

**ALCANCE DE LA PROPUESTA POLÍTICO-NORMATIVA DE BRASIL AL
MUNDO: LA *RESPONSABILIDAD AL PROTEGER* COMO REFORMA A LA
RESPONSABILIDAD DE PROTEGER (2011-2014).**

MARIA PAULA GÓMEZ NARANJO

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2016**

**Alcance de la propuesta político-normativa de Brasil al mundo: La
Responsabilidad al Proteger como reforma a la *Responsabilidad de Proteger* (2011-
2014).**

Estudio de Caso

Presentado como requisito para optar al título de

Politóloga

En la facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario

Presentado por: Maria

Paula Gómez Naranjo

Dirigido por:

Walter Arévalo

Semestre II, 2016

RESUMEN

El objetivo general de este estudio de caso es analizar de qué manera la RWP, como propuesta político-normativa capaz de transformar la Doctrina de R2P, puede favorecer el interés nacional de Brasil. De este modo, se tratará de probar, si los nueve puntos expuestos en el Concept Note sobre la RWP en el 2011 son una propuesta estratégica de la política de Estado de Brasil como potencia emergente, que busca mediante la transformación de la Doctrina de R2P, favorecer su liderazgo político en materia de DDHH.

El método que se utilizará para responder a la pregunta de investigación de éste proyecto será en su totalidad cualitativo, descriptivo y analítico. En lo que respecta a las fuentes, se usaran fuentes secundarias como artículos académicos y fuentes empíricas provenientes de noticias de periódicos, revistas, resoluciones AG y del CS de la ONU y discursos presidenciales y declaraciones de funcionarios del gobierno.

PALABRAS CLAVES: Brasil, Consejo de Seguridad, Diplomacia Preventiva, Derechos Humanos, Intervención, Interés Nacional, No indiferencia, ONU, Responsabilidad de Proteger, Responsabilidad al Proteger, Potencia Emergente, Política de Estado, Política de gobierno, Política Exterior.

ABSTRACT

The main objective of this case study focuses on its will to analyze how the RWP, as a legal-political framework capable of transforming the R2P Doctrine, could promote Brazil's national interest. Thus, this study will try to prove, if the nine points stated on the RWP Concept Note of 2011 are an strategic proposal of Brazil's State's Policy as emerging power, that seeks to benefit its HH.RR political leadership.

The methology that will be applied all along this study in order to answer to the research's question, will mainly be qualitative, descriptive and analytical. Regarding the sources used through this research, they will be essentially secondary sources, such as academic publications and primary sources like newspapers, scientific magazines,

GA and SC Resolutions, presidential speeches and government officials' declarations and statements.

Key Words: Brazil, Security Council, Preventive Diplomacy, Human Rights, Intervention, National Interest, Non indifference, UN, Responsibility To Protect, Responsibility While Protecting, Emerging Power, State Policy, Government Policy, Foreign Policy.

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIACIONES:

CS: Consejo de Seguridad

CPI: Corte Penal Internacional

DDHH: Derechos Humanos

EE.UU: Estados Unidos

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

R2P: Responsibility To Protect o Responsabilidad de Proteger **RwP:**

Responsability While Protecting o Responsabilidad al Proteger **UA:**

Unión Africana

UE: Unión Europea

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO 1: ANTECEDENTES: TRAS EL ORIGEN QUE MOTIVÓ LA CREACIÓN DEL CONCEPTO	7
1.1 El Principio de No Intervención en América Latina	7
1.2 El Principio de No Intervención en Brasil	8
CAPITULO 2: LA NO INDIFERENCIA COMO CONCEPTO CLAVE PARA POSICIONAR A BRASIL EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL: A UN PASO DE LA RWP	11
2.1 A un paso de la no indiferencia	11
2.2 La no Indiferencia y la Rwp	12
CAPITULO 3: LA RESPONSABILIDAD AL PROTEGER: UNA NUEVA INICIATIVA DE BRASIL O UN INTENTO POR PERFECCIONAR LA R2P	14
3.1 El Escenario para la Responsabilidad de Proteger Brasileña	14
CAPITULO 4: LOS ELEMENTOS CENTRALES DE LA PROPUESTA BRASILEÑA: LA RESPONSABILIDAD AL PROTEGER	20
4.1 Responsabilidad al Proteger: Procedimientos, parámetros y principios Fundamentales	21
4.2 La Responsabilidad al Proteger: El criterio que guía los procesos de toma de decisiones y la implementación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad	24
4.3 La Responsabilidad al Proteger: Los Mecanismos de monitoreo y evaluación y sus implicaciones	26
CONCLUSIONES	28
BIBLIOGRAFÍA	33

INTRODUCCIÓN

La Doctrina de Responsabilidad de Proteger es considerada por muchos críticos y académicos como una herramienta significativa para consolidar de uno u otro modo la doctrina de la Guerra Justa. A pesar de que la Guerra Justa ha sido continuamente foco de debate, la creación de este concepto y su acogida ha sido respaldada por probablemente una de las Organizaciones Internacionales más influyentes en el Sistema Internacional: La ONU.

Por su parte, la ONU ha hecho uso de éste concepto o doctrina para lograr alcanzar sus objetivos fundamentales: el mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz, la prevención de conflictos y la asistencia humanitaria. (Organización de las Naciones Unidas, 2014) p. 1)

Antes de entrar a discutir el tema que éste trabajo de grado concierne, es menester definir a grandes rasgos no solo los antecedentes de la Doctrina que se va a profundizar, sino también su contenido y su alcance.

La R2P surgió durante la intervención humanitaria que se implementó en Kosovo. Otros de los acontecimientos que enmarcaron la creación de ésta doctrina fueron los violentos casos que se presentaron en países como Ruanda, Bosnia y Herzegovina y Somalia. Durante éste periodo histórico, los Derechos Humanos de civiles fueron violados sistemáticamente y las consecuencias que trajeron estos conflictos en sus poblaciones fueron devastadores.

En otras palabras, la R2P fue acogida por la Comunidad Internacional como respuesta a los casos que fueron enunciados anteriormente, con el fin de combatir de una mejor manera el desarrollo de crisis humanitarias de éste tipo alrededor del mundo. (Organización de las Naciones Unidas, 2014) p. 3)

La cumbre mundial del 2005, fue el escenario que enmarcó la acogida de ésta nueva iniciativa. Posteriormente, en el 2006 el concepto fue aprobado por unanimidad y formalizado en la resolución 1674.

A raíz de lo anterior, el Secretario General de las Naciones Unidas publicó un informe en donde se profundizaba su contenido y su implementación. Esto, lo hizo con el propósito de darle cierta continuidad a la asimilación y cumplimiento de esta iniciativa.

El informe brindaba un panorama más específico sobre las situaciones en las que la R2P podría ser aplicada o no y estableció parámetros de intervencionismo y soberanía estatal en contextos de crisis humanitarias.

Para comprender aun mejor el contenido de la doctrina y a lo que hace referencia, se puede mencionar que la R2P hace énfasis en tres tipos de responsabilidades: prevenir, reaccionar y reconstruir. Sus pilares son igualmente tres y se pueden sintetizar de la siguiente manera: El primer pilar establece que los Estados son los responsables de defender y garantizar la seguridad de sus población.

En un segundo lugar, indica que la comunidad internacional tiene la responsabilidad de colaborarle a los Estados de manera paralela y simultánea para alcanzar dicho objetivo. Finalmente, el tercer postulado, en el cual se centra el desafío más grande de ésta doctrina en el momento de su aplicación, consiste en la responsabilidad y el derecho que adquiere la comunidad internacional, bajo una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, de poder intervenir en un Estado cuando éste no ha logrado garantizar el bienestar y la seguridad de su población. (Informe del Secretario General de la ONU, 2009) p. 10)

Ahora bien, es importante resaltar que el contenido y la implementación de ésta doctrina únicamente es válido para cuatro tipos de crímenes diferentes: crímenes de Guerra, crímenes de lesa humanidad, limpieza étnica y genocidio.

En lo que respecta al verdadero impacto que ha generado la doctrina en la arena internacional, se puede resaltar el hecho de que ha sido aplicada de manera aparentemente exitosa en casos de catástrofes humanitarias como lo fue el Conflicto de Costa de Marfil durante el 2011.

Sin embargo, la falta de consenso en el Consejo de Seguridad de la ONU frente a los casos mas difíciles, “aquellos que han sido más extremos, en los que la prevención ha

fallado de manera evidente y en los que el daño que los civiles experimentan o se teme puedan experimentar es tan grave que resulta necesario considerar, al menos a primera vista, la aplicación de la fuerza militar” (Evans, 2013) ha llevado a obstaculizar su aplicación.

De hecho, uno de los ejemplos que puede evidenciar la situación que ha sido planteada anteriormente, es la aplicación de la R2P por el CS a través de la resolución 1973 / 2011 en el caso de la crisis Libia, en el marco de la Primavera Árabe. En éste caso específico, Brasil, como miembro no permanente en el CS durante el periodo 2010-2011, se abstuvo en la votación de dicha resolución.

A la luz del caso libio, la R2P se mostró como una doctrina carente de normas y reglas en lo que respecta a su tercer pilar. Ésta brecha normativa, dio origen a un resultado no previsto en el Consejo de Seguridad de la ONU: El cambio de régimen en Libia. De hecho, a raíz de la implementación de la resolución 1973, varios Estados como China, Rusia y hasta Brasil manifestaron su descontento. (Rodrigues, 2012) p.170)

Fue entonces a la luz de éste contexto, que Brasil propuso la *Responsabilidad al Proteger* o la RWP (*Responsability While Protecting*) en el discurso inaugural de Dilma Rousseff ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre del año 2011.

Dicha propuesta, fue posteriormente precisado en un *concept note* titulada “*Responsability while Protecting : elements for the development and promotion of a concept*” realizada por la representante permanente del Brasil ante la ONU, la Embajadora Maria Luiza Ribeiro. Este Concept note ofreció nueve puntos relacionados a los principios fundamentales, parámetros y procedimientos de la RWP que “complementarían” la Doctrina de R2P.

En otras palabras, Brasil aludió a la idea de que la aplicación del uso de la fuerza, incluso si es autorizado por el órgano competente de las Naciones Unidas y ejercido bajo el noble objetivo de proteger la seguridad de civiles a la luz de la R2P, puede llegar a causar un mayor daño o impacto a la población. Es por esto, que el gobierno brasileño sugirió un mayor nivel de responsabilidad por parte de la comunidad internacional al

priorizar por sobre todas las cosas la *Responsabilidad al Proteger*. (Rodrigues, 2012) p. 176)

Así pues, la iniciativa presentada por Dilma Rousseff ante la Asamblea General de la ONU en el 2011 ha sido considerada como una contribución aparentemente positiva para el fortalecimiento de la R2P en ámbitos de consolidación e implementación, al retomar algunos elementos originarios de la Doctrina que fue acordada en la cumbre Mundial de las Naciones Unidas, bajo el informe del ICISS. (Rodrigues, 2012) pp 175)

De igual modo, la RWP ha sido percibida como un concepto que busca resaltar algunos vacíos o dudas, al sugerir ciertas adiciones, interpretaciones o especificaciones que pueden entrar en conflicto con el consenso actualmente existente. Dicho consenso, ha obstaculizado en ciertas ocasiones la garantía de una protección oportuna y decisiva por parte de la Comunidad Internacional.

También, La RWP ha buscado guiar la implementación de la intervención, al tiempo de que ha pretendido agotar todos los mecanismos de prevención posibles antes de aplicar el tercer pilar de la doctrina original. En otras palabras, Brasil ha enfocado su iniciativa al uso de la *preventive diplomacy* o "*diplomacia preventiva*". (Rodrigues, 2012) p. 170)

Paralelamente, dicha propuesta, ha sido respaldada por ciertas motivaciones internacionales, en lo que respecta a las dificultades de la implementación del Tercer pilar de la Responsabilidad de Proteger en grandes crisis humanitarias -referentes a los cuatro tipos de crímenes que la componen- y ha sido justificada a la luz de algunas motivaciones internas u obligaciones constitucionales que tiene Brasil en materia de Derechos Humanos.

Sin embargo, partiendo de lo anterior, se es posible cuestionar, si dicha propuesta busca proyectar o no a Brasil como una potencia emergente con una posición determinante en la arena internacional –en foros multilaterales u organizaciones Internacionales como el CS de la ONU- la cual le permitiría ejercer una alta influencia en la toma de decisiones sobre temas centrales de gobernanza global: la Responsabilidad de Proteger.

Es bajo éste panorama que se discute si la RWP se ha establecido como una herramienta clave en la conformación de una política de Estado, más que una política de gobierno. Paralelamente, se debate si dicha política obedece a su interés nacional. En otras palabras, se cuestiona si la RWP, ha seguido el patrón clásico de la política exterior basada en la diplomacia preventiva brasileña.

En síntesis, la intención de este trabajo de investigación se centrará en resaltar dos puntos fundamentales que ayudarán a entender las dinámicas que toman algunos Estado en el Sistema Internacional multipolar para garantizar un mejor posicionamiento dentro del mismo. Estados como Brasil, serán actores que obedecerán a sus motivaciones internas y externas, con el fin de alcanzar sus aspiraciones multidimensionales.

Es por esto que la discusión anterior se centrará en dos puntos fundamentales; El primero, en analizar si la propuesta político-normativa de Brasil al mundo sobre la creación del concepto de la *Responsabilidad al Proteger*, ha buscado ser tomada como una política de Estado que rijan sus decisiones en materia de política exterior en ámbitos multilaterales de discusión, potencializando su voluntad e interés de adquirir un mayor posicionamiento dentro de los mismos (como en el caso del CS de la ONU).

El segundo punto, se enfocará en entender si la *Responsabilidad al Proteger* es o no una propuesta que ha buscado proyectar el liderazgo político de Brasil en el sistema internacional de Derechos Humanos, bajo un estatus de potencia emergente, al querer construir, complementar o modificar los conceptos de soberanía e intervención estatal a la luz de la *R2P*.

Para fines conceptuales de ésta investigación se tomará el concepto de *potencia emergente*, como aquel concepto que es comúnmente utilizado en la teoría neorrealista de las Relaciones Internacionales. Dicha teoría, parte del postulado de que en el mundo de la posguerra fría, algunos de los actores; los Estados, pueden contar con nuevos elementos de poder que les proporcionan una mayor incidencia en el campo de toma de decisiones a nivel global.

Las potencias emergentes, no solo van a contar con múltiples elementos de poder que les van a permitir participar de manera más activa y directa en los procesos de toma de decisiones, sino que también generarán factores que determinarán las dinámicas propias de un sistema multipolar.

Así mismo, dicho concepto, ha sido complementado por múltiples teóricos y ha sido definido entonces, como aquel Estado que cumple con ciertos criterios de tamaño, de influencia en la economía, número de alianzas políticas existentes, de su papel significativo o no en la balanza de poder a nivel global y hasta de tener una actividad diplomática constante y dinámica. (Schenoni, 2012) p. 31)

CAPITULO 1: ANTECEDENTES: TRAS EL ORIGEN QUE MOTIVÓ LA CREACIÓN DEL CONCEPTO.

1.1 El Principio de No Intervención en América Latina

Históricamente, Brasil ha guiado su política exterior en el principio de no intervención en los asuntos de los otros Estados parte del Sistema Internacional. Ésta característica, se ha presentado continuamente en el accionar de la mayoría de los países de América Latina.

La resistencia a cualquier tipo de interferencia externa, el respeto a la soberanía nacional de los Estados, el principio de no intervención y la solución pacífica de controversias, parece ser una particularidad de su cultura política y jurídica. (Rodriguez, 2011) p.p 266-285)

De hecho, los principios mencionados anteriormente, han sido reconocidos en dos instrumentos importantes; en los acuerdos adoptados en la Séptima Conferencia de Estados Americanos de 1933 en Montevideo, Uruguay, en donde se acogió la Convención sobre los derechos y los deberes de los Estados, y en los artículos 2, 3 y 19 de la Carta fundacional de la Organización de Estados Americanos.

Esta mentalidad que rechazaba cualquier tipo de intervención de actores externos en asuntos internos de cada país se vio justificada debido a las Colonizaciones europeas y las intervenciones de Estados Unidos en el hemisferio. Esta dinámica, se mantuvo intacta incluso después de 1980, cuando muchos países latinoamericanos siguieron regímenes militares y alcanzaron un proceso de democratización. (Spektor, Humanitarian Interventionism Brazilian Style?, 2012) párrafos 6-9)

Como se mencionó anteriormente, el principio de no intervención ha encaminado indiscutiblemente la diplomacia regional y la cultura legal de América Latina. Tal es así, que este principio ha sido incluido en el orden jurídico de varios Estados.

1.2 El Principio de No Intervención en Brasil

En el caso de Brasil, el artículo 4 de su Constitución establece que las relaciones internacionales de la República Federativa de Brasil se encuentran gobernadas por los siguientes principios: I. Independencia Nacional; II. Prevalencia de los Derechos Humanos; III. La autodeterminación de los pueblos; IV. No intervención; V. Igualdad entre los Estados; VI. Defensa de la Paz; VII. Solución pacífica de controversias; VIII. Rechazo al terrorismo y al racismo; IX. Cooperación para generar progreso de la humanidad y X. Asilo político.

En otras palabras, el artículo 4 de la constitución de Brasil, contiene nueve principios más, sin jerarquía alguna, que guían su política exterior. Priorizar un principio sobre otro, suele ser una decisión política que se toma dependiendo de una u otra situación en particular.

La primacía del principio de No intervención en los asuntos de otros Estados, igualmente se ve respaldado por el documento oficial de la Política Nacional de Defensa Brasileña de 1996. Dicho documento, establece que las acciones que tome Brasil en materia de defensa, deben obedecer a los principios fundados en los principios contenidos dentro de la Constitución. Desafortunadamente, debido a su precario lenguaje y precisión, éste documento no suele ser fuente de regulación de las directrices operacionales Brasileñas. (Almeida, 2014) p. 28)

Profundizando un poco más en el contexto que ha construido los patrones de comportamiento de Brasil en el sistema internacional, es importante mencionar las crisis humanitarias que surgieron en países como Ruanda y los Balcanes durante la década de los noventa. La razón por la cual dichos ejemplos son traídos a colación, es porque estos dos casos resultaron ser un reto para el principio de no intervención.

A raíz de éstas crisis humanitarias, la comunidad internacional no pudo ignorar las graves y continuas violaciones en materia de Derechos Humanos que estaban siendo cometidas por Estados soberanos en contra de sus propios ciudadanos. Éstos antecedentes llevaron a una aceptación gradual por parte de la Comunidad Internacional- incluyendo a América Latina- del Principio de la Responsabilidad de Proteger (R2P).

El principio de la Responsabilidad de Proteger, fue inicialmente presentado en la Comisión Internacional para la Intervención y la Soberanía estatal en diciembre de 2001. Lo que se comprendió del mismo, es que la soberanía confiere responsabilidad.

Posteriormente, este principio fue promovido en septiembre del 2003 por el Secretario General de las Naciones Unidas; Kofi Annan. La promoción y adopción de éste concepto vino respaldado por un panel de alto nivel, titulado “ Un Mundo Más Seguro: Nuestra Responsabilidad Compartida”. Dicho documento, sirvió de base para el reporte desarrollado por el Secretario General, “ Hacia el desarrollo, seguridad y DD.HH para todos”.

“Hacia el desarrollo, seguridad y DD.HH para todos”, hizo énfasis en la responsabilidad individual que posee cada gobierno de garantizar la seguridad de su propia población. En esta medida, la responsabilidad únicamente recaerá sobre la Comunidad Internacional cuando dicho Estado no quiere o no puede proteger a sus ciudadanos. Bajo éstos parámetros, el uso de la fuerza es el último recurso. Fue solo hasta 2005 que se establecieron los 3 principios básicos de la Doctrina.

Seguido de lo anterior, la Doctrina de la R2P logró transformar el controversial concepto de intervención humanitaria al modificar los términos del debate de “soberanía como control” a “soberanía como responsabilidad”. (Annan, 1999) párrafos 4-6).

A pesar de haber hecho esa distinción de conceptos, países como Brasil continuaron teniendo la preocupación de que algunas potencias pudiesen utilizar la R2P como excusa para justificar posibles intervenciones e imponer su interés en Estados más débiles. (Spektor, *The Arab Spring seen from Brazil*, 2011) párrafo 11).

Por su parte, Brasil únicamente prevalece los DD.HH sobre los principios de soberanía nacional y la no intervención, cuando sospecha que puede ser aislado de la Comunidad Internacional. Por tal razón, Brasil ha tomado la iniciativa de desarrollar o reinterpretar el tradicional concepto de no intervención.

Sus diplomáticos han desarrollado dicha iniciativa con el aparente propósito de alcanzar una de las aspiraciones más ambiciosas del gobierno de Lula Da Silva, un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. A partir de esto, Brasil ha demostrado estar comprometido con las operaciones de paz.

CAPITULO 2: A UN PASO DE LA RWP: LA NO INDIFERENCIA COMO CONCEPTO CLAVE PARA POSICIONAR A BRASIL EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

2.1 A Un paso de la no indiferencia

Así pues, el principio de no intervención ha dado paso a la inclusión de un nuevo concepto: la no indiferencia.

Durante el periodo presidencial del presidente Lula Da Silva, se buscó fortalecer la política exterior brasileña con el fin de alcanzar tres objetivos diplomáticos importantes: En primer lugar, la obtención de un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas mediante la modificación de la Carta de la Organización. En segundo lugar, el fortalecimiento de Mercosur y en tercer lugar concretar las negociaciones que se habían estado adelantando desde el 2001 con la Organización Mundial del Comercio. (Almeida, 2014) p. 34)

De igual modo, los parámetros que contiene la política de defensa nacional brasileña de 1996, reforzó algunas de las metas que determinan en gran parte su interés nacional y el modo en como desea proyectarse en el exterior. Dos de las metas que se mencionan en éste documento son; la activa participación en los procesos de toma de decisiones y la participación de Brasil en misiones de peacekeeping que obedezcan a su interés nacional. (National Defense Policy , 1996) Punto 5b y 5e)

Si bien es claro que esos lineamientos no son realmente vinculantes para el Estado Brasileño, estas dos metas se complementan. Según el documento oficial de la política de defensa nacional del 2005 en el Título XXIII, se determina que Brasil debe tener la capacidad de proyectar su poder para poder participar en operaciones de paz que puedan ser establecidas o autorizadas por el CS de Naciones Unidas. (National Defence Policy , 2005) p. 7.1)

En otras palabras, el deseo de alcanzar un papel significativo en el escenario internacional, ha motivado si duda alguna el compromiso de Brasil con las misiones de peacekeeping contempladas por la ONU.

Fue por esto, que se hizo necesario crear un cambio en la legislación brasileña ya que existía una contradicción entre los principios que mencionaba la Constitución Política de la Republica Federativa de Brasil sobre la No intervención y las prioridades que determinó el gobierno de Lula Da Silva en materia de política exterior.

En consecuencia, el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil tuvo la responsabilidad de resolver esta aparente contradicción mediante sus discursos oficiales. Como resultado, Brasil de manera simultanea, fortaleció la importancia del principio de no intervención, mientras buscaba intervenir en otros Estados motivado por la solidaridad internacional. Esta ambigua estrategia tuvo como resultado la creación y asimilación del concepto de la *No indiferencia*.

2.2. La no Indiferencia y la RWP

La *No indiferencia*, como su nombre lo indica, busca crear un espíritu de compromiso frente a lo que sucede día a día en el Sistema Internacional. En esta medida, Brasil no debería ser indiferente al sufrimiento de las personas o los Estados que solicitan o requieren de una intervención. (Almeida, 2014) p. 35)

Partiendo de éste panorama y de acuerdo con lo que establece la diplomacia brasileña, el país tiene el deber de intervenir para proteger a aquellos que sufren de violaciones de DDHH. Así fue, como bajo la premisa anterior y utilizando el concepto -no principio- de *no indiferencia*, en el marco de la *diplomacia solidaria* y la cooperación sur-sur, Brasil demostró su intención de jugar una posición mucho más activa en asuntos internacionales de intervención, sin mencionar directamente la R2P. (Almeida, 2014) p.35)

En síntesis, el concepto de *No indiferencia* fue establecido por los diplomáticos brasileiros con el fin de crear un puente entre la no intervención y la R2P. Este punto intermedio buscó darle carta abierta o espacio de maniobra a Brasil frente a las dinámicas que se estaban desarrollando en el Sistema Internacional.

Dicho de otra manera, el concepto de *no indiferencia*, se convirtió en un punto de inflexión en la diplomacia brasileña, en la medida en que logró resaltar el interés de éste país frente a situaciones que podrían de uno u otro modo desestabilizar la paz y la seguridad internacional.

Paralelamente y a raíz de lo anterior, la diplomacia brasilera desarrolló el concepto de RWP “*Responsabilidad al Proteger*”, el cual buscaba darle un giro a la Doctrina de R2P. Entonces, fue así como se impulsó la RWP como resultado del compromiso que tenía el gobierno de Dilma Rousseff de participar más activamente en el proceso de toma de Decisiones al interior del Consejo de Seguridad de la ONU.

En consecuencia de lo mencionado anteriormente, la iniciativa brasileña fundó las bases que determinarían el accionar en la Primavera Árabe de 2011. De hecho, la RWP fue creada en respuesta a los supuestos excesos cometidos durante la implementación de la Resolución 1973 del CS de la ONU en el conflicto Libio. Brasil consideró un abuso de autoridad la aplicación del uso de la fuerza como estrategia para solucionar la crisis de DD.HH que se estaba viviendo en ese país.

CAPITULO 3: LA RESPONSABILIDAD AL PROTEGER: UNA NUEVA INICIATIVA DE BRASIL O UN INTENTO POR PERFECCIONAR LA R2P

Ahora bien, centrándonos en el segundo gran cambio que tubo la diplomacia brasileña en los últimos años bajo el gobierno de Dilma Rousseff con la creación de la RWP, es menester profundizar en los antecedentes que llevaron al desarrollo de esta iniciativa y a definir el contenido de la misma, con el fin de conocer que tanto se aleja ésta de la Doctrina original.

En otras palabras, se podría entender que los diplomáticos brasileños han logrado alcanzar una posición mucho más relevante en la arena internacional. Por tal motivo, es importante evaluar si la RWP ha representado un concepto innovador en el desarrollo o transformación de la R2P o si por el contrario, tiende a reproducir el mismo mensaje del concepto sin brindar algún aporte significativo.

3.1 El Escenario para la Responsabilidad de Proteger Brasileña

En un principio, Brasil optó por defender el concepto de no indiferencia, al tiempo que se mantuvo reacio a la adopción del principio de la R2P. Dicha posición fue recibiendo gradualmente menos respaldo declaración tras declaración, en la medida en que se adelantaban diálogos sobre el concepto después del 2010.

De hecho, Brasil participó activamente en múltiples diálogos informales interactivos sobre la doctrina de la R2P en la Asamblea General, que terminaron en la elaboración de los documentos publicados por el Secretario General Ban Ki-Moon “Alerta Temprana, Evaluación y la Responsabilidad de Proteger” en el 2010 y “El papel de la evaluación regional y subregional en la implementación de la Responsabilidad de Proteger” a mediados de 2011.

Dichas oportunidades, le permitieron a Brasil hablar y exponer su posición frente a la R2P. Dentro de los puntos que se podrían resaltar de dichas discusiones, está el hecho de que Brasil no consideró la R2P como un principio, y mucho menos una descripción legal. Para Brasil, la R2P fue un llamado político a los Estados a acatar las obligaciones legales que se desprenden de la Carta de la ONU, las convenciones sobre DD.HH, los lineamientos del Derecho Internacional Humanitario y otros instrumentos internacionales. (Viotti, Informal Interactive Dialogue “The Responsibility to Protect”, 2010) p.1)

Para comprender la postura de Brasil es imprescindible entender como se compone actualmente la doctrina original. A grandes rasgos, la Responsabilidad de Proteger está fundada bajo tres pilares fundamentales. El Reporte del Secretario General de la ONU, titulado “Implementando la Responsabilidad De Proteger” en enero de 2009, propuso un marco terminológico para comprender la R2P y definir las medidas y los actores que están involucrados en la misma.

El primer pilar estableció que los Estados tenían como prioridad la responsabilidad de proteger su población frente a cuatro casos específicos: genocidios, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad.

En segundo lugar, la doctrina resaltaba que la Comunidad Internacional debía estar comprometida no solo con ayudar o proveer asistencia a otros Estados, con el propósito de construir un marco que garantizara la seguridad de sus ciudadanos frente a los crímenes anteriormente mencionados, sino también asistir a aquellos que se encontraran en posiciones altamente vulnerables frente al desarrollo de posibles crisis o conflictos.

Finalmente, el tercer pilar de la R2P, se centraba en recordar la responsabilidad que tiene la Comunidad Internacional de tomar acciones decisivas para prevenir genocidios, limpiezas étnicas, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, cuando se hace evidente que el Estado responsable no ha sido capaz de garantizar la seguridad y bienestar de su población o es el responsable directo del mismo.

Brasil se ha concentrado en profundizar el segundo pilar. Aquel que contempla la asistencia internacional como un camino para evitar el debate de la aplicación o ejecución del más controversial pilar: la responsabilidad que tiene la Comunidad Internacional de tomar medidas de acción tempranas y decisivas. (Viotti, 'Informal Interactive Dialogue "Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect"', 2010) p.1)

Es de éste modo, que Brasil mantuvo su posición oficial hasta el año 2011 cuando a la luz de la intervención militar en Libia, cuestionó la legitimidad de las acciones que se adoptaron.

A pesar de que Brasil votó a favor de la resolución 1970 del Consejo de Seguridad, este rechazó drásticamente las medidas que se buscaban implementar en la resolución 1973 del CS de la ONU, la cual entre muchas cosas, permitía la aplicación de todas las medidas necesarias para proteger los civiles. Entre ellas, la intervención militar humanitaria por parte de la OTAN en territorio Libio.

Incluso, en sus declaraciones sobre la Resolución 1970 del Consejo de Seguridad, Brasil condenó la violencia que se estaba propagando al interior del Estado libio y pidió un llamado a todas las autoridades libias de garantizar los derechos de libertad de expresión de su población.

Asimismo, Brasil, a pesar de ser un seguidor de la integridad y la universalización del Estatuto de Roma, criticó la cláusula que eximía a nacionales de países no parte de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Dicha excepción, representó una violación al Estatuto y demostró la posición contradictoria que sostenían tres Estados Vetos miembros del Consejo de Seguridad, quienes no hacen parte del Estatuto de Roma: Rusia, Estados Unidos y China. (Österdahl, 2013)p. 470)

Brasil se abstuvo en la votación de la Resolución 1973 la cual fue adoptada por diez votos a favor (Francia, Reino Unido, Estados Unidos, Bosnia, Colombia, Gabón, Líbano, Portugal, Nigeria y Sudáfrica), ninguno en contra y 5 abstenciones (China, Rusia, India, Brasil y Alemania). Su posición se justificó no solo al encontrar el texto de la resolución ambiguo y abierto a interpretación y disposición de los Estados, sino que también no le daba mayor importancia al papel que estaba desarrollando y que podría llegar a desarrollar la Liga de los Estados Árabes en el conflicto libio.

De igual manera, la representante frente a la Misión Permanente de Brasil ante las Naciones Unidas declaró que no estaba “muy convencida de que el uso de la fuerza, tal y como se sostiene en el párrafo cuatro de la Resolución, lograra la terminación inmediata de la violencia y la protección de todos los civiles.” (UN Department of Public Information, 2011) párrafo 31-32)

Maria Luiza Ribeiro cuestionó las consecuencias que podrían producirse tras cualquier acción militar externa. Posteriormente, declaró que dicha iniciativa podría generar más tensiones y terminaría por afectar aun más a quienes se estaría tratando de proteger. En otras palabras, la resolución 1973 del CS podría cambiar la naturaleza de la rebelión y poner en peligro las posibilidades de alcanzar una solución a largo plazo estable que garantice la finalización del conflicto. (Williams, 2011) p. 258)

Posteriormente, a lo largo de un diálogo informal informativo el 12 de julio de 2011, después de la presentación del tercer reporte del Secretario General sobre “El papel de los arreglos regionales y subregionales en la implementación de la Responsabilidad de Proteger”, la representante de la Misión, la señora Maria Luiza Ribeiro, criticó la manera en cómo la resolución 1973 fue implementada. (Maria Luiza Ribeiro Viotti, 2011) p. 1)

Justificó que la implementación del tercer pilar de la Doctrina de Responsabilidad de Proteger- aquella que se encarga de tomar acción oportuna y decisiva- debió haber sido aplicada de manera cuidadosa y moderada. De igual modo, Maria Luiza Ribeiro recalcó que dicho pilar no debería haber sido un instrumento utilizado por los Estados como excusa para promover cambios de regímenes o para interferir en asuntos internos de cualquier otro Estado. (Maria Luiza Ribeiro Viotti, 2011) p.1)

Fue así como durante dicha reunión, Brasil insistió en resaltar que la Doctrina de Responsabilidad de Proteger debería ser entendida como un llamado político para el debido cumplimiento de los principios y normas que se exponen en la Carta de las Naciones Unidas, más que convertirse en un “cheque en blanco” utilizado por Estados, sin limitación alguna sobre el procedimiento de accionar que podría desprenderse, sin concretar quién es la autoridad competente que debería actuar en dicha situación.

Un caso que logra ejemplificar la perspectiva que tiene Brasil sobre la R2P, al referirse a él como un “cheque en blanco”, fue la justificación que fue utilizada en la intervención militar humanitaria de la OTAN en Libia en contra de Muamar El Gadafi.

Es así, como Brasil guiado por su posición y siendo crítico frente a la ambigüedad de la doctrina, en particular durante su aplicación en el conflicto libio, decidió abstenerse junto con Líbano, Sudáfrica e India en la votación de la resolución del Consejo de Seguridad que buscaba condenar a Siria en octubre 4 de 2011. (Almeida, 2014) p. 45)

Sin embargo, este gesto no fue muy bien visto en el contexto internacional. Brasil y otros Estados miembros del BRIC (Rusia, India, China y Sudáfrica) fueron criticados por no haber utilizado su poder de influencia para detener las atrocidades que se estaban cometiendo en Siria. (Human Rights Watch, 2011) párrafo 1)

Por su parte, Estados Unidos declaró que no se encontraba muy “alentado” con la actuación de los miembros de este bloque durante la tenencia de su puesto temporal en el CS de la ONU. De hecho, amenazó con entorpecer cualquier iniciativa que buscara brindarles un nuevo estatus de miembros permanentes en éste órgano. Aspiración que ha sido constante para algunos de estos Estados.

A pesar de las declaraciones, críticas o posiciones de algunas potencias, Brasil logró después de mucho tiempo, unirse a los debates relacionados con éstas temáticas y alcanzar un papel proactivo en la construcción de normas reguladoras internacionales de intervenciones humanitarias: la Responsabilidad al Proteger (RwP).

La Responsabilidad al Proteger fue expuesta en público por la entonces presidenta Dilma Rousseff en su declaración al inicio de la sesión número 66 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2011. Para muchos, dicha iniciativa demostró por primera vez en la historia que Brasil aceptaba públicamente, que la soberanía estatal podría ser sujeto de discusión y que podría no ser incondicional.

Dos meses después, en noviembre de 2011, ésta innovadora propuesta fue profundizada por Antonio de Aguiar Patriota, Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, en un documento que compartió con el Secretario General de la ONU, titulado: “Responsabilidad Al Proteger: Elementos Para el Desarrollo Y la Promoción del Concepto”.

A partir de lo anterior, se podría resaltar que el interés nacional enfocado a la diplomacia preventiva, fue realmente determinante para establecer y ejecutar las acciones adelantadas por los diplomáticos y funcionarios brasileños a lo largo de la acogida de este concepto en el escenario internacional.

Sin duda alguna, el interés nacional brasileño por garantizar la paz y la seguridad internacional mediante la aplicación de la diplomacia preventiva, fue un medio eficaz para alcanzar sus intereses. Como herramientas fundamentales empleadas por Brasil a lo largo de éste proceso se podrían resaltar los siguientes comportamientos: su posición de independencia, su equilibrio y su capacidad de diálogo.

Gracias a ésta conducta como estrategia para alcanzar su interés nacional en materia de intervencionismo y DDHH, Brasil buscó lograr un consenso entre las partes polarizadas frente al tema de R2P. Paralelamente, esto sirvió como plataforma indirecta para resaltar algunas otras prioridades que encabezaban su lista de elementos indispensables para conseguir su interés nacional en otros ámbitos políticos, jurídicos y económicos (potencia emergente, liderazgo político y puesto permanente en el CS de la ONU). (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2015)

CAPITULO 4: LOS ELEMENTOS CENTRALES DE LA PROPUESTA BRASILEÑA: LA RESPONSABILIDAD AL PROTEGER

La Concept Note que fue elaborada por Brasil y discutida en el Consejo de Seguridad, tuvo como eje central la subordinación y el estricto cumplimiento del orden cronológico de los tres pilares de la Doctrina original. Esta especificación aunque obvia, parece entrar en discusión con lo que habría planteado anteriormente el Secretario General de la ONU, Ban Ki-Moon en su reporte publicado el 12 de Enero de 2009, donde indicaba la correcta implementación de la Responsabilidad de Proteger.

Por la razón anteriormente planteada, se cree que este nuevo concepto creado por Brasil podría llevar a entorpecer la aplicación de la doctrina.

Pese a lo anterior, la RWP sugiere que el uso de la fuerza debe aplicarse en la medida en que se haga un análisis exhaustivo de cada caso, por separado, para cuestionar los alcances que puede llegar a ocasionar una acción militar al interior de un Estado “X”.

Asimismo, desde la perspectiva brasileña, el uso de la fuerza, bajo ninguna circunstancia debe generar mayor daño a los civiles, con respecto a lo que estaba autorizado prevenir. (Patriota, 2012) Párrafo 3) Este aspecto, garantiza que las intervenciones militares no contribuyan al empeoramiento de conflictos preexistentes y así, se garantice de uno u otro modo el bienestar y la seguridad de la población que se encuentra en riesgo.

Es a partir del panorama anterior, que se puede comprender que para el gobierno brasileño, la Responsabilidad de Proteger es un concepto que permite ser utilizado para justificar acciones de algunos Estados del Sistema internacional que buscan forzar cambios de régimen, más que garantizar la protección de civiles inocentes.

Es por esto, con el propósito de evitar que se genere la situación anteriormente expuesta, Brasil consideró que era necesario profundizar ciertos conceptos de la R2P y ofrecer una nueva perspectiva sobre éste asunto. La nueva perspectiva brasileña buscaría a grandes rasgos, separar el debate en dos aspectos: los principios que guían la R2P y su implementación.

Es por esto, que los tres ejes fundamentales que abarca la RWP y que busca evaluar son los siguientes: sus parámetros y principios fundamentales; el criterio que guía los procesos de toma de decisiones y la debida implementación y los mecanismos de revisión o el monitoreo y sus implicaciones.

4.1 Responsabilidad al Proteger: Procedimientos, parámetros y principios Fundamentales

Para varios Estados sudamericanos consideran que quienes plantearon la R2P en los países del norte, se enfocaron en gran parte en profundizar las condiciones bajo las cuales se podría o no aplicar el uso de la fuerza. Esta postura omitió componentes importantes. Por dicha razón, Brasil buscó desarrollar bajo la RWP un concepto que convergiera los intereses y las aspiraciones tanto de países del norte, como del sur. (Kenkel, 2010) párrafos 3-10)

De éste modo, fue como Brasil introdujo los siguientes principios fundamentales, parámetros y procedimientos:

- a. Así como en las ciencias médicas, la prevención es siempre la mejor política; es el énfasis en la diplomacia preventiva lo que puede llegar a reducir el riesgo de conflictos armados y del costo humano que esta directamente asociado al mismo;
- b. La Comunidad Internacional debe ser completamente riguroso en agotar todos los medios pacíficos disponibles, para garantizar la seguridad de la población civil que se encuentra bajo amenaza. Dichos medios pacíficos deben ser coherentes con lo que expone la Carta de la ONU y lo que contiene el documento final de la Cumbre Mundial del 2005;
- c. Incluso bajo la aplicación de la R2P, El uso de la fuerza debe ser previamente autorizado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, conforme a lo que establece el artículo VII de la Carta de la ONU. Asimismo, en ocasiones excepcionales, esta autorización puede ser aceptada o rechazada por la Asamblea General, conforme a lo que expone la resolución 377 (V);

- d. Cualquier autorización que acepte la aplicación del uso de la fuerza, debe tener elementos que limiten su alcance legal, temporal y operativo. Las acciones militares, deben cumplir los lineamientos conferidos por el Consejo de Seguridad o por la Asamblea General de Naciones Unidas y deben ejecutarse en conformidad con lo que establece el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional para Conflictos Armados ;
- e. La aplicación del uso de la fuerza debe producir la menor violencia e inestabilidad posible. Bajo ninguna circunstancia debe generar más daño del que estaba autorizado a prevenir;
- f. En el evento en que el uso de la fuerza sea contemplado, las acciones deben ser proporcionadas y limitadas por los objetivos que previamente debió haber establecido el Consejo de Seguridad.
- g. Los criterios impuestos, deben ser continuamente observados a lo largo de la autorización. Desde la adopción de la resolución, hasta la suspensión de la autorización, bajo el mandato de una nueva resolución expedida por la autoridad competente;
- h. El mejoramiento de los procesos del Consejo de Seguridad es necesario, para garantizar un monitoreo y evaluación de la manera en cómo las resoluciones están siendo interpretadas e implementadas para garantizar la Responsabilidad al Proteger (RwP);
- i. El Consejo de Seguridad de la ONU, debe garantizar la rendición de cuentas de aquellos quienes se les otorga la autorización de hacer uso de la fuerza. (Ribeiro, 2011) párrafo 14, 117)

Entonces bien, después de haber introducido los puntos fundamentales de donde parte la nueva propuesta brasileña de la RwP, se puede resaltar que el primero de los parámetros mencionados anteriormente, se enfoca en la prevención, ya que el entonces Secretario General de la ONU, el señor Ban Ki-Moon declaró el año 2012, como el año de la prevención.

A grandes rasgos, es posible creer que la mayoría de los puntos citados no hacen una contribución significativa al debate de la doctrina R2P. Aparentemente pareciera que reiterara los argumentos existentes del 2001. La razón de la premisa anterior, se funda en el hecho de que la Comisión Internacional para la Intervención y la Soberanía Estatal ya había reconocido que la prevención era sin duda alguna, la dimensión mas importante de la Doctrina de Responsabilidad de Proteger.

El reporte, afirmaba que la responsabilidad de prevenir y de reaccionar debía hacer uso de las medidas menos coercitivas e intrusivas posibles. De hecho, tal y como lo menciona el documento de la ICISS, el principio de precaución o de prevención obedece a las siguientes medidas: intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables (International Commission on the Intervention and State Sovereignty, 2001) p. 38)

En síntesis, la propuesta brasileña parece carecer de contenido, ya que no propone medidas reales que ayuden por un lado a fortalecer a los Estados que no garantizan la protección de su población y por el otro, a mejorar las capacidades de la ONU para prevenir los cuatro tipos de crímenes que concierne la R2P.

Se considera que es realmente importante para la aplicación de los tres pilares de la doctrina, que los gobiernos nacionales alcancen una capacidad necesaria de proteger su población. es por esto, que Brasil debería concentrar sus esfuerzos no en debatir la importancia que tienen las medidas preventivas, sino en encontrar y proponer pasos concretos que permitan una aplicación integral de la R2P a nivel nacional.

La propuesta de Dinamarca y Ghana de crear una red con puntos focales donde se resaltarían aquellos Estados que se encontraban vulnerables en materia de DDHH en Septiembre de 2010, fue un claro ejemplo de ese esfuerzo por instituir herramientas tangibles que garantizaran el empleo de los tres pilares de la doctrina.

Dejando de lado el debate sobre la importancia de la prevención. La propuesta de la RWP se enfoca en tres asuntos que le preocupan: la adopción de un criterio concreto que regule los procesos de toma de decisiones sobre la autorización del uso de la fuerza en el Consejo de Seguridad.

En segundo lugar, la creación de un criterio que guíe la implementación de las resoluciones que autoricen el uso de la fuerza y en tercer lugar, la creación por parte de los Estados, de un mecanismo de monitoreo y evaluación sobre la aplicación de las resoluciones del CS con el propósito central de garantizar el mandato que defiende e impulsa la doctrina. (EVANS, 2012) párrafos 10-11)

Como se pudo reflejar anteriormente, la iniciativa de Brasil se basa más en la importancia de valores intangibles internacionales como lo son el multilateralismo y los medios pacíficos de solución de controversias.

4.2 La Responsabilidad al Proteger: El criterio que guía los procesos de toma de decisiones y la implementación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad.

En lo que respecta a la guía de los procesos de toma de decisiones y la implementación de las resoluciones que expide el Consejo de Seguridad, el gobierno de Brasil considera que es menester priorizar la implementación de límites legales, operacionales y temporales a las situaciones en donde se autoriza el uso de la fuerza o la implementación de intervenciones militares humanitarias dentro del marco de la R2P.

Esta propuesta, compartida por la representante Permanente de Brasil ante las Naciones Unidas el día 5 de septiembre de 2012, se hace con el propósito fundamental de evitar que se generen acciones *ultra vires*. Es decir, que los Estados Vetos, aquellos en los que recae la autorización, no utilicen este contexto para sobrepasar o exceder su poder y favorecer su interés nacional.

Desafortunadamente, el contenido de este segundo criterio no es nada innovador. Este punto ya había sido discutido y mencionado por el Reporte de la Comisión Internacional para la Intervención y la Soberanía Estatal, al igual que por el informe titulado “In Larger Freedom: Towards development, Security and Human Rights for all” del Secretario General de la ONU en el 2005. (Almeida, 2014) p. 52)

De hecho, esta propuesta se deriva de la interpretación de la carta de las Naciones Unidas en sus artículos 40-42, los cuales indican que el CS debe guiar su accionar a la luz de dos principios tradicionalmente importantes en el Derecho Internacional Público cuando al uso de la fuerza se refiere; el principio de necesidad y del principio de proporcionalidad.

A pesar de lo anterior, sigue siendo un hecho que los cinco Estados Vetos del CS han seguido evitando las discusiones y los debates que buscan transformar el proceso de toma de decisiones al interior de esta Organización Internacional. Es por esto, que la propuesta brasilera sobre los criterios bajo los cuales se deben ejecutar los procesos de decisión al interior de la ONU, a pesar de no ser una propuesta innovadora, mantiene validez, en la medida en que es un tema recurrente de debate que merece ser revivido.

De igual modo, la ausencia de criterios en la toma de decisiones, al igual que la falta de precisión conceptual al momento de redactar los documentos que se convertirán en posibles resoluciones vinculantes, es otro de los problemas al interior del Consejo de Seguridad, que es percibido por Brasil. La falta de precisión en el lenguaje o el uso de términos ambiguos que se emplean, si bien hace el texto más flexible, lo hace más moldeable y da paso a que se generen interpretaciones. Estas ambigüedades pueden terminar por generar acciones *ultra vires*. (Almeida, 2014) pp. 54-55)

En lo que refiere a los debates que giran entorno a la implementación de las resoluciones, se remontan al mismo momento en que se decidió crear la ONU. Lo cierto es que Brasil, ha tomado esta problemática y ha decidido a la luz de su concepto de RWP, crear mecanismos de monitoreo y evaluación para las resoluciones vinculantes que publican por los mismos Estados miembros. (Almeida, 2014) p. 56)

Aparentemente, esta medida, permitiría garantizar la legitimidad de cualquier acción que sea autorizada por el Consejo de Seguridad, al tiempo que mantendría informados a sus miembros sobre cómo realmente se estarían implementando los mandatos de la Doctrina.

4.3 La Responsabilidad al Proteger: Los Mecanismos de monitoreo y evaluación y sus implicaciones.

Crear Mecanismos de monitoreo y evaluación generalmente son positivos, cuando se pretende alcanzar una rendición de cuentas que cumpla con todos los principios y normas de Derecho Internacional Público que regulan las dinámicas entre los Estados en contextos difíciles.

Sin embargo, la creación de mecanismos de monitoreo y evaluación, pueden llevar a crear normas más restrictivas al momento de implementar el uso de la fuerza, a la luz de la Responsabilidad de Proteger. De hecho, puede entorpecer o demorar el despliegue de medidas discutiblemente efectivas en situaciones donde se violan DDHH de manera sistemática, más que en cualquier otra situación hipotética que no incluya cualquiera de los cuatro crímenes que contempla la doctrina original.

Asimismo, uno de los puntos que pueden entrar en el centro del debate, es si los mecanismos creados pueden ser lo suficientemente efectivos para limitar el accionar de aquellos Estados en los que finalmente recaen la toma de decisiones: los vetos. Es por lo anterior, que este punto al no tener iniciativas tangibles y al correr con los riesgos anteriormente mencionados, puede ser considerada como una iniciativa vaga e incompleta.

Si bien es discutible, los tres ejes principales que profundiza Brasil en la RWP; sus parámetros y principios fundamentales; el criterio que guía los procesos de toma de decisiones y la debida implementación y los mecanismos de revisión o el monitoreo y sus implicaciones, parecen ser más que una doctrina establecida, un mensaje amplio y claro a toda la comunidad internacional.

Lo que Brasil como potencia emergente buscaba resaltar, es que si las intervenciones humanitarias continúan ejerciéndose bajo un contexto poco regulado y permisivo con respecto a la manera en como las potencias prefieren intervenir en un Estado, entonces la R2P terminará dividiendo la comunidad internacional entre norte y sur, ricos y pobres, débiles y fuertes. (Spektor, 2012)

Del mismo modo, se podría mencionar que los tres elementos centrales de la propuesta de la RWP explicados anteriormente, querían demostrar la voluntad de Brasil de participar constructivamente en el debate mundial sobre las normas que rigen el uso de la fuerza, la soberanía y la intervención en las próximas décadas.

Paralelamente, respondía a su interés nacional. Este concepto fue fundamental y determinante en el accionar del cuerpo diplomático brasileño para alcanzar sus objetivos y proyectarse en el escenario internacional.

Brasil no solo buscaba agregar legitimidad al orden mundial mientras preservaba la intervención humanitaria, al tiempo que defendía a los más débiles de las intenciones geoestratégicas selectivas de las grandes potencias. Brasil esperaba recibir protagonismo frente al tema y usarlo como herramienta para alcanzar otros beneficios que por años han hecho parte de su agenda exterior; posicionamiento en el CS de la ONU, liderazgo internacional, entre otros.(Spektor, 2012)

CONCLUSIÓN

Si bien es cierto, Brasil ha juntado esfuerzos por desarrollar y proyectar su política exterior desde el 2004. Una de sus grandes propuestas a nivel internacional, fue la creación de la RWP.

Bajo esta premisa, y de acuerdo con lo que se ha expuesto a lo largo de éste documento, se podría concluir que la propuesta político-normativa de Brasil al mundo sobre la creación del concepto de la *Responsabilidad al Proteger*, no puede ser tomada como una política de Estado.

Si la política de Estado es definida como aquellas normas generales avaladas por el más alto nivel de conducción política del Estado y respaldadas por un amplio consenso social o político, para que un determinado sector o actividad, pueda alcanzar sus objetivos con un horizonte de cierta estabilidad y permanencia en el tiempo.. se fundamenta en los intereses superiores de la Nación y no en la coyuntura ni en metas de corto plazo.” (policiaonline, 2007)

Se entiende entonces, que una verdadera política de Estado, implica que sin importar qué partido o qué personas estén en el gobierno, las acciones Estatales se deberán orientar a promocionar, respetar y garantizar en éste caso, los Derechos Humanos. En efecto, su cumplimiento constituye uno de los ejes totales del Estado, es decir, que no son solo un compromiso de buena voluntad sino una obligación del gobierno de turno. (Steiner, 2014) pp 16)

Después de la definición introducida anteriormente se puede afirmar que la iniciativa de la RWP no puede ser tomada como una política de Estado ya que aun existen contradicciones entre los discursos, declaraciones y documentos sobre política exterior adoptados por los gobiernos de Lula Da Silva y de Dilma Rousseff y la Constitución Política de Brasil.

La postura pro intervención a la luz del concepto de la No indiferencia y en el marco de la RWP ha retado de uno u otro modo, la posición tradicional de la política exterior brasileña fundada en la “no intervención”.

Si bien se han hecho esfuerzos por construir un puente que ligue las dos posiciones para que no sean contradictorias entre sí, aun no se ha alcanzado una completa institucionalización del nuevo paradigma. Es por esto, que se considera más un discurso político, una política de gobierno, más que una verdadera política de Estado.

Esta política de gobierno podrá en un futuro conformarse como una política de Estado para Brasil, ya que si bien es cierto, este nuevo cambio de posición frente a las intervenciones esta rigiendo indiscutiblemente sus decisiones en materia de política exterior en ámbitos multilaterales de discusión, y ha estado potencializando su voluntad e interés de adquirir un mayor posicionamiento dentro de los mismos, como en el caso del CS de la ONU.

En lo que respecta al segundo punto que se iba a discutir a lo largo de éste estudio de caso, es decir aquel que buscaba enfocarse en entender si la *Responsabilidad al Proteger* era o no una propuesta que buscado proyectar el liderazgo político de Brasil en el sistema internacional de Derechos Humanos bajo un estatus de potencia emergente, al querer construir, complementar o modificar los conceptos de soberanía e intervención estatal a la luz de la *R2P*, se puede decir que es parcialmente cierto.

El concepto compartido por Dilma Rousseff ante la sesión 60 de la Asamblea General de las Naciones Unidas buscaba entre muchas otras cosas, denunciar los excesos que se habían cometido en la intervención militar humanitaria en Libia. Intervención que fue autorizada por el Consejo de Seguridad en su resolución 1973 en el marco de la *R2P*.

La posición diplomática generalizada de Brasil en el Sistema Internacional, demostró de manera muy clara la firme intención que tenía ésta potencia emergente, en participar en los asuntos que se discutían al interior de las Naciones Unidas desde una perspectiva innovadora y propositiva. Paralelamente, se evidenció, guiado por las metas que se disponen en varios documentos oficiales del gobierno brasileño, su deseo de obtener un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (Soektor, 2012) párrafo 44)

Su aspiración de alcanzar un puesto en el CS de la ONU, estaba basado no solo en su pretensión de desplegar misiones militares en el exterior para fortalecer y alcanzar la paz y la estabilidad internacional, sino también, en querer promover un nuevo y moderno concepto de seguridad, que se encontrara más identificado con las demandas de un Sistema Internacional dinámico que se encuentra en constante cambio.

Asimismo, Brasil consideró que con su propuesta, podría haber aumentado legitimidad al orden global, en la medida en que busca preservar las intervenciones humanitarias, al tiempo que denunciaba a los más poderosos por sus decisiones “arbitrarias” que obedecían a intereses particulares geoestratégicos.

Paralelamente, Brasil buscaba mediante su propuesta, enfatizar en intervención humanitaria. Este no lo vio como una oportunidad para participar de manera activa con su fuerza militar, pero si en campos en los que tiene mucho que brindar: disminución de la pobreza, agricultura sostenible, reformas de servicios públicos, asistencia internacional y cooperación. Estos aspectos a primera vista no serán elementos integrales de la intervención humanitaria, pero podrían llegar a serlo si la R2P se convierte en una norma dominante en el panorama internacional.

Desafortunadamente y a pesar de los esfuerzos adelantados por diplomáticos brasileños para promover una de las mayores contribución que ha tenido Brasil en los debates de la ONU, la iniciativa no contó con mucho respaldo de países como EEUU y algunos Estados de la Unión Europea. La iniciativa, fue tomada como una estrategia que retardaría o bloquearía la intervención en Libia, que para el modo de ver de estos Estados, era necesaria para prevenir la propagación y ejecución de más atrocidades en masa. (Almeida, 2014) p. 61)

Simultáneamente, La presidenta Dilma Rousseff si bien logró tener el apoyo de países del sudeste asiático y de África, fracasó en el intento por crear alianzas estratégicas con otros miembros del BRIC. Uno de los Estados que se negó a impulsar abiertamente la iniciativa de la RWP en el marco de la Crisis Libia en el 2011, fue China.

Tal como se estableció en un artículo de *The Economist*, la situación en Libia representó un reto para el gigante asiático al momento de votar a favor, en contra o abstención en la resolución 1973. Según lo indica el artículo, la posición de China se vio condicionada por varios de sus intereses particulares que podrían verse opacados o perjudicados, entre ellos, sus nacionales. Para ese momento, En libia se encontraban cerca de 35.000 chinos trabajando en diferentes sectores de la economía. (The Economist, 2011) párrafo 3).

Aparte de la poca acogida que tuvo el concepto por la Comunidad Internacional, muchos críticos argumentaron que su falta de respaldo se debió en gran parte a la falta de detalles por parte de las autoridades brasileras sobre el contenido práctico de la iniciativa. Por su parte, *The Economist* resaltó que la *RWP* no resolvió muchas de las preguntas fundamentales de la *R2P*, en especial, la que cuestiona qué tan efectiva puede llegar a ser una decisión que ha sido monitoreada por los mecanismos necesarios, si finalmente, estos estarían sujetos a la discreción del Consejo de Seguridad. (The Economist , 2012)

La consecuencia que tuvo el “rechazo” generalizado de la iniciativa entre los Estados más sobresalientes del Sistema Internacional, fue que el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, durante una declaración realizada en Agosto de 2012, estableció que el equipo de diplomáticos brasileños no intentaron desarrollar mas a profundidad el concepto de la *RWP* porque no buscaban imponer una solución definitiva y única a la Comunidad Internacional.

Contrario a lo que se creía, Brasil aparentemente buscaba reunir las opiniones y las perspectivas de otros Estados con respecto a la propuesta planteada, con el fin de reconstruir un consenso sobre las situaciones que aquejan el desarrollo y la aplicación de la *R2P* en casos reales. De este modo, su interés no recaía en renegociar o reformular el concepto que ya había sido aceptado en la Cumbre Mundial del 2005.

En palabras del Canciller Antonio Patriota, la *RwP* debió haber sido vista como una invitación a iniciar un debate colectivo en cómo se podría garantizar que el uso de la fuerza fuera responsable y legítimo. Según el canciller, el punto en cuestión era sobre la manera en la que se podría estar implementando la *R2P*, más que sobre el concepto en sí.

Para Brasil, la introducción de su iniciativa en el documento “*Timely and Decisive Response*” del Secretario General de la ONU en Agosto de 2012, fue una victoria para la diplomacia Brasileña. De éste modo, lograron introducir el tema en la agenda de la ONU.

Lo cierto es que si ese era el interés de Brasil, ¿Por qué no partieron de la fórmula ya aceptada y consensuada que definía la R2P? Si hubiese sido esa su verdadera intención, su propuesta hubiese sido mucho más clara y entendible, y hubiese tenido más acogida en el Sistema Internacional, proporcionándole un mayor posicionamiento en espacios de toma de decisiones.

La Responsabilidad al Proteger fue un intento importante que buscaba proyectar el liderazgo político de Brasil en el Sistema Internacional de Derechos Humanos bajo un estatus de potencia emergente. Se podría sostener que los nueve puntos expuestos en el Concept Note sobre la *RWP* en el 2011 fueron una propuesta estratégica de la política de Estado de Brasil como potencia emergente, que buscaba mediante la transformación de la Doctrina de R2P, favorecer su liderazgo político en materia de Derechos Humanos en a arena internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Rodríguez, A. S. (2011). *La Relevancia de la Responsabilidad de Proteger para América Latina y el Caribe: Prevención y el Rol de la Sociedad Civil en la Responsabilidad de Proteger*. Buenos Aires, Argentina.
- Spektor, M. (2012). *Humanitarian Interventionism Brazilian Style?* Recuperado el 14 de Diciembre de 2015, de Americas Quarterly:
<http://www.americasquarterly.org/humanitarian-interventionism-brazilian-style>
- Almeida, P. W. (2014). *Brazilian View Of Responsibility To Protect: From 'Non-Indifference' To 'Responsibility While Protecting'*. Leiden, Netherlands: Brill Nijhoff.
- Annan, K. (16 de Septiembre de 1999). 'Two Concepts of Sovereignty'. *The Economist* .
- Spektor, M. (23 de Diciembre de 2011). The Arab Spring seen from Brazil. *The New York Times* .
- National Defense Policy . (1996). *National Defense Policy of 1996*. Brasilia.
- National Defence Policy . (2005). *National Defence Policy of 2005*. Brasilia.
- Viotti, M. L. (23 de Julio de 2010). *Informal Interactive Dialogue "The Responsibility to Protect"*. Recuperado el 20 de Diciembre de 2015, de Brazil Permanent Mission :
<http://www.un.int/brazil/speech/10d-mlrv-informal-interactive-dialogue-on-the-responsability-to-protect.html>
- Viotti, M. L. (12 de Agosto de 2010). *'Informal Interactive Dialogue "Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect"'*. Obtenido de Brazil Permanent Mission UN: <http://www.un.int/brazil/speech/10d-rcd-plenary-r2p-0908.html>
- Österdahl, I. (2013). The Responsibility to Protect and the Responsibility While Protecting: Why Did Brazil Write a Letter to the UN? *Nordic Journal of International Law* (82), 459–486.
- UN Department of Public Information. (7 de Marzo de 2011). *'Security Council Approves "No-Fly Zone" Over Libya, Authorizing "All Necessary Measures" To Protect Civilians, By Vote Of 10 In Favour With 5 Abstentions'*. Recuperado el 20 de Diciembre de 2015, de UNITED NATIONS MEETINGS COVERAGE:
www.un.org/press/en/2011/sc10200.doc.htm
- Williams, P. D. (2011). The Road to Humanitarian War in Libya. En *Global Responsibility to Protect* (Vol. 3, pág. 258).
- Maria Luiza Ribeiro Viotti. (2011). 'Informal Interactive Dialogue: 'The Role of Regional and Sub-regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect'', 12 July 2011, . *'Informal Interactive Dialogue: 'The Role of Regional and Sub-regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect', 12 July 2011*, (pág. 1). Nueva York: ONU.

- Human Rights Watch. (2011). *IBSA: Push Syria to End Bloodshed*.
- Patriota, A. d. (2012). 'Informal discussion at the United Nations on the "Responsibility while Protecting"'. Obtenido de ICRtoP:
<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/4002-informal-discussion-on-brazils-concept-of-responsibility-while-protecting>
- Kenkel, K. M. (8 de Diciembre de 2010). South America's emerging power: Brazil as peacekeeper. *International Peacekeeping* , 17 (5).
- Ribeiro, M. L. (2011). *Annex to the letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General*. General Assembly 66th session.
- International Commission on the Intervention and State Sovereignty. (2001). *Report of the International Commission on the Intervention and State Sovereignty*. Ottawa, Canada.
- EVANS, G. (27 de Enero de 2012). Responsibility While Protecting. *Project Syndicate* .
- Soektor, M. (Summer de 2012). Humanitarian Interventionism Brazilian Style? *GENDER EQUALITY* .
- The Economist. (10 de Septiembre de 2011). The Libyan dilemma. *The Libyan dilemma* .
- The Economist . (7 de Abril de 2012). Our Friends in the South.
- Organización de las Naciones Unidas. (2014). *Carta de las Naciones Unidas: Propósitos y Principios*. . Recuperado el 24 de Agosto de 2014, de Las Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml>
- Organización de las Naciones Unidas. (2014). *La Responsabilidad de Proteger: Surgimiento del Concepto*. Recuperado el 20 de Agosto de 2014, de Programa de Divulgación sobre el Genocidio en Ruanda y las Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/preventgenocide/rwanda/about/bgresponsibility.shtml>
- Rodrigues, G. M. (2012). Responsabilidad de Proteger: Motivaciones, contenidos y cambios. *Pensamiento Propio* , 17 (35).
- Schenoni, L. L. (2012). Ascenso y hegemonía: pensando a las potencias emergentes desde América del Sur. *Revista Brasileira de Política Internacional* , 55 (1), 31-48.
- policiaonline. (6 de Febrero de 2007). *Wordpress.com*. Recuperado el 20 de Abril de 2015, de Glosario de Seguridad y Defensa: policiaonline.wordpress.com/2007/02/06/internacional-glosario-de-seguridad-y-defensa/
- Steiner, C. (2014). *Bases para la construcción de una verdadera política de Estado de Derechos Humanos en México*. México DF: Konrad Adenauer Stiftung.

Russell, R. y. (2001). De la Autonomía Antagónica a la Autonomía Relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Posdata Revista de Reflexión y Análisis Político*, (7).

Cuéllar, M. Á. (2012). *DIPLOMACIA PREVENTIVA: Recuperando el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas*. Colombia: Ministerio de Relaciones Exteriores Colombia.

Castro, R. H. (Abril de 2010). Capítulo primero: El concepto de Interés Nacional. (M. d. España, Ed.) España.

Spektor, Matias (2012). Humanitarian Interventionism Brazilian Style?. Recuperado el 25 de Noviembre de 2016, <http://www.americasquarterly.org/humanitarian-interventionism-brazilian-style>