

EL DERECHO INTERNACIONAL Y LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER*

PATRICIA ESPINOSA CANTELLANO**

Deseo iniciar mi intervención esta tarde expresando mi profunda gratitud por la generosa invitación que me formuló el doctor Ambrosio Luna Salas a dictar esta “Cátedra Prima de Leyes”. Me siento muy honrada de encontrarme hoy entre ustedes en este prestigiado centro de enseñanza y, muy especialmente, de tener el privilegio de inaugurar con este acto la licenciatura en Relaciones Internacionales que formará parte de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle.

Me he propuesto, en esta solemne ocasión, compartir con ustedes una reflexión que a todos nos debe resultar de interés, pero que confío sea especialmente pertinente en un foro como éste, ya que conjuga dilemas de dimensiones éticas, jurídicas e internacionales. Me refiero al derecho internacional y a la responsabilidad de proteger por razones humanitarias.

El tema de la intervención con fines de protección constituye uno de los asuntos de mayor actualidad en las relaciones internacionales, si bien es uno de los más complejos y controvertidos. Este tema implica una cierta tensión entre la legalidad, entendida como derecho positivo, y la justicia, vista como el objetivo al que toda norma debiera idealmente aspirar. Esta tensión, provechosa en más de un sentido, muchas veces ha favorecido —y ésta parece ser hoy la situación— la adopción de mejores instrumentos internacionales.

Históricamente, ha sido el reverso de la intervención, es decir la *no intervención*, el concepto más afín a una visión del derecho internacional sustentada en el Estado-nación. Tradicionalmente, el interés de los estados ha sido mantener su integridad física y política, condición necesaria

* Cátedra prima de Leyes, dictada el 19 de agosto de 2008 con motivo de la inauguración de la Licenciatura en Relaciones Internacionales y el inicio de cursos de la Licenciatura en Derecho en la Universidad La Salle.

** Secretaria de Relaciones Exteriores.

en la conformación de un orden jurídico que salvaguarde su soberanía e identidad. Como me propongo dejar en claro, uno de los grandes retos que enfrenta la comunidad internacional es conciliar la soberanía con un marco de derecho que permita la defensa de personas o poblaciones en condiciones de grave riesgo.

En otras palabras, la noción de soberanía del Estado-nación, uno de los pilares de las relaciones internacionales y del derecho internacional, permanece vigente pero se encuentra en proceso de redefinición cuando se trata de brindar protección a la población civil.

Durante décadas hemos visto cumplirse el principio enunciado en el siglo XVI por Jean Bodin en sus *Seis Libros de la República*, según el cual la soberanía es el rasgo distintivo del Estado, el “poder absoluto y perpetuo”. La soberanía, según Bodin, brinda identidad al Estado en sus relaciones con otros estados, y se erige como el poder supremo que se ejerce al interior de sus fronteras.

O, dicho en términos más modernos, en la visión tradicional de la soberanía, el Estado es la única entidad que posee jurisdicción sobre los asuntos que ocurren dentro de su propio territorio. Ello hace del Estado un actor unitario en el contexto internacional.

La jurisdicción nacional, como atribución propia del Estado, ha prevalecido sobre cualquier posible jurisdicción internacional o autoridad universal. No nos sorprendemos, por tanto, de que el derecho internacional sea con frecuencia la expresión razonada de las realidades políticas más crudas, en las cuales el Estado ha figurado como la entidad definitoria, muchas veces última.

Ha sido precisamente contra el Estado, y contra los abusos que pueden cometerse en su nombre, que se han erigido leyes y normas nacionales que buscan la protección de la persona individual, limitando la autoridad del Estado. Al mismo tiempo, la autoridad del Estado ha sido gradualmente acotada por el derecho internacional.

En diversos órdenes, la jurisdicción nacional termina hoy donde empieza la jurisdicción internacional. Ello no significa desde luego un debilitamiento de la soberanía nacional, que sigue siendo un valor indeclinable. Por el contrario, la responsabilidad primordial de garantizar la vigencia de los derechos humanos corresponde al Estado y, sólo cuando éste se muestra incapaz o renuente a asegurar su protección, puede entonces su tutela recaer en la comunidad internacional.

En éste, como en muchos otros aspectos de la vida de cualquier sociedad, es conveniente voltear la mirada hacia el pasado para compren-

der las razones y las acciones que nos han conducido a la situación actual. Procuremos, entonces, discernir en la trama política de los Estados la evolución de nociones jurídicas internacionales orientadas a la protección *internacional* de los individuos.

El Derecho Internacional ha evolucionado hacia el punto de establecer límites a la autoridad antes absoluta del Estado. Como corolario, el principio de no intervención en los asuntos internos se ha ido ajustando a la realidad de nuestros días. Los límites a la soberanía nacional establecidos por el derecho internacional pueden observarse en el desarrollo de dos conceptos: primero, la responsabilidad penal del individuo en el plano internacional; y, segundo, la responsabilidad de proteger.

En el primer caso, el derecho internacional avanzó lentamente en el siglo XX hasta establecer que el individuo, independientemente del cargo que ocupe, es internacionalmente responsable por crímenes cometidos en contra de la humanidad en su conjunto y debe ser sometido a juicio. En primera instancia, compete al Estado enjuiciar a los presuntos responsables. Pero cuando ese Estado no quiere o no puede hacerlo, entonces el individuo debe ser enjuiciado por una jurisdicción internacional, por ejemplo la Corte Penal Internacional.

En el segundo caso, la responsabilidad de proteger entraña la responsabilidad del Estado de garantizar a su población el pleno goce de sus derechos humanos. Cuando ese Estado no quiere o no puede evitar violaciones graves y sistemáticas a tales derechos, la comunidad internacional tiene un deber de actuar aun cuando las violaciones ocurran sólo al interior de ese Estado.

Permítanme abordar el primer aspecto haciendo una rememoración histórica. En 1919, en el marco de la Conferencia de Paz de París, terminada la Primera Guerra Mundial, los gobernantes de Gran Bretaña y de Francia, Lloyd George y Clemenceau, enfatizaron la necesidad de tratar en la agenda de los delegados el tema de los crímenes de guerra. Así nacería la Comisión de Responsabilidades de los Autores de la Guerra, una de las primeras instancias internacionales en señalar que la investidura oficial de los responsables de los delitos en contra de la humanidad no sería impedimento para llevar a su culminación un proceso judicial en su contra. En una forma que podemos calificar de innovadora, la Comisión recomendaría incluso la creación de un tribunal internacional y abogaría por una mejor codificación de los derechos humanos.

Como es sabido, este tribunal no llegó a crearse. Las resistencias fueron muchas y muy parecidas a las que hoy se esgrimen en contra de una institución semejante.

El hecho de que los intentos por instaurar un tribunal internacional con facultades de juzgar a criminales de guerra hayan encontrado resistencia proveniente de espacios políticos y de poder llevó a muchos juristas internacionales a pensar que un desarrollo superior del derecho que sustentara dicho tribunal, si bien deseable y posible, sólo sería factible si a la vez se contara con la indispensable voluntad política.

De nuevo en 1920, cuando fue redactado el Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional, siguiendo lo acordado en el Pacto de la Liga de las Naciones, el comité consultivo encargado de producir el estatuto también recomendó la creación de un alto tribunal de justicia internacional que conociera de crímenes de lesa humanidad.

Poco más adelante, en 1924, un selecto grupo de juristas, interesados en combatir lo que claramente se iba convirtiendo en una cultura de impunidad, escudada en la inmunidad del Estado en el ámbito internacional, constituyó la Asociación Internacional de Derecho Penal. La idea misma de un derecho penal aplicado al entorno internacional era ya una manera de promover el ideal de una jurisdicción que trascendiera las fronteras nacionales. Además, aunque se inspiraba en la administración de justicia, la Asociación no ocultaba su aprobación de una noción más humana de justicia.

La historia había mostrado que la cultura de la impunidad era un fenómeno añejo, que a muchos parecía consustancial al ejercicio del poder político. La novedad en aquel año de 1924 estribaba en querer identificarla como un fenómeno atendible jurídicamente, incluso codificable y fuente de responsabilidades.

Más tarde, en 1937, la Liga de las Naciones arribaría otra vez a una recomendación similar a la que surgió en la Conferencia de París, motivada por los atentados en contra del rey Alejandro de Yugoslavia y del ministro francés de Relaciones Exteriores, Louis Barthou. La Liga resolvería, con notable actualidad, que era necesario forjar un tratado para prevenir el terrorismo, así como instituir un tribunal penal con facultades suficientes para abrir procesos por delitos de este tipo.

Este tribunal, como sabemos, habría aún de esperar. Una segunda conflagración mundial y el Holocausto serían factores que, de nuevo y con más fuerza, pondrían en 1945 este tema sobre la mesa de negociación tras el final de la Segunda Guerra Mundial.

Estos esfuerzos de la comunidad internacional, o más precisamente, de individuos comprometidos con el progreso del derecho internacional en el ámbito de la justicia, los derechos humanos y la soberanía, no cristalizaron de inmediato en la instauración de una rendición de cuentas internacio-

nal, propiamente dicha. La Conferencia de Paz de París, o las valiosas experiencias que aportaron los tribunales de guerra en Nuremberg y Tokio, resultaron ser aproximaciones al tema sustantivo de la protección debida a la persona humana.

Las aproximaciones, es cierto, han sido definitorias y, gratamente, numerosas. En la década de 1990, el discurso de la justicia y los llamados a la rendición de cuentas por los crímenes de guerra dan lugar a una acción colectiva más definida, así sea ésta tenue y algo vacilante al principio, dirigida a institucionalizar de alguna forma la convicción y la viabilidad de llevar a juicio a los individuos responsables de las más serias violaciones a los derechos humanos.

La solución institucional, encontrada en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU, fue un hecho extraordinario. En 1993, el Consejo creó por unanimidad el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y, en 1994, el Tribunal Penal Internacional para Rwanda. En ambas resoluciones del Consejo se hacía constar con lenguaje contundente que los países miembros se hallaban decididos a poner fin a la acción criminal y a adoptar medidas para enjuiciar a los responsables de la comisión de esos delitos.

Este proceso culmina en la Conferencia de Roma de 1998, en la que se adoptó el Estatuto que establece la Corte Penal Internacional. Se materializa así un viejo anhelo de la comunidad internacional de contar con un órgano permanente encargado de enjuiciar a los responsables de genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad previsto, desde 1948, en la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio.

Por virtud del Estatuto de Roma, firmado por México en 2000 y ratificado en 2005, la Corte Penal Internacional opera bajo el principio de complementariedad. Compete al Estado enjuiciar a los responsables de la comisión, en su territorio, de genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad. La Corte será competente únicamente respecto a Estados que hayan aceptado su jurisdicción y cuando el Estado no pudo o no quiso enjuiciar a los presuntos responsables.

Podemos decirlo con certeza: el siglo XX nos provee de una sucesión de instrumentos de derecho internacional que, en el ámbito concreto de la protección de la persona humana, constituyen prueba de un progreso en la materia. Forman parte de esa sucesión la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las cuatro Convenciones de Ginebra sobre derecho internacional humanitario en conflictos armados, la Convención contra el Genocidio de 1948, y los Pactos sobre Derechos Civiles, Políticos, Sociales, Económicos y Culturales de 1966.

Debemos reconocer, sin embargo, que si bien desde la fundación de la Organización de las Naciones Unidas se estableció una agenda a favor de los Derechos humanos, la división bipolar del sistema internacional que prevaleció en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial obstaculizó la vigencia de una visión universal de tales derechos. En tanto que los países capitalistas enfatizaron los derechos civiles y políticos, las naciones socialistas privilegiaron los derechos sociales y económicos.

Sólo después del fin de la Guerra Fría se generaron condiciones más favorables para la universalización de los derechos fundamentales de la persona. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, permitió reafirmar el valor universal de tales derechos, así como su interdependencia e interrelación, y el hecho de que se refuerzan mutuamente.

México no sólo ha ratificado todos los instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos y ha reconocido la competencia de todos los órganos creados por tales instrumentos para conocer sobre quejas derivadas de presuntas violaciones a los derechos fundamentales de las personas. La alternancia política trajo aparejado un cambio profundo en la posición tradicional de México en este ámbito, lo que dio paso a una apertura total al escrutinio internacional sobre la vigencia de los derechos humanos en nuestro país.

Me enorgullece, tanto en lo personal como en lo profesional, que en la actual administración, encabezada por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa, México haya suscrito dos importantes instrumentos en materia de derechos humanos: la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada, ambas en el marco de las Naciones Unidas.

Señoras y señores:

El segundo concepto en la limitación a la autoridad del Estado para la protección debida a la población se encuentra en la responsabilidad de proteger. La enorme resonancia mediática del caso de genocidio en Rwanda hizo manifiesta la necesidad de la intervención humanitaria que pusiera fin a una guerra civil en la que eran numerosas las violaciones graves a los derechos humanos, y de llevar ante la justicia a los responsables, colocando la controversia sobre la protección y la intervención en el centro mismo del debate.

En su Informe Anual de 1999, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, hacía la siguiente especulación: de haberse confor-

multinacional capaz de intervenir en favor de la minoría Tutsi, pero sin contar para ello con la autorización del Consejo de Seguridad, ¿habría dicha fuerza preferido mantenerse al margen y sólo observar el desarrollo de la masacre?

En opinión del entonces Secretario General, esta situación hipotética apuntaba directamente al dilema que enfrenta la comunidad internacional en relación con el principio de intervención humanitaria.

Ese mismo año de 1999 tendríamos en Kosovo un eslabón más en la cadena. Todos sabemos que la campaña militar aérea de la OTAN sobre Kosovo no fue sancionada por el Consejo de Seguridad, lo que llevó a muchos analistas a sonar la alarma sobre la ilegalidad de las acciones armadas en bien de una supuesta “intervención humanitaria”. México, por cierto, estuvo entre los que condenaron esas acciones por considerarlas violatorias de principios fundamentales del derecho internacional.

Sin embargo, hay que reconocer que el problema no era solamente cómo el derecho internacional debería normar una acción de intervención de este tipo, sino también cómo es que había sido posible que ninguna acción de intervención con el fin de proteger hubiera ocurrido cuando ésta era indispensable. Es decir, que el problema adquirió su dimensión real tanto por Kosovo, como por Rwanda. No sólo se trataba de la legitimación de una intervención humanitaria, en el primer caso, sino también de la evidente y dramática renuencia a intervenir, en el segundo caso.

Imposible olvidar, por otra parte, la situación crítica que enfrentó la misión de las Naciones Unidas en Somalia, ONUSOM I, y la subsiguiente retirada de la fuerza militar y de seguridad en 1993, producto de una planeación deficiente y una ejecución desordenada, así como de los excesos en el uso de la fuerza. O bien la masacre de miles de civiles que en 1995, en Bosnia, específicamente en Srebrenica, buscaron sin éxito refugio en las áreas protegidas por las Naciones Unidas.

En el año 2000, a raíz de Rwanda y Kosovo, y de Bosnia y Somalia, es decir como resultado de fallas en el sistema colectivo de paz y seguridad, el Secretario General de la ONU instó a la comunidad internacional a debatir el dilema que surge de toda crisis humanitaria entre la intervención en los asuntos internos de un Estado, por un lado, y la soberanía que resguarda al Estado de la injerencia exterior, por el otro, y a formular un planteamiento viable de solución.

El llamado fue atendido por la Comisión Independiente sobre Intervención y Soberanía Estatal, creada por iniciativa de Canadá, la cual emitió sus conclusiones a finales de 2001.

Al superar el anterior énfasis en el derecho a intervenir con fines humanitarios, concentrándose más bien en la responsabilidad de proteger a las posibles víctimas de una crisis humanitaria, la Comisión operó no sólo un paso lógico, sino un verdadero progreso en el concepto mismo de la intervención, entendida ésta como principio.

Desde entonces, la tarea de la comunidad internacional ha sido la de dotar al concepto de la responsabilidad de proteger de una base sólida, fortalecida con elementos de legitimidad y universalidad, de modo que el sistema internacional pueda avanzar en su adaptación a un mundo con nuevos actores, nuevos problemas y nuevas posibilidades. Todo ello, por supuesto, sin violentar la noción de soberanía, que sigue siendo eje del sistema internacional.

El paso fundamental en la evolución de esta noción, y del concepto ligado de intervención, lo constituyó la adopción, en octubre de 2005, por la Asamblea General de la ONU y con el voto a favor de nuestro país, de la resolución correspondiente a la Cumbre Mundial 2005, en la que por primera vez se estableció la aceptación de la responsabilidad que tiene cada Estado, en lo individual, de proteger a su población del genocidio, de los crímenes de guerra, de la limpieza étnica y de los crímenes en contra de la humanidad.

Se aceptó también que la comunidad internacional tiene la responsabilidad de utilizar medios diplomáticos, humanitarios y pacíficos para ayudar a proteger de estas amenazas a las poblaciones en riesgo, así como la de adoptar medidas colectivas, oportunas y decisivas, en cada caso concreto, por medio del Consejo de Seguridad, cuando los medios pacíficos resulten inadecuados y sea evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población.

Para México, este avance en el seno de las Naciones Unidas en la construcción conceptual de la responsabilidad de proteger ha sido muy importante. Se trata, sin embargo, de un avance que resulta aún demasiado modesto comparado con la enorme necesidad de los millones de seres humanos que podrían estar en riesgo de padecer una crisis humanitaria, un conflicto interétnico grave o el colapso de las instituciones del Estado.

La resolución de la Cumbre debe interpretarse como un paso en la dirección correcta. Ante todo, consideramos que la referencia al Consejo de Seguridad, y de esta forma a la Carta de las Naciones Unidas, es ineludible como sustento de cualquier avance en este tema.

Recordemos que la Carta específicamente confiere al Consejo de Seguridad, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VII, la responsabilidad primordial de preservar la paz y la seguridad internacionales, e igualmen-

te de restaurarlas mediante acciones que implican intervenir en una esfera antes reservada exclusivamente al Estado.

El Derecho Internacional reconoce que las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, como en los casos de genocidio, significan amenazas a la paz y seguridad internacionales, aun cuando éstas ocurran al interior de un Estado. A través de su práctica, el Consejo de Seguridad ha refrendado su responsabilidad de intervenir en estos casos.

Una acción de naturaleza coercitiva por parte del Consejo de Seguridad sólo puede entenderse como el ejercicio de la autoridad y la legitimidad en que se sustenta el principio de representación que rige en la propia Organización de las Naciones Unidas. Esta acción, sin embargo, sólo se justificaría cuando se haya alcanzado un umbral de gravedad y cuando el Estado no quiera o no pueda asumir por sí mismo la responsabilidad de proteger a su población.

Es decir, la responsabilidad de proteger recae primeramente en el Estado, estando la comunidad internacional obligada a prevenir el surgimiento de catástrofes humanitarias. En tal virtud, la intervención del Consejo de Seguridad sólo puede ser extraordinaria.

No caigamos, sin embargo, en la tentación de creer que esta decisión de los estados miembros de la ONU, cuidadosamente fraseada en la resolución que comentamos, hará que los acuerdos sobre las cuestiones esenciales como la justificación, las condiciones y la misma autorización del uso de la fuerza fluyan con facilidad.

Se requiere que la *responsabilidad de proteger* se encuentre definida por normas claras, las cuales hayan sido desarrolladas por acuerdo de la comunidad internacional a través de la Asamblea General, órgano universal por excelencia de las Naciones Unidas. De esta manera, el concepto gozará de la legitimidad necesaria para una aplicación justa y no discriminatoria. Estos son temas que actualmente son debatidos con todo el rigor y cuidado que ameritan.

México contribuirá abiertamente a que este debate prosiga de la manera más expedita y provechosa posible, pero sin olvidar que los dilemas de la intervención son muy reales y que la acción del Consejo de Seguridad debe estar enmarcada dentro de la certeza jurídica.

Todo posible avance hacia la codificación de los criterios de intervención humanitaria deberá, sin duda, observar la esencial preservación de la soberanía, defender claras restricciones al uso de la fuerza e impedir que se permita abusar de la intervención con fines políticos.

México saluda la reciente decisión del Secretario General de las Naciones Unidas de designar un asesor especial para el tema de la responsabilidad de proteger. Ello es compatible con el espíritu de la resolución de la Cumbre Mundial y con el reporte de la Comisión sobre Intervención y Soberanía. No obstante, sabemos que se requiere de mucho más para avanzar en la definición y ulterior codificación de los derechos y obligaciones que puedan derivarse de esta peculiar responsabilidad.

Señoras y señores:

Vivimos en tiempos de tránsito e inestabilidad. El fin de la Guerra Fría trajo consigo nuevas realidades y abrió espacios a la incertidumbre. Creemos que no podemos permitirnos el lujo de esperar a que una nueva crisis humanitaria, como pudiera ser el recrudecimiento de los conflictos en la región de Darfur en el Sudán o en Osetia del Sur en Georgia, nos confronte de nuevo y dramáticamente con el imperativo de resolver, con urgencia, los dilemas de la intervención.

Como miembros de la comunidad internacional, debemos avanzar, con visión y pragmatismo, en la definición de las reglas legítimas de derecho internacional que den forma al principio de la responsabilidad de proteger y al anhelo de justicia que éste conlleva.

La tensión entre la legalidad y la justicia a la que hice referencia al inicio de mi presentación está presente en el debate, muchas veces aca-lorado, de este tema; al igual que lo está en tantas controversias de derecho internacional. Esta tensión pudiera ser, incluso, síntoma de su pertinencia y de su valor en la evolución de la disciplina, prueba de que en la aplicación de la norma a los casos reales existe la verdadera posibilidad de mejorar y proteger la vida de los seres humanos que son, en suma, los destinatarios de los instrumentos internacionales que forman la columna vertebral del derecho.

Nada más cercano a la posición de México que el anhelo de justicia en las relaciones internacionales.

Permítanme concluir recordando que el notable humanista, jurista y diplomático mexicano don Antonio Gómez Robledo nos reveló cómo, en los momentos cruciales previos a la adopción de la Carta de las Naciones Unidas, la *justicia* estaba peligrosamente ausente en el proyecto en negociación. Por ello, el Comité Jurídico Interamericano reunido en Dumbarton Oaks, del que formaba parte como delegado de México, alzó la voz con plena convicción para insistir en que la mención de la justicia no fuera olvidada en el nuevo instrumento.

Era natural que en la Conferencia de San Francisco, estando aún dolorosamente reciente la experiencia de la guerra, prevaleciera un ánimo

más proclive a la consideración de la seguridad y la paz internacionales, nociones ciertamente más manejables que otras más ideales. Gracias al empeño y la lucidez del Embajador Gómez Robledo, y de muchos otros en nuestro continente, la noción de la justicia sí quedó firmemente plasmada en el artículo segundo de la Carta de la ONU.

Sesenta y tres años más tarde puedo asegurarles que ese empeño por la justicia sigue animando la labor de México en la construcción de un orden internacional de paz, igualdad y cooperación entre las naciones, basado en el derecho internacional.

Muchas gracias.