñaron como Miembros No Permanentes, más allá de ser calificados como “defensores” u “opositores”, apoyaron la mayoría de las Resoluciones vinculadas a la Responsabilidad de Proteger, demostrando que existe una generalizada aceptación del concepto, por lo menos de sus pilares I y II. Los países reconocidos como defensores de la RdP acompañaron todas las resoluciones sin emitir votos de abstención (Argentina se incluye en este grupo), mientras que los países identificados como antagónicos u opositores, en este caso Venezuela y Bolivia, concentraron nueve de las diez abstenciones emitidas. De esta manera, se observa *a priori* que hay una correspondencia entre las posiciones sostenidas en relación a la RdP en distintos espacios de las Naciones Unidas, y las votaciones en el CSNU.

Los representantes de Venezuela y Bolivia en el CSNU se abstuvieron cuando consideraron que se quería imponer sanciones o acciones coercitivas a un Estado sin agotar las negociaciones con las partes en conflicto, o cuando entendían que se estaba violentando la soberanía del Estado donde se desarrollaban las acciones multilaterales. Sus votos de abstención y sus argumentaciones en las sesiones del CSNU no concordaron con los otros Miembros No Permanentes de América Latina, pero sí coincidieron con las posiciones de Rusia y la República Popular China, demostrando una sintonía política respecto a la gobernanza internacional con estas potencias del Asia Pacífico. Estos países no se oponen al propósito de la RdP, pero alertan sobre el peligro para la soberanía y el principio de no intervención y han sostenido posturas críticas, o al menos cautelosas, sobre los posibles riesgos de abuso y selectividad en la implementación del concepto por parte de las potencias occidentales (Pezzano, 2016).

28 Las Resoluciones del Consejo expresan la opinión o voluntad oficial del organismo, y a diferencia de la Asamblea General, pueden configurarse como recomendaciones y como obligaciones legalmente vinculantes, pudiendo imponer obligaciones a terceros y autorizar medidas llevas a cabo por terceros. Una Resolución debe contar con 9 votos positivos, incluidos los cinco Estados permanentes.

TABLA 1. VOTOS DE ABSTENCIÓN DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS  
EN LAS RESOLUCIONES DEL CSNU 2005-2019

Miembro No permanente	Periodo	Resoluciones del CSNU con voto de abstención	Concordancia con el voto de abstención
Argentina	(2005-2006) y (2013-2014)	0	
Perú	(2006-2007) y (2018-2019)	0	
Costa Rica	(2008-2009)	0	
México	(2009-2010)	0	
Brasil	(2010-2011)	S/RES/1973 (2011): Aprueba 'zona de exclusión aérea' sobre Libia y autoriza 'todas las medidas necesarias' para proteger a los civiles.	Se abstiene, junto con China, India, Alemania, Rusia.
Colombia	(2011-2012)	0	
Guatemala	(2012-2013)	0	
Chile	(2014-2015)	0	
Uruguay	(2016-2017)	0	
R. Dominicana	(2019-2020)	0	
Venezuela	(2015-2016)	S/RES/2220 (2015): Insta a una mayor cooperación en materia de transferencia ilícita de armas pequeñas y ligeras.	Se abstiene junto con Angola, Chad, China, Nigeria y Rusia.
		S/RES/2244 (2015): Se amplían los embargos de armas impuestas a Somalia.	Es el único país que se abstiene.
		S/RES/2252 (2015): Se extiende el mandato de la Misión en Sudán del Sur.	Se abstiene junto con Rusia.
		S/RES/2317 (2016): Prórroga los embargos de armas en Somalia y Eritrea.	Se abstiene junto con Angola, China, Egipto y Rusia.
		S/RES/2304 (2016): Ampliación de la misión en Sudán del Sur.	Se abstiene junto con China, Egipto y Rusia.
		S/RES/2303 (2016): Incorpora fuerza policial en Burundi.	Se abstiene junto con Angola, China, Egipto.
Bolivia	(2017-2018)	S/RES/2393 (2017): Renueva autorización para el acceso humanitario transfronterizo en Siria.	Se abstiene junto con China y Rusia.
		S/RES/2385 (2017): Prórroga embargos de armas en Somalia, Eritrea.	Se abstiene junto con China, Egipto y Rusia.
		S/RES/2428 (2018): Amplía las sanciones a Sudán del Sur.	Se abstiene junto con China, Guinea Ecuatorial, Etiopía, Kazajstán y Rusia.

Fuente: elaboración propia a partir de las resoluciones consideradas en la tabla.

## CONCLUSIÓN

La incorporación de la cuestión humanitaria en la agenda internacional durante el período de la pos Guerra Fría, en el marco de la proliferación de distintos conflictos armados, estuvo signada por experiencias de intervencionismo humanitario que se llevaron adelante en nombre de los derechos humanos, tanto a través del paraguas de las Naciones Unidas, como de decisiones unilaterales de los Estados Unidos. La escasa eficacia en la respuesta a las crisis y la selectividad con la que se ha operado pusieron sobre el tapete los problemas y riesgos que conlleva este accionar interesado de los Estados más poderosos, desvirtuando el sentido humanitario de cada operación.

Como corolario de estas experiencias, se ha puesto de manifiesto también la dificultosa tarea de regular el intervencionismo humanitario, pues se trata de un reto en el que se deben reconciliar la soberanía de los Estados y el principio de no intervención con la defensa de los derechos humanos de las poblaciones víctimas. La construcción de doctrina sobre las causas y modos de operar en estas situaciones ha dado lugar a debates inacabados, puesto que siempre quedan márgenes para interpretaciones arbitrarias que defienden los intereses de los Estados más fuertes.

Los países de América Latina han mantenido, a lo largo del tiempo, una defensa de la soberanía estatal y del principio de no intervención, tal vez como consecuencia de la propia historia regional en la que la hegemonía, las intervenciones militares y la dominación directa de Estados Unidos y/o de las potencias europeas fueron frecuentes hasta fines del siglo XX. Al mismo tiempo, estos países han sufrido las violaciones masivas de los derechos humanos cometidas por gobiernos dictatoriales y, por lo tanto, en muchos de ellos la defensa y promoción de los derechos humanos es un componente importante de su marco legal y de sus políticas exteriores. Sin duda, esta memoria histórica ayuda a explicar por qué estos países aceptaron contribuir desde la década de los noventa a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, pero no aprueban las intervenciones humanitarias unilaterales y rechazan la idea de un derecho a la intervención aunque sea en defensa de los derechos humanos.

En relación con la RdP, la mayoría de los países de la región aceptaron el concepto y votaron a favor en la Cumbre Mundial de 2005 y en la revisión de la Asamblea General de 2009 porque, justamente, ésta se centra en los derechos de las poblaciones y no en un supuesto derecho de intervención. A pesar de posiciones más críticas expresadas por los países del denominado eje bolivariano, los Estados de América Latina han manifestado su voluntad de seguir contribuyendo en el mejoramiento de los mecanismos diplomáticos de prevención, alerta temprana, evaluación permanente de las acciones, y adopción de todos los medios políticos en

la mediación, dejando como última instancia la utilización de la fuerza militar que, de producirse, deberá atenerse a los mecanismos de seguridad colectiva previstos en la Carta de las Naciones Unidas. El análisis de las votaciones en el Consejo de Seguridad demuestra que la mayoría de los países latinoamericanos avalaron las acciones implementadas por este organismo, y que solo dos Estados, Venezuela y Bolivia, mostraron disidencias y se abstuvieron en algunas votaciones, lo cual resulta coherente con las críticas que han mantenido en los espacios de diálogo sobre la RdP.

En síntesis, los países de América Latina no niegan la validez de la RdP, pero han expresado la necesidad de aclarar la aplicación e implementación del concepto en el marco de la Asamblea de las Naciones Unidas, para evitar que se convierta en un pretexto para la intervención armada en respuesta a los intereses de las potencias. La participación activa de los países latinoamericanos en el ámbito de las Naciones Unidas y en los organismos regionales es de gran importancia para que la RdP se transforme en una norma legítima, respetuosa de derecho internacional y el multilateralismo, que se enfoque en medidas preventivas que identifiquen las causas profundas de los conflictos y, fundamentalmente, que pueda escapar de la discrecionalidad de las grandes potencias.

## REFERENCIAS

- Adams, S. (2012). América Latina y la Responsabilidad de Proteger. *Perspectiva*, 28.
- Afonso Leal M., Santin R. y Almstadter de Magalhães D. (2016). A Evolução do Peacekeeping: Suez, Ruanda e República Democrática do Congo, *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* Vol. 5, núm.10, Jul/Dez.
- Álvarez Meregildo T. (2017). Perspectiva de Ecuador, Brasil y Chile acerca la doctrina de la Responsabilidad de Proteger (R2P) y su aplicación en los conflictos de Libia y Siria, Tesis de maestría en Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.
- Alves Ribeiro, L. M. M. (2013). A Escola Inglesa Das Relações Internacionais como Instrumental Teórico adequado de Analise das Intervenções Humanitárias, en *Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, 6, núm. 2, Brasil.
- Añaños Meza C. (2010). La responsabilidad de proteger en Naciones Unidas y la doctrina de la responsabilidad de proteger, *Anuario Mexicano Derecho Internacional*, Vol. 10, México. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/28391>
- Aprigio A. (2015). Qual o futuro do peacekeeping da ONU?, *Revista Mundorama, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília*, 23/11/2015. Recuperado de <https://www.mundorama.net/>
- Arredondo, R. (2011). La responsabilidad de Proteger en América Latina: su aplicabilidad y desafíos, en Arredondo, R., Rodrigues G., Serbin, A.: *Responsabilidad de proteger y prevención en América Latina y el Caribe: el rol de la sociedad civil*, CRIES, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2014). La responsabilidad de proteger: la perspectiva latinoamericana, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 16, núm. 32, pp. 269-290.
- Barcelos de Freitas G., Cunha Franco G. y Aragonez da Silva, I. (2015). A Missão das Nações Unidas na República do Sudão do Sul (MINUSS): contribuições e limites, *Revista Mundorama, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília*, 5/5/2015. Recuperado de <https://www.mundorama.net/>
- Bartolomé, M. (2006). *La seguridad internacional en el s. XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz*, Ministerio de Defensa, Argentina.
- Bellamy, A. (2009). "Realizing the Responsibility to Protect", *International Studies Perspectives*, núm. 10, pp. 111-128.
- \_\_\_\_\_ (2014). RdP: The Responsibility to Protect: A Defense-Published to Oxford Scholarship Online: October, Recuperado de: <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198704119.001.0001/acprof-9780198704119>

- Bellamy A. y Dunne T. (2012). Responsibility to Protect on Trial-or Assad?", June 6, em *Ethics & International Affairs*, Recuperado de <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2012/responsibility-to-protect-on-trial-or-assad-3/>
- Benner T. (2013). O Brasil como um empreendedor normativo: a Responsabilidade ao Proteger, en *Politica externa*, Vol. 21 núm. 4 abr/maijun, SP, Brasil.
- Claes, J. (2012): "Protecting Civilians from Mass Atrocities: Meeting the Challenge of R2P Rejectionism", *Global Responsibility to Protect* Vol. 4, pp. 67-97.
- CINU. 2016. Centro de Información de las Naciones Unidas para México, [www.cinu.mx](http://www.cinu.mx)
- Cózatl López, C. (2009). Intervención humanitaria de Naciones Unidas: Los intereses económicos y geopolíticos sobre los derechos humanos. Tesis de la Escuela de Ciencias Sociales. Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas. Universidad de las Américas Puebla.
- Dunne T. (2016). The English School and Humanitarian Intervention, en *E-International Relations*, Feb 17, Recuperado de [https://www.e-ir.info/2016/02/17/pluralism-and-international-society-2/#\\_ednref19](https://www.e-ir.info/2016/02/17/pluralism-and-international-society-2/#_ednref19)
- Escola de Cultura de Pau. (2018). *Alerta 2018! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Universidad de Barcelona: Icaria, Recuperado de <http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/18/alerta18e.pdf>
- Escriña Cremades, B. (2014). La responsabilidad de proteger en el marco de las Naciones Unidas. Tesis Doctoral, Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política, Universidad de Barcelona
- Estébanez Gómez, F. (2015). La Responsabilidad de Proteger: los efectos de la intervención Libia sobre la guerra civil Siria, en *Instituto español de estudios estratégicos IEEEES*. Documento de Opinión 47/2015.
- Garb M. (2014). Evaluating the Success of Peace Operations, en *Scientia Militaria, South African Journal of Military Studies*, Vol. 42, núm. 1. Recuperado de <http://scientiamilitaria.journals.ac.za/pub/article/view/1080>
- Garrigues, J. (2007). La responsabilidad de Proteger: de un principio ético a una política eficaz. *La Realidad de la Ayuda 2007-2008*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), España, Ed. Intermón Ofam Recuperado de [http://www.fride.org/download/BO\\_Responsabilidad\\_ES\\_nov07.pdf](http://www.fride.org/download/BO_Responsabilidad_ES_nov07.pdf)
- Global Centre for the Responsibility to Protect. (2017): [http://www.globalr2p.org/about\\_us](http://www.globalr2p.org/about_us)
- Holzgrefe J.y Keohane R. (2003). *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Duke University, North Carolina.

- Jiménez i Botías, E. (2016). La Responsabilidad de Proteger después de Libia, en *Notes Internacionales*, CIDOB, Barcelona, Centre for International Affairs, 155, septiembre
- Kaldor, M. (2001). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Stanford, Stanford University Press.
- Lortie, M. (2005). La responsabilidad de Proteger y la reforma de la ONU: el compromiso de Canadá, Disertación presentada en la mesa sobre la Reforma de la ONU La construcción de un nuevo papel para Naciones Unidas: la responsabilidad de proteger, 3 de junio de 2005 en Madrid, FRIDE. Recuperado de [http://fride.org/descarga/COM\\_CanadUNRef\\_ESP\\_jul05.pdf](http://fride.org/descarga/COM_CanadUNRef_ESP_jul05.pdf)
- Menéndez del Valle E. (2016). Responsabilidad de proteger: la ONU en acción, *Real Instituto Elcano, Documento de trabajo 2*, 15/02/2016.
- Montoya Durana, A. (1999). El rol de las Naciones Unidas en países en conflicto interno en el contexto de la posguerra fría. *Reflexión Política, diciembre, año 1, núm. 2*. Universidad Autónoma de Bucaramanga Colombia Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/110/11010203.pdf>
- Odimba J. (2012). Pros y Contras de la Intervención Humanitaria en el Siglo XXI, en *Revista Prolegómenos, Derechos y Valores, Volumen XV, núm. 29*. Bogotá, pp. 79-93.
- Orford, A. (2011). *International Authority and the Responsibility to Protect*. Cambridge University Press.
- Organización de las Naciones Unidas (2016). Informe del Secretario General. Movilización de la acción colectiva: nuevo decenio de la responsabilidad de proteger, A/70/999-S/2016/620.
- \_\_\_\_\_ (2016). Responsabilidad de proteger, Oficina del asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio, <http://www.un.org/es/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml>
- Perea Unceta, J. (2005). Las nuevas características de las operaciones de cascos azules de las Naciones Unidas. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense, XXXVII*. Universidad Complutense de Madrid, <http://eprints.ucm.es/23459/1/Dialnet-LasNuevasCaracteristicasDeLasOperacionesDeCascosAz-1143006.pdf>
- Quinton-Brown, P. (2013). "Mapping Dissent: The Responsibility to Protect and Its State Critics", *Global Responsibility to Protect*. Vol. 5, pp. 260-282.
- Rey Marcos, F. (2013). Víctima de sus éxitos. Paradojas y contradicciones de la acción humanitaria en el mundo actual, *Revista del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria*. Recuperado de [https://www.iecah.org/images/stories/articulos/descargas/Homenaje\\_a\\_Jar\\_1.pdf](https://www.iecah.org/images/stories/articulos/descargas/Homenaje_a_Jar_1.pdf)
- Riquelme Rivera J., Guzmán Muñoz F., Salgado Bravo A. (2017). Percepciones Sobre La Responsabilidad de Proteger en América Latina, *Revista Política y Estrategia*, núm. 129, pp. 15-44.



- Rodrigues, G. (2012). La Responsabilidad al Proteger: Motivaciones, contenidos y cambios. *Pensamiento Propio*, 35, Año 17, Ed CRIES.
- Rodríguez Dihigo, A. (2016): "La Responsabilidad de Proteger, un nuevo marco conceptual en Naciones Unidas para el siglo XXI: sus elementos contradictorios", en *Revista De Estudios Políticos y Estratégicos*, 4 (1): 114-139.
- Salgado Espinoza R. (2016). Responsibility to Protect as a Norm under Construction: The Divergent Views from the South, *FORUM 2016*, volume *xlvi*, issue 2. Recuperado de <https://lasa.international.pitt.edu/forum/files/vol47-issue2/LASAForum-vol47-issue2.pdf>
- Serbin Pont A. y Rodrigues J. (2014). Responsabilidade de proteger: o debate na América Latina, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, núm. 10, São Paulo, CRIES, Buenos Aires, CEHSEU, La Habana y UFU e INCT-INEU.
- Suarez Salazar, L. (2017). Las políticas hacia América Latina y el Caribe del gobierno temporal de Donald Trump: una aproximación a sus primeros 155 días, en Gandásegui M. y Preciado Coronado J.: *Hegemonía y democracia en disputa. Trump y la geopolítica del neoconservadurismo*, Universidad de Guadalajara-CLACSO.
- Tovar Ruiz, J. (2014). *La política exterior de Estados Unidos y la expansión de la democracia (1989- 2009)*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch.
- Uziel, E. (2015). *O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas*. 2ª ed., Brasília: FUNAG.
- Väyrynen, R. (1998). Las emergencias humanitarias, en Francisco López Segrera (ed). *Los retos de la globalización. Ensayo en homenaje a Theotonio Dos Santos*. Caracas UNESCO, Recuperado <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/unesco/vayr.rtf>
- Vik C. (2016). Responsabilidad moral en las relaciones internacionales: la respuesta de los Estados Unidos a Rwanda, *E-International Relations*, Feb 14. Recuperado de <https://www.e-ir.info/2016/02/14/moral-responsibility-in-international-relations-the-us-response-to-rwanda-2/>