



explorador

Teoria i pràctica de la Responsabilitat de Protegir: de Kosovo a Líbia

vista prèvia >

Ha d'actuar la comunitat internacional en un conflicte intern? Està legitimat l'ús de la força per evitar danys a la població civil d'un altre estat? Són preguntes que davant l'evolució dels conflictes armats han aparegut sobre la taula i que condicionen l'actuació dels agents internacionals. Aquest article posa llums i ombres a la Responsabilitat de Protegir, un nou principi que s'obre camí en el dia a dia dels afers internacionals.



Elena Jiménez-Botías

Professora de Política Internacional de la UB

ebotias@gmail.com

A mesura que la tipologia de conflictes armats ha canviat en els darrers anys, augmentant el nombre de guerres civils enfront dels conflictes clàssics entre estats, el dany infligit sobre la població civil també ha crescut de manera alarmant.

Així ho recull l'informe del 2015 del Secretari General de l'ONU sobre la protecció de la població civil en els conflictes armats, on s'assegura que durant els darrers deu anys el nombre de persones que han necessitat assistència humanitària s'ha triplicat, i que una immensa majoria d'aquestes són civils afectats per un conflicte armat o emergències complexes.¹ Aquestes dues situacions suposen el 80% de les crisis que requereixen una resposta internacional humanitària. Pel que fa als desplaçaments causats per conflictes i violències, l'informe denuncia que la xifra ha arribat al seu punt més alt des de la Segona Guerra Mundial i fa una estimació de 38 milions de persones desplaçades internament, i de tretze milions de persones refugiades a l'estranger.

¹ ONU, «Informe del Secretario General sobre la protección de civiles en los conflictos armados».

No existeix informació empírica determinant que permeti identificar la proporció exacta de morts civils respecte al total de morts a un conflicte, sobretot perquè el recompte de baixes en un conflicte és molt complicat i controvertit. Hi ha metodologies que recopilen i registren informes de morts de diverses fonts, amb el risc d'obtenir xifres falsejades, i d'altres que comparen la mortaldat abans i durant el conflicte, buscant incloure-hi les morts indirectes, causades per malalties i malnutrició. Així i tot, altres morts indirectes no contemplades en aquests estudis són les de persones que moren mentre fugen del conflicte, com passa actualment al mar Mediterrani.

En tot cas, malgrat no disposar de xifres exactes, i tenint en compte que hi ha un elevat nombre de persones que moren en situació de conflicte armat, quina és la resposta de la comunitat internacional per a protegir la població civil? Les mesures que es poden prendre per tal de protegir la dignitat, la seguretat i la integritat de la població civil en temps de guerra, es basen sobretot en el dret internacional humanitari —recollit a les Convencions de Ginebra de 1949

i els seus posteriors protocols addicionals—, així com en el dret dels refugiats i el dels drets humans.

Tant a les Convencions de Ginebra del 1949 com la Carta de les Nacions Unides, dissenyada a les acaballes de la Segona Guerra Mundial, neixen en un context on els conflictes armats eren guerres clàssiques entre estats. Els instruments legals relatius a la resolució de conflictes dissenyats en aquell moment es basen en tres principis fonamentals de les relacions entre estats: la no ingerència en afers interns; la sobirania estatal i la integritat territorial de cada estat; i la prohibició general de l'ús o l'amenaça de la força si no hi ha el consentiment de l'estat afectat. Aquests principis, sobre paper, redueixen considerablement la capacitat d'intervenir d'acord al dret internacional en situacions on hi ha una vulneració flagrant de drets humans.

El dret internacional humanitari no és aplicable en situacions on hi ha un clima de tensió i creixent violència que encara no ha derivat en conflicte. Tampoc ho és si el mateix estat considera que és una lluita legal i

És evident que al món existeix un desequilibri entre la realitat conflictual que sorgeix a partir dels 1990 i els instruments legals creats per garantir a la seva resolució

legítima contra la insurgència d'un grup terrorista, com per exemple el cas de Txetxènia a Rússia.

Per tant, és evident que al món existeix un desequilibri entre la realitat conflictual que sorgeix a partir de la dècada de 1990 i els instruments legals creats per garantir la seva resolució.

El canvi de la tipologia de conflictes armats, la vulnerabilitat creixent de la població civil —especialment d'infants i dones— i el desencaix d'aquesta realitat amb el marc jurídic existent posen sobre la taula la necessitat de trobar una resposta a com protegir la població civil als conflictes armats. En aquest debat el 2001 apareix la proposta de la Responsabilitat de Protegir com una de les eines a l'abast de la comunitat internacional per tal de prevenir i donar resposta a situacions de violència greu i sistemàtica contra la població.

El 2011, la intervenció militar a Líbia per membres de l'OTAN va ser la primera amb el mandat de protegir la població civil, tal com preveia el mandat de de la Responsabilitat de Protegir. Aquesta va ser autoritzada

pel Consell de Seguretat de l'ONU amb l'objectiu de protegir els civils de Bengasi de la imminent massacre que el règim de Moammar el-Gaddafi (1942-2011) semblava que estava a punt de cometre.

En resolucions prèvies del Consell de Seguretat de l'ONU referents a altres conflictes, ja s'havia al·legat a la Responsabilitat de Protegir, tot i que no es va autoritzar l'ús de la força, sinó que es van implementar altres tipus de mesures. Prèviament a l'existència d'aquest concepte concret, a diversos conflictes —quasi sempre interns—, ja s'havia fet ús, autoritzat o no, de la força armada per part d'actors estrangers amb l'objectiu de protegir la població civil, si més no en la seva justificació com a deure —o dret— d'intervenció humanitària.

La Responsabilitat de Protegir és un concepte introduït per la Comissió Internacional sobre Intervenció i Sobirania Estatal —ICISS per les seves sigles en anglès— el 2001, tot i que cal no oblidar que beu de la idea de la «sobirania com a responsabilitat», creada per Francis Deng (1938) i Roberta Cohen (1940) a mitjans dels anys 1990. Creada i finançada

pel govern del Canadà, l'ICISS va aplegar dotze experts amb l'objectiu de donar resposta a la pregunta que havia formulat el secretari general de l'ONU Kofi Annan (1938) un any abans al seu informe *We the Peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century*: «Si la intervenció humanitària és, en efecte, un assalt inacceptable a la sobirania, com hauríem de respondre a una Ruanda, a una Srebrenica, a les violacions flagrants i sistemàtiques de drets humans que afecten tots els principis de la nostra humanitat comuna?».² Tot just havia acabat la dècada dels 1990, la primera després de la Guerra Freda, marcada en bona mesura per l'esclat de diversos conflictes que van comportar la mort en xifres esfereïdores de població civil. Bòsnia i Hercegovina, Iraq, Ruanda... són alguns dels casos que evidencien la incapacitat de l'ONU de fer front a conflictes armats i, sobretot, de protegir la població civil.

Només quatre anys després de la formulació d'aquest concepte i la proposta de quin hauria de ser el

² ANNAN, *We the Peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century*.

Els estats es comprometen a protegir la seva pròpia població de quatre crims concrets, que alhora n'engloben molts en la seva definició: crims de guerra; crims contra la humanitat; genocidi; i la neteja ètnica

seu contingut, la Responsabilitat de Protegir es va convertir en un compromís polític adoptat amb un suport molt majoritari per l'Assemblea General de l'ONU, a la Cimera Mundial de 2005. En la seva primera dècada d'existència ha tingut un ascens fulgurant en el discurs de l'ONU, així com el seu ús en diverses resolucions.

Cal destacar que el procés d'elaboració d'aquest concepte va tenir dues peculiaritats: no es va crear estrictament en seu de l'ONU, sinó com a iniciativa d'un estat membre que finança una comissió externa d'experts, i no es va adoptar en el marc d'un debat sobre la prevenció i resolució de conflictes, sinó en el marc del debat sobre reformes de l'ONU, a la Cimera Mundial del 2005. Amb la seva inclusió a l'articulat del text del document final de la Cimera, la Responsabilitat de Protegir no esdevé una norma de dret internacional, ni una doctrina, sinó que la seva naturalesa és fins al moment de deure moral o compromís polític.

Adoptant el deure de la Responsabilitat de Protegir, els estats es comprometen a protegir la seva

pròpia població de quatre crims concrets, que alhora n'engloben molts en la seva definició: crims de guerra; crims contra la humanitat; genocidi; i neteja ètnica. La limitació a aquests quatre crims —que de fet són estrictament tres perquè la neteja ètnica es pot entendre dins del genocidi i no té una formulació com a tipus penal diferenciada— té l'inconvenient de no incloure en el deure de la Responsabilitat de Protegir altres possibilitats, com altres crims o catàstrofes naturals, però té alhora la virtut de concretar en quins casos sí que és inqüestionable invocar-ho i que existeixi el compromís polític dels estats a actuar.

En tant que membres de la comunitat internacional els estats també es comprometen a fer costat a d'altres perquè puguin exercir aquest deure, capacitant i enfortint-los. Alhora, si un estat no pot o no vol exercir la seva responsabilitat de protegir aquesta recau, subsidiàriament, en el conjunt de la comunitat internacional que fins i tot pot actuar sense el consentiment de l'estat on estigui tenint lloc, o sigui imminent, aquest tipus de crims. Aquests són els anomenats tres pilars de la Responsabilitat de Protegir.

Aquest deure s'ha d'exercir en qualsevol de les tres fases d'un conflicte: en la prevenció; en la resolució; o en la reconstrucció postconflicte. Són crims que poden tenir lloc tant en situacions de violència latent com en conflictes armats, és a dir, que l'exercici de la responsabilitat de protegir es pot donar —i de fet s'ha de donar— per exemple per a prevenir un genocidi quan en un primer moment potser només hi ha un clima d'odi i missatges que apelen a la violència contra un grup concret.

A totes tres fases, i tant si és dut a terme pel mateix estat, per d'altres o pel conjunt de la comunitat internacional, és possible i desitjable, actuar amb mesures no militars. També és preferible actuar en la fase de la prevenció, que hauria de ser nominalment i de facto la pedra angular del sistema de seguretat col·lectiva de l'ONU. Per això l'anomenada «alerta a temps» —*early alarm*, en anglès— és cabdal per a evitar mals majors.

Malgrat aquesta necessària prioritat en la prevenció, la intervenció militar estrangera és la vessant més coneguda i alhora la més controvertida de la Responsabilitat de Protegir, tot i que

És preferible actuar en la fase de la prevenció, que hauria de ser nominalment i de facto la pedra angular del sistema de seguretat col·lectiva de l'ONU

és només una de les múltiples possibilitats de la seva implementació.

La Responsabilitat de Protegir ha rebut l'acusació de suposar la consolidació de l'anomenada intervenció o ingerència humanitària, de ser una eina que pot donar cobertura i justificació a la intervenció militar estrangera per suposats motius humanitaris però amagar d'altres objectius polítics, com el canvi de règim. Kosovo, Líbia o Síria són només tres casos on es poden apreciar diferències rellevants pel que fa a l'actuació de la comunitat internacional.

En la seva definició, la Responsabilitat de Protegir engloba moltes més actuacions que la intervenció militar humanitària, ja que abraça mesures que van des de la prevenció fins a la reconstrucció. A més a més, s'allunya de l'anomenada intervenció humanitària en el sentit que estableix les mesures que els estats o la comunitat internacional adoptin han de ser sempre conformes a la Carta de Nacions Unides.

En aquest sentit, l'ús de la força, i l'amenaça d'aquest ús, igual que la guerra, està prohibit a l'article 2.4 de

la Carta de les Nacions Unides. Però aquest principi té dues excepcions reconegudes a la pròpia Carta: el dret a la legítima defensa; i les mesures d'ús de la força militar del capítol VII que el Consell de Seguretat autoritzi per tal de fer front a una amenaça a la pau, al trencament de la pau i a actes d'agressió.

Des de 1991 el Consell de Seguretat de l'ONU ha considerat en diverses resolucions que les crisis humanitàries greus constitueixen una amenaça per a la pau i la seguretat internacionals. És a dir, que la violació de drets humans ja no es considera com un afer estrictament intern. Així, s'ha anat consolidant la idea segons la qual, a més a més d'un conflicte armat, també les violacions greus de drets humans i les crisis humanitàries —ja siguin d'origen humà com natural— poden ser considerades com una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals, i donar peu a una intervenció militar internacional.

Per tant, una intervenció militar multilateral estrangera amb ús de la força per a protegir civils, fins i tot sense el consentiment de l'estat infractor, és una intervenció emparada

en la legalitat de la Carta de Nacions Unides sempre que tingui una autorització del Consell de Seguretat basada a considerar que aquella situació és una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals.

Aquest va ser el cas de Líbia el 2011, on aquesta cobertura legal li va ser donada com a conseqüència de l'adopció per part del Consell de Seguretat de l'ONU de la Resolució 1973, aprovada amb l'abstenció de la Xina i Rússia.

En canvi, una intervenció militar i multilateral com la que l'OTAN va dur a terme a Kosovo el 1999, on es va esgrimir que es feia per motius humanitaris i de protecció de població civil, no va ser legal perquè, com la invasió de l'Iraq el 2001, no tenia l'autorització del Consell de Seguretat.

Tenint en compte la manera en què s'ha conceptualitzat la Responsabilitat de Protegir, sembla que almenys formalment és un pas endavant per distanciar-se de casos com el de Kosovo. Tant la seva adopció el 2005 com la seva implementació a Líbia el 2011 consoliden la idea que és possible una intervenció militar

La Responsabilitat per Protegir ha rebut l'acusació de ser una eina que pot donar cobertura i justificació a la intervenció militar estrangera per suposats motius humanitaris però amagar d'altres objectius polítics, com el canvi de règim

multilateral estrangera amb ús de la força per protegir la població, fins i tot sense el consentiment de l'estat infractor, sempre que sigui autoritzada pel Consell de Seguretat de l'ONU. En aquest sentit, doncs, no estaria consolidant la ingerència humanitària com a actuació al marge de la llei. Sinó que, tot i basar-s'hi, també fa un pas per allunyar-se del concepte clàssic d'intervenció humanitària. Alhora també consolida, almenys en el pla teòric, el compromís polític de caràcter més aviat ètic dels estats a no restar passius quan el que està en joc és el patiment de la població civil, com a mínim davant de la comissió d'un dels quatre crims esmentats al territori d'un estat.

La clau és, un cop més, política. La intervenció militar es pot autoritzar si la situació constitueix una amenaça a la pau i a la seguretat internacionals, i qui té la potestat exclusiva de determinar si una situació o actuació concreta és una amenaça a la pau, un trencament d'aquesta o un acte concret d'agressió, és el Consell de Seguretat de l'ONU, un òrgan amb una composició i un funcionament qüestionat. El Consell de Seguretat és, alhora, qui pot recomanar o de-

cidir les mesures que estimi pertinents, ja sigui d'acord amb l'article 41 —que no implica l'ús de la força armada, sinó mesures col·lectives i coercitives, com les diplomàtiques, econòmiques o sobre transport i comunicacions— o amb l'article 42, d'ús de la força militar —per mitjà de forces aèries, navals o terrestres.

D'altra banda, el compromís de la Responsabilitat de Protegir és un instrument que pot fer front o superar el desequilibri entre la realitat conflictual i els instruments legals existents i, per tant, contribuir a la protecció efectiva de la població civil en conflictes armats?

La situació política a Líbia encara avui dia no s'ha estabilitzat, i l'operació militar, capitanejada per l'OTAN, va rebre dures crítiques en relació a la interpretació del seu mandat, que no contemplava l'objectiu de derrocar el règim, un objectiu no emparat per la legalitat.

La perspectiva històrica que ens donen aquests sis anys, malgrat ser encara escassa, ens permet analitzar quina ha estat l'evolució immediata posterior a la Resolució 1973

pel que fa a l'ús de la Responsabilitat de Protegir per part del Consell de Seguretat. La percepció general és que la intervenció militar a Líbia ha suposat un precedent negatiu de la implementació del tercer pilar de la Responsabilitat de Protegir, i per extensió de tot el concepte en si, ja que s'ha acusat europeus i nord-americans de recórrer a aquest principi per derrocar règims. A més a més, i a la llum de la no-intervenció a Síria o al Iemen, també ha proliferat la crítica a la inconsistència del Consell de Seguretat i l'ús d'un doble raser a l'hora de valorar els diferents casos.

Si es compara l'ús que el Consell de Seguretat ha fet de la Responsabilitat de Protegir com a fonament per a l'ús de la força militar per motius humanitaris a resolucions abans i després de Líbia, podem tenir alguna informació sobre fins a quin punt la intervenció militar a Líbia ha perjudicat o enfortit el concepte de la Responsabilitat de Protegir, en concret en el marc del seu tercer pilar.

Entre el setembre del 2005 i l'octubre del 2015 el Consell de Seguretat va adoptar 30 resolucions referents a deu països i una regió amb una

És possible una intervenció militar multilateral estrangera amb ús de la força per protegir la població, fins i tot sense el consentiment de l'estat infractor, sempre que sigui autoritzada pel Consell de Seguretat de l'ONU

referència explícita a la Responsabilitat de Protegir. Quasi totes es van adoptar a partir del 2011, és a dir, just després del cas de Líbia. Només hi va haver dos casos anteriors al 2011, Sudan i la regió dels Grans Llacs, tots dos el 2006, i autoritzant l'ús de la força només en el primer.

És a dir, que la justificació de l'ús de la força com a mecanisme per a exercir la Responsabilitat de Protegir no hauria decaigut després de la intervenció a Líbia, sinó més aviat al contrari, sent present a resolucions referents als casos de Costa d'Ivori, Mali, República Centreafricana, la República Democràtica del Congo, Somàlia o Sudan del Sud. Per contra, la referència a la Responsabilitat de Protegir a resolucions que no autoritzen l'ús de la força, després del 2011, s'ha donat en dos casos, el del lemen i el de Síria i, on es fa referència a altres tipus de mesures.

Si en canvi ens fixem en les resolucions del Consell de Seguretat que han autoritzat l'ús de la força per a protegir civils, entre el 2005 i el 2011 ho va fer per a onze casos, i d'aquests, només per al cas de Sudan va fer referència a la Respon-

sabilitat de Protegir. A cap dels altres deu conflictes —Afganistan, Bòsnia–Hercegovina, Costa d'Ivori, Congo, Haití, Líban i República Centreafricana, República Democràtica del Congo, Somàlia Timor Oriental i Txad i— les resolucions que autoritzaven l'ús de la força van fer referència a la Responsabilitat de Protegir.

En canvi, després de la intervenció a Líbia, el nombre de resolucions que autoritzen l'ús de la força per a protegir civils i alhora fan referència a la Responsabilitat de Protegir augmenta fins a set casos: Congo, Costa d'Ivori, Mali, Sudan del Sud, Somàlia; República Centreafricana i Sudan. Això no ha suposat pel que fa al contingut material que hi hagi hagut canvis radicals, ni tan sols substancials, entre el redactat de les resolucions del Consell de Seguretat que autoritzaven l'ús de la força per a la protecció de civils abans del 2011 i les que ho han fet després. Malgrat el canvi de redactat, no hi ha ni noves tasques de protecció ni es defineix millor el com intervenir.

Per tant, la intervenció militar internacional a Líbia no sembla que hagi fet minvar l'ús de la Responsabilitat

de Protegir a les resolucions del Consell de Seguretat, ans al contrari. Per justificar intervencions militars, ja que des de l'aprovació d'aquest compromís polític i fins al 2011 el nombre de vegades que s'ha utilitzat és molt menor respecte el nombre de vegades que s'utilitza a partir precisament del 2011 i en només quatre anys. Malgrat que sembla que en els primers anys posteriors de l'actuació militar a Líbia no ha perjudicat la utilització formal del concepte a les resolucions del Consell de Seguretat que autoritzen l'ús de la força per motius humanitaris, sí que es constata que hi ha menys acord a promoure operacions militars per a casos com el conflicte de Síria o el del lemen, conflictes interns ja internacionalitzats.

El repte de la protecció de civils continua més viu que mai, i l'actualitat dels casos de Afganistan, lemen, Nigèria o Síria, , així ho posen de manifest. La introducció del concepte de la Responsabilitat de Protegir té diverses virtuts però també defectes. En primer lloc, posa de nou a l'agenda la necessitat que els estats actuïn per protegir la seva població. Així, s'introdueix un canvi en la pers-

Amb la Responsabilitat per Protegir s'introdueix un canvi en la perspectiva sobre qui ha de protegir la població civil, connectant la sobirania de l'estat amb la seva responsabilitat d'actuar

pectiva sobre qui ha de protegir la població civil, connectant la sobirania de l'estat amb la seva responsabilitat d'actuar. En segon lloc, la limitació de la unilateralitat és un pas endavant respecte a la formulació de la intervenció humanitària. Però aquest requisit sine qua non de comptar amb una autorització del Consell de Seguretat de l'ONU per tal d'intervenir, topa amb el sistema del dret de vet dels membres permanents i el seu ús constant de doble raser segons els seus interessos nacionals. En tercer lloc, la Responsabilitat de Protegir contribueix a consolidar les operacions d'imposició de la pau i la fórmula de combinació d'efectius civils i militars tant per a protegir la població civil com per buscar solucions polítiques als conflictes.

En la seva vessant teòrica, la formulació de la Responsabilitat de Protegir posa l'èmfasi en la fase de prevenció per tal que els estats evitin la comissió dels crims de genocidi, neteja ètnica, crims de guerra i crims contra la humanitat. Això sintonitza amb la prioritització que en la documentació de l'ONU sempre s'ha fet de la necessitat d'elaborar polítiques a llarg termini de prevenció de conflictes en

relació amb la seguretat humana i el desenvolupament sostenible. ■

■ Bibliografia

ANNAN, Kofi. *We the Peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century*. Nova York: UN Department of Public Information, 2000.

ONU. «Informe del Secretario General sobre la protecció de civils en los conflictos armados» [en línia]. A S/2015/453, de 6 de juliol del 2015. Disponible a <www.un.org>.