



Asamblea General

Distr. general
9 de septiembre de 2009
Español
Original: inglés

Sexagésimo tercer período de sesiones

Temas 44 y 107 del programa

Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas

Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio

Nota conceptual sobre la responsabilidad de proteger a las poblaciones contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad

Nota del Presidente de la Asamblea General

1. El Presidente del sexagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General tiene el honor de transmitir a los Estados Miembros como documento de la Asamblea General la nota conceptual sobre la responsabilidad de proteger a las poblaciones contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad (véase el anexo).
2. Los Estados Miembros recordarán que esta nota conceptual fue distribuida como aportación al diálogo temático interactivo de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la responsabilidad de proteger, celebrado el 23 de julio de 2009, y la discusión subsiguiente en sesión plenaria del informe del Secretario General (A/63/677) sobre el tema, que tuvo lugar los días 23 y 24 de julio de 2009.
3. Cuatro panelistas altamente distinguidos de gran capacidad intelectual, los Sres. Noam Chomsky (Estados Unidos de América), Jean Bricmont (Bélgica), Gareth Evans (Australia) y Ngugi wa Thiong'o (Kenya), honraron a la Asamblea General con sus perspicaces observaciones y sus análisis, y contribuyeron a un fructífero intercambio de opiniones entre los panelistas y entre los Estados Miembros.
4. Para facilitar el diálogo entre los Estados Miembros y los oradores invitados al diálogo interactivo, se alentó a los cuatro distinguidos panelistas a que consideraran las cuatro preguntas de referencia siguientes para determinar si los Estados



Miembros y nuestro sistema de seguridad colectiva debían comenzar a hacer efectiva la responsabilidad de proteger, y en qué momento:

- ¿Se aplican las reglas en principio, y hay probabilidades de que se apliquen en la práctica por igual a todos los Estados-naciones?
- ¿Es más probable que la adopción del principio de la responsabilidad de proteger aumente o menoscabe en la práctica de la seguridad colectiva el respeto del derecho internacional?
- ¿Es necesaria la doctrina de la responsabilidad de proteger y, a la inversa, garantiza que los Estados intervendrán para impedir que se repita lo que ocurrió en Rwanda?
- ¿Tenemos la capacidad para obligar a rendir cuentas a aquellos que pudieran abusar del derecho que la responsabilidad de proteger daría a los Estados-naciones para recurrir al uso de la fuerza contra otros Estados?

5. Esas preguntas de referencia han brindado a los Estados Miembros un marco útil para examinar las múltiples y complejas dificultades a que nos enfrentamos para mejorar nuestro sistema de seguridad colectiva.

6. Las declaraciones de los Estados Miembros y los panelistas durante el diálogo temático interactivo sobre la responsabilidad de proteger se pueden consultar en el sitio web del Presidente de la Asamblea General.

Anexo

Nota conceptual sobre la responsabilidad de proteger a las poblaciones contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad

Los cinco principales documentos en que se ha definido la responsabilidad de proteger son el “Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio”; el informe del Secretario General titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”; el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005; la resolución 1674 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el informe del Secretario General titulado “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”. Ninguno de esos documentos puede ser considerado como fuente de derecho internacional vinculante en razón del Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia que enumera las fuentes clásicas del derecho internacional.

En el curso de las negociaciones sobre el Documento Final de la Cumbre Mundial, el entonces Representante Permanente de los Estados Unidos, Sr. John Bolton, señaló acertadamente que el compromiso formulado en el Documento “no tenía carácter jurídico”. El Documento fue redactado en términos cuidadosamente matizados para comunicar las intenciones de los Estados Miembros. El párrafo 138 establece un compromiso claro al referirse a la responsabilidad de cada Estado de proteger a su población. Al hablar de la ayuda de la comunidad internacional a los Estados, la frase utilizada es un llamamiento general: “debe, según proceda”. En el párrafo 139 continúa este criterio matizado. Los términos son claros e incondicionales cuando se habla de “la comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas”, tiene ... “la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta”. En el Documento se ejerce gran cautela cuando se trata de la responsabilidad de tomar medidas por intermedio del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en virtud del Capítulo VII. En el párrafo 139 se emplean por lo menos cuatro calificativos. En primer lugar, los Jefes de Estado simplemente reafirman que están “dispuestos” a adoptar medidas, lo que implica un compromiso voluntario y no obligatorio. En segundo lugar, están dispuestos a hacerlo sólo “en cada caso concreto”, lo que excluye una responsabilidad sistemática. En tercer lugar, incluso esto debe hacerse “en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda”. En cuarto lugar, ello ha de hacerse “de conformidad con la Carta” (lo que abarca únicamente a las amenazas inminentes a la paz y la seguridad internacionales). Por último, los Jefes de Estado destacan “la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional” (el subrayado es nuestro). Está, por tanto, suficientemente claro que no existe un compromiso jurídicamente vinculante y que se encarga a la Asamblea General, en el marco de su responsabilidad en virtud de la Carta, la formulación y el desarrollo de una base jurídica.

Fueron las grandes luchas anticoloniales y las luchas contra la *apartheid* las que restablecieron los derechos humanos de las poblaciones en los países en desarrollo y, por consiguiente, aplicaron la responsabilidad de proteger en la forma

más amplia de la historia mundial. Su éxito probablemente haya dado origen a una gobernanza más humanitaria en Europa y de ese modo, al menos indirectamente, aumentado además la protección de las poblaciones europeas. El colonialismo y el intervencionismo utilizaban los argumentos de la responsabilidad de proteger. La soberanía nacional de los países en desarrollo es condición necesaria para un acceso estable a los derechos políticos, sociales y económicos y fueron necesarios enormes sacrificios para recuperar esa soberanía y garantizar esos derechos a su población. Como dice la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, los pueblos tienen derecho a deshacerse de su gobierno cuando éste los oprime y, al hacerlo, ha incumplido su responsabilidad hacia ellos. Los pueblos tienen derechos inalienables y son soberanos. El concepto de soberanía como responsabilidad o bien significa esto y en consecuencia no significa nada nuevo, o bien significa algo que no tiene fundamento en el derecho internacional, a saber, que un organismo extranjero puede ejercer esa responsabilidad. Ésta no debe pasar a ser una “palanqueta en la puerta de la soberanía nacional”. El concepto de la responsabilidad de proteger es una obligación soberana, y si la ejerce un organismo externo, la soberanía pasa de la población del país escogido como objetivo, a ésta. La población que se ha de proteger se transforma de titular de esos derechos en pupila del organismo.

La comunidad internacional no puede guardar silencio ante el genocidio, la depuración étnica, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad. Pero la respuesta de las Naciones Unidas debería ser previsible, sostenible y eficaz sin que menoscabe la credibilidad de la Organización basada en los valores que constituyen los pilares consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Por consiguiente, son los aspectos preventivos de la responsabilidad de proteger los que son importantes y practicables, pero necesitan de una comprensión precisa y de una voluntad política. Una auténtica cooperación económica en un entorno internacional propicio haría mucho por prevenir situaciones que exigen responsabilidad de proteger. Ello requiere una reforma urgente de la gobernanza económica internacional, concretamente de las instituciones de Bretton Woods y su asesoramiento favorable a un criterio cíclico, que incluye dar preferencia a los cultivos comerciales y eliminar los subsidios. Se necesita voluntad política para coordinar una acción internacional centrada en el desarrollo con el fin de poner en práctica el Consenso de Monterrey, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los resultados consensuados de la Conferencia de alto nivel de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo. En el Consejo de Derechos Humanos y la Comisión de Consolidación de la Paz tenemos importantes instrumentos para la creación de capacidad y la prevención.

Por otra parte los elementos de la así llamada respuesta oportuna y decidida son mucho más problemáticos. Los Artículos 2.4 y 2.7 de la Carta prohíben el uso de la fuerza. El Artículo 24 confiere al Consejo de Seguridad la responsabilidad de mantener la paz y el Artículo 39 la de determinar la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y de tomar medidas para restablecer la paz. El Artículo 41 habla de ruptura de las relaciones diplomáticas, sanciones y embargos. Si esas medidas resultan inadecuadas, el Artículo 42 faculta para el uso de la fuerza. Ninguna de esas medidas abarcaría la responsabilidad de proteger a menos que la situación signifique una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Las facultades del Consejo de Seguridad ni siquiera están dirigidas contra las violaciones de las obligaciones jurídicas internacionales sino contra una amenaza inmediata a la paz y la seguridad internacionales. La seguridad colectiva es

un instrumento especializado para ocuparse de las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, y no un mecanismo para hacer cumplir la normativa internacional de derechos humanos o el derecho internacional humanitario. La facultad discrecional que se confiere al Consejo de Seguridad para decidir si hay amenaza a la paz y la seguridad internacionales implica un compromiso variable completamente distinto del alivio sistemático del sufrimiento incorporado en la responsabilidad de proteger. El Consejo de Seguridad no se ha mostrado dispuesto a ceder a la Corte Penal Internacional su facultad de determinar los crímenes de agresión.

En caso de que una situación que implique la responsabilidad de proteger pase a ser una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, se planteará la cuestión del veto. El veto garantiza que toda contravención cometida por un Miembro permanente o por un Estado Miembro escapará a la adopción de medidas. En consecuencia, los Estados Miembros deben decidir si “un entendimiento mutuo” entre los Miembros permanentes de “abstenerse del uso o la amenaza de uso del veto” en situaciones que impliquen la responsabilidad de proteger es suficiente, o si es necesario enmendar la Carta. Un entendimiento mutuo no supone ninguna obligación duradera y, por tanto, carece de valor jurídico. El problema estriba en que si se ha utilizado el veto, la Asamblea General no lo puede dejar sin efecto; incluso si no hay veto, la Asamblea General no puede ocuparse de un asunto que no esté previsto en el programa de trabajo del Consejo de Seguridad. El proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional y su tercer informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales señalan que las normas internas no son excusa para dejar de cumplir sus obligaciones. Si las normas internas y la Carta [Artículo 27 3) sobre el veto] impiden el ejercicio de toda responsabilidad futura de proteger, en esos casos ¿se debería abandonar el veto o debería renunciarse a la responsabilidad de proteger? La existencia del veto y el deterioro de la globalización fortalecen el paradigma de Westfalia en comparación con el paradigma centrado en los derechos individuales de la responsabilidad de proteger. Tampoco hay en los procedimientos del Consejo alguna disposición sobre el respeto de las garantías legales ni están sus decisiones sujetas a revisión judicial. Además los Estados Miembros deben considerar si, como solía decir el Secretario General Kofi Annan, la base política para la adopción de las decisiones del Consejo de Seguridad es demasiado limitada. La Convención sobre el Genocidio dispone que los Estados se dirijan a los órganos apropiados de las Naciones Unidas para la adopción de medidas orientadas a prevenir y reprimir el genocidio, así como las acciones de preparación de éste. El veto y la falta de reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas son los verdaderos obstáculos que impiden una acción efectiva y no la falta de responsabilidad para proteger la norma jurídica (en un artículo sobre el genocidio en Rwanda el Secretario General Adjunto Ibrahim Gambari llegó a una conclusión similar).

De modo análogo, ¿basta con pedir simplemente a los Estados Miembros que se hagan partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional? ¿No es acaso esencial además contar con una definición de agresión con arreglo al Estatuto de Roma con el fin de disuadir del aventurismo antes de que se pueda establecer la responsabilidad de proteger? Además, la Corte Penal Internacional sigue estando sujeta al Consejo de Seguridad en el sentido de que el Consejo tiene la facultad de retrasar la consideración de un caso un año, y luego otro año, y así indefinidamente.

En el caso de contravención de normas perentorias, en el proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional se especifican dos series de consecuencias: 1) una obligación positiva de los Estados “de cooperar para poner fin, por medios lícitos, a toda violación grave” [Artículo 41 i)] y 2) no reconocer como lícita una situación creada por una violación grave, ni prestar ayuda o asistencia para mantener esa situación [Artículo 41 ii)]. El uso de fuerza militar queda excluida expresamente del ámbito de las posibles contramedidas. El Artículo 50 i) a) dice categóricamente que las contramedidas no afectarán a “la obligación de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, que está incorporada en la Carta de las Naciones Unidas”. Corresponde a los Estados Miembros considerar si la responsabilidad de proteger en sus aspectos no coercitivos agrega algo a los artículos de la Comisión de Derecho Internacional o a la normativa internacional de derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

La Corte Internacional de Justicia ha dictaminado que “cuando los derechos humanos están amparados por convenciones internacionales, ese amparo adopta la forma de los arreglos que se estatuyen en las convenciones mismas para supervisar o garantizar el respeto de los derechos humanos. El uso de la fuerza no podría ser el método apropiado para vigilar o asegurar ese respeto”. ¿Pueden las tropas librar una batalla en pro de los derechos humanos sin causar más daño que las violaciones que se han propuesto reparar? Desde el punto de vista del sufrimiento de la población, ¿no sería esto cierto también en el caso de las sanciones que causan la muerte de los más vulnerables —las mujeres y los niños— debido a la malnutrición y a la falta de medicinas? La asociación con el uso de la fuerza ¿no comprometerá además al derecho internacional humanitario y lo debilitará? En términos de la situación real en materia de recursos, cuando no hay tropas suficientes ni siquiera para las actividades esenciales de mantenimiento de la paz, ¿habría algún tipo de capacidad de despliegue rápido o despliegue preventivo?

Su Santidad el Papa Benedicto XVI, al dirigirse a la Asamblea General en abril de 2008 se refirió a la responsabilidad de proteger pero destacó que los “medios jurídicos” empleados deberían ser los “previstos en la Carta de las Naciones Unidas y en otros instrumentos internacionales”. Estos no incluyen el uso de fuerza militar. El Papa dijo además que “los principios en los que se basa el orden internacional” se deben respetar. Esos principios incluyen la soberanía y excluyen el uso de la fuerza. El énfasis que puso Jesús en la redistribución de la riqueza a los pobres y en la no violencia refuerza la perspectiva acertada sobre la responsabilidad de proteger.

Tratándose de un mecanismo de alerta temprana, aparte de la responsabilidad de la Secretaría de las Naciones Unidas y la supervisión de la Asamblea General, los Estados Miembros tendrían que considerar si la Secretaría debería en realidad tomar medidas antes de que la Asamblea General haya desarrollado el concepto y elaborado su base jurídica.

Por último, toda medida que adopte la Asamblea General tendría que asegurar que no rompa inadvertidamente y ni siquiera remotamente, en las palabras de Jurgen Habernas, “los límites civilizantes que la Carta de las Naciones Unidas fijó con buenas razones al proceso de realización de los objetivos”.