
La responsabilidad al proteger: buenas intenciones que acabaron en olvido

Responsibility while Protecting:
good intentions that faded into oblivion

 Florencia Urbano Universidad Nacional de Rosario, Argentina | florur_06@hotmail.com

Recibido: 12/7/2021

Aceptado: 30/9/2021

Resumen El objetivo del presente artículo es poder dar cuenta acerca del planteamiento de Brasil del concepto de responsabilidad al proteger; doctrina que vendría a re-interpretar la responsabilidad de proteger, nacida a inicios de los 2000. Esta propuesta buscaba posicionar al gigante sudamericano como un actor responsable y comprometido con la comunidad internacional, actitud que validaba su búsqueda de convertirse en un jugador global. Es así que, este estudio buscará abordar la propuesta realizada por Brasil y, asimismo, conocer qué sucedió con dicha iniciativa.

Palabras clave Brasil, Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, responsabilidad de proteger, responsabilidad al proteger

Abstract The aim of this paper is to account for Brazil's attempt to present the concept of Responsibility while Protecting, the doctrine that appears to reinterpret Responsibility to Protect, which came into existence in the early 2000s. This proposal sought to position South America's giant as a responsible and committed actor within the international arena, an attitude that consolidated its intention to become a global player. Moreover, this paper seeks to explain whether the domestic situation of the country had an impact or not on the evolution of Responsibility while Protecting and what happened with it.

Key words Brazil, United Nations, Security Council, responsibility to protect, responsibility while protecting

Cómo citar este artículo: Urbano, F. (2021). La responsabilidad al proteger: buenas intenciones que acabaron en olvido. *Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo*, 4(4), e019. <https://doi.org/10.24215/2618303Xe019>

1. Introducción

El siguiente artículo tiene como objetivo presentar los lineamientos del planteamiento de la responsabilidad al proteger (RAP), realizada por Brasil en el año 2011. Esta iniciativa se presentaría como un intento de re-interpretar lo que ya se conocía como la doctrina de responsabilidad de proteger (R2P), nacida a inicios de 2000 y posteriormente incluida en un documento formal de Naciones Unidas (ONU) en el año 2005. La presentación de dicha propuesta del gigante sudamericano no solo buscaba re-pensar la doctrina de R2P, sino que estaba ligada de manera estrecha a su búsqueda de consolidarse como un jugador global a la altura de los debates en el escenario internacional. En este sentido, es interesante remarcar que en los inicios del siglo XXI, Brasil experimentó y disfrutó de grandes bondades políticas y económicas que le valieron una gran presencia tanto a nivel regional como internacional. Tal como sostiene Giaccaglia (2018), durante los mandatos de Luis Inácio Lula Da Silva (2003-2010), Brasil logró disponer de múltiples “escaleras”¹ vinculadas al crecimiento económico, al desarrollo y expansión de la clase media, el gran activismo diplomático internacional y la diversificación de vínculos. Sin embargo, a partir de la segunda década, comenzó a experimentar una serie de dificultades domésticas que cambiaron sustancialmente el panorama. Aun así, este actor logró plantear una buena iniciativa en el plano internacional, cuyo desenlace es interesante de analizar. A lo largo de este trabajo se buscará dar cuenta de dicha iniciativa y de describir lo que sucedió con el planteamiento de RAP ante la ONU. Con este propósito el texto se estructura en cuatro apartados. El primero, recorre los aspectos más sobresalientes de la proyección internacional de Brasil durante las gestiones de Lula Da Silva y Dilma Rousseff (2011-2016). El segundo, aborda los antecedentes centrales de la R2P para comprender, a partir de allí, la propuesta brasileña en la materia. En el tercer apartado, se describe la postura inicial tomada por Brasil con respecto a su defensa sobre el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados y su cambio hacia el principio de no indiferencia, mientras que el cuarto apartado se focaliza en su propuesta de la RAP. Por último, se pondrán de relieve las conclusiones pertinentes, retomando algunos de los aspectos centrales del trabajo.

2. Luces y sombras en la proyección internacional de Brasil

Durante los gobiernos de Lula Da Silva, Brasil buscó ejercer un rol de liderazgo y proyección a nivel internacional. En palabras de Orea (2016, p.12), el ex mandatario apeló a construir un “liderazgo normativo, es decir, participar en la regulación del orden mundial con idea de modificarlo para hacerlo más justo e inclusivo”. Asimismo, la autora sostiene que, durante este período, se procuró tener más presencia en los organismos internacionales y elevar el liderazgo a la categoría de *global player* (Orea, 2016). En este sentido, la llegada de Luis Inácio Lula da Silva al poder en 2003 materializó, en palabras de Gavião & Gomes Saraiva (2019, p.68), una “postura revisionista del orden mundial y de configuración y funcionamiento de los organismos internacionales”. Desde el partido a cargo del poder se puso en valor la importancia de que el país tuviera una actuación en las relaciones internacionales para promover un mundo más solidario (Gavião & Gomes Saraiva, 2019).

Así, durante la gestión del político brasileño, el gobierno comenzó a desempeñar un rol activo y decisivo en las relaciones internacionales, construyendo al mismo tiempo un espacio de liderazgo sudamericano. La búsqueda de proyectarse tanto regional como globalmente, fueron definidas por el gobierno como instancias que iban de la mano. Es importante destacar que durante este período, el gobierno y estas iniciativas se habían visto favorecidas por el contexto de valorización de los commodities en el mercado mundial y la estabilidad

¹ La autora utiliza la metáfora del juego *Moksha Patam* –asociado a la filosofía Hindú-, comercializado en Inglaterra como “Escaleras y serpientes”, para explicar el comportamiento de Brasil en el escenario internacional durante la primera década del siglo XXI.

monetaria heredada de la gestión anterior (Gavião, Gomes Saraiva, 2019). Se puede decir entonces –y utilizando los términos de Giaccaglia (2018)– que durante la primera mitad del siglo XXI primaron las “escale- ras”. En otras palabras, el viento estaba a su favor.

Sin embargo, a estas luces le llegaron sus sombras y el alto perfil de Lula a nivel global como regional cambió con la llegada de su sucesora en 2011: Dilma Rousseff. Su administración implicó una retracción en el accionar del gigante sudamericano tanto a nivel regional como en el plano internacional. En este sentido, se observó un liderazgo de bajo perfil en materia internacional, en sintonía con la personalidad y el estilo de la mandataria (Orea, 2016).

Por su parte, Gomes Saraiva & Bom Gomes (2016) sostienen que el gobierno de Dilma Rousseff heredó una guía específica de política exterior, la cual estaba basada en la revisión de las instituciones internacionales; actuación activa en los foros multilaterales, ubicándose como liderazgo del sur y, asimismo, una orientación proactiva en la dimensión sudamericana. No obstante, más allá de estas continuidades, también se observaron cambios en el activismo producto de la influencia de la coyuntura internacional y nacional, del perfil de Dilma, del proceso de toma de decisiones y de la “politización” de la política exterior.

En comparación, esta segunda década estuvo marcada y constreñida por variables sistémicas, como la crisis financiera global de 2008 y por variables domésticas como el *impeachment* a la entonces presidenta. Asimismo, se puede destacar la desaceleración de la economía, la reprimarización de esta última y la crisis política producto de causas de corrupción. Los vientos habían cambiado.

Aun así, en un primer momento y en el campo global, la administración de Dilma intentó dar un paso en lo relativo a la defensa del derecho internacional humanitario, repensando y retomando el debate vinculado a la R2P.

3. Antecedentes de la R2P

A lo largo de los años noventa y ya entrando en el nuevo siglo, el mundo fue testigo de una serie de desastres humanitarios que pusieron sobre el tapete la necesidad de reflexionar y repensar acerca del rol de la comunidad internacional ante este tipo de eventos. Sólo por citar algunos casos, el genocidio en Ruanda (1994), la limpieza étnica de Srebrenica (1995) y los bombardeos a Kosovo por parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (1999), constituyen ejemplos significativos de emergencias humanitarias donde además de primar las violaciones sistemáticas a los derechos humanos, fueron eventos frente a los cuales la respuesta de los Estados vía ONU no estuvo a la altura del problema. La puesta en práctica de las llamadas intervenciones humanitarias (Somalia, Bosnia y Kosovo, etc.), al igual que el accionar ‘a destiempo’ de los acontecimientos (Ruanda), suscitaron grandes polémicas. El hecho más álgido fue la intervención de la OTAN en Kosovo, cuando comenzaron a salir a la luz voces que sostenían que se estaba generando un derramamiento de sangre mayor al que se buscaba evitar (Carbajales, 1999; Remiro Brotóns, 2001). Asimismo, se criticaba la forma en que los aliados llevaron adelante la operación (ICISS, 2001). Frente a esto, la figura de intervención humanitaria, definida por Bermejo García y López-Jacoiste Díaz (2013) como la decisión de un Estado de recurrir a la fuerza sobre el territorio de otro Estado, sin el consentimiento de este último, con el objetivo de poder proteger a las personas de tratos inhumanos a los que estén siendo sometidos, comenzó a ponerse bajo la lupa. Desde la academia y organismos gubernamentales y no gubernamentales surgieron fuertes cuestionamientos por la forma en la cual se han implementado dichas intervenciones y la existencia de un cierto ‘desequilibrio’ en términos de resultados *versus* el objetivo a cumplir, a saber, poner fin al avasallamiento de los derechos humanos de sus pobladores. La gravedad de los eventos anteriormente mencionados generó que el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, hiciera un llamado a repensar el rol de los Estados en la obligación colectiva de procurar ayuda y reparación ante situaciones de emergencia

humanitaria y encontrar una salida a estas crisis (Muñoz, 2010; Menéndez del Valle, 2016).² El debate se centró en dos ejes que estaban (y están) en tensión: por un lado, el respeto por el principio de soberanía y la no intervención en asuntos internos y, por el otro, la urgencia para proteger a las poblaciones que sufren violaciones sistemáticas de los derechos humanos (Arredondo, 2012).

A raíz del planteo del ex Secretario General, el gobierno de Canadá tomó la iniciativa y creó en 2001 la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS, por sus siglas en inglés), presidida por Gareth Evans y Mohamed Sahnoun y compuesta por 12 expertos en la materia. Durante un año se celebraron mesas redondas y de consultas cuyo foco de atención no estuvo puesto directamente en la de intervención humanitaria, sino que el trabajo de ICISS se orientó a establecer las bases y condiciones para los ulteriores avances en el desarrollo de la R2P (Arredondo, 2012). En otras palabras, había una clara necesidad y urgencia de poner en la mesa de discusión al derecho internacional humanitario, el cual comprende la obligación de los Estados a promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos, y la obligación de abstenerse de emprender aquellas acciones que vayan en detrimento de los mismos³.

Al analizar el informe de la ICISS, Arredondo (2012) sostiene que la intervención humanitaria ya no resultaba apropiada por diversos motivos. En primer lugar, la idea de intervención parece centrarse más en las prerrogativas del Estado dispuesto a llevar adelante una intervención armada que en la situación de las poblaciones cuyos derechos humanos están siendo violados. En segundo lugar, confiere mayor jerarquía al principio de la intervención por sobre el de la soberanía de los Estados y su defensa al el principio de no intervención. En tercer lugar, la noción de intervención como derecho privilegia el simple acto de intervención armada sin tener en cuenta la prevención y reconstrucción, anterior y posterior al acto de la intervención armada. Todo esto impulsó un cambio en los términos del debate ya que “la intervención con fines de protección humana no debe centrarse en el derecho a intervenir sino en la responsabilidad de proteger” (ICISS, 2001). Esta última, correspondiente de manera primaria y fundamental al Estado, va a poner la lupa en las necesidades de las víctimas de las violaciones a los derechos humanos y esa responsabilidad se va a manifestar de una doble manera: de manera externa, frente a los demás Estados o la comunidad internacional y de manera interna, frente a sus propios ciudadanos (Arredondo, 2012). En este sentido, Hui-Chol Pak, Hye-Ryon Son y Son-KyongJong (2020) la perciben como un accionar en cadena, ya que si un Estado no puede proteger a sus ciudadanos de crímenes de derechos humanos a gran escala, esta responsabilidad se le transfiere a la comunidad internacional con necesaria autorización del Consejo de Seguridad. Por su parte, Añaños Meza (2009) señala que la idea de que existe una “responsabilidad de proteger” que recaer sobre el Estado y en la comunidad internacional es clara. Ahora bien, cabe mencionar que no existe una definición uniforme de R2P. El trabajo de la ICISS fue precursor en los aportes sobre la R2P pero no estableció cuáles son sus contenidos y alcances, como tampoco indicó qué se entiende por los términos ‘responsabilidad’ y ‘proteger’, lo que genera problemas a la hora de la interpretación por parte de los Estados y, por ende, para consensuar líneas de implementación. Concluido el accionar de la ICISS en 2005, la Asamblea General, en el marco de la Cumbre Mundial, incluyó la idea R2P en el Documento Final⁴ en el cual vincula la aplicación de la R2P con la prevención del genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y la depuración étnica⁵. Los párrafos dedicados son los siguientes:

² En el año 2000, Kofi Annan expresó su preocupación por el uso de la fuerza de manera unilateral y planteó la siguiente inquietud: “(...) si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda o Srebrenica y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?” (Annan, 2000).

³ ONU. Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/human-rights/index.html>.

⁴ ONU. Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/summit2005/documents.htm>.

⁵ ICISS sentó las bases, pero en ningún momento es mencionado ni reconocido su aporte en los párrafos del Documento Final.

138. Cada Estado tiene la responsabilidad de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esta responsabilidad entraña la prevención de tales delitos, incluida su incitación, por los medios adecuados y necesarios. Aceptamos esa responsabilidad y actuaremos de acuerdo con ella. La comunidad internacional debería, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esta responsabilidad y apoyar a las Naciones Unidas en el establecimiento de una capacidad de alerta temprana.

139. La comunidad internacional, a través de las Naciones Unidas, también tiene la responsabilidad de utilizar medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y crímenes contra la humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a emprender acciones colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido el Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos son inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales manifiestamente no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional. También tenemos la intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos.

De esta manera, los tres pilares constitutivos de la R2P son, siguiendo al Centro Global para la responsabilidad de proteger⁶:

1. Cada Estado tiene la responsabilidad de proteger a su población de cuatro crímenes atroces en masa: genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica.
2. La comunidad internacional en general tiene la responsabilidad de alentar y ayudar a los Estados a cumplir con dicha responsabilidad.
3. Si un Estado manifiestamente no protege a sus poblaciones, la comunidad debe estar preparada para tomar acciones colectivas apropiadas, de manera oportuna y decisiva y de acuerdo a la Carta de Naciones Unidas.

Todo este proceso fue seguido con detenimiento por parte de los Estados latinoamericanos, teniendo en cuenta su amplia tradición en la defensa de los derechos humanos. La región no sólo estuvo presente en las discusiones que precedieron al informe de ICISS, sino también en los diferentes debates en la ONU (Arredondo, 2011). En cuanto a la Cumbre Mundial de 2005, se destaca el impulso por parte de Argentina, Chile, Guatemala y México –acompañados por Ruanda y Sudáfrica– el cual fue fundamental en la aprobación del concepto (Lucci, 2011). Sin embargo, la región no ha estado al margen de la tensión que menciona Arredondo (2012) –expuesta anteriormente– debido a su fuerte defensa y sostenimiento del principio de no intervención en los asuntos internos, principio que ha sostenido y promulgado desde las sucesivas Conferencias Interamericanas.

Sin desconocer que la región se encolumna en la lucha contra todo acto que atente contra los derechos humanos, la R2P originó distintas posiciones, distinguiéndose básicamente tres (Arredondo, 2014): la bolivariana (Cuba, Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia), la interamericana (la mayor parte de los países) y los llamados ‘eclécticos’ (Argentina y Brasil). La primera, marcada por un fuerte sesgo ideológico, busca reforzar el principio de no intervención, partiendo de una concepción “anti-imperialista” y tomando a la R2P

⁶ Disponible en: <https://www.globalr2p.org/what-is-r2p/>

como un instrumento encubierto de una potencia hegemónica que pretende intervenir en la región para proteger o imponer sus propios intereses. La segunda, considera a la R2P como algo positivo para la protección de los derechos humanos en casos de crisis humanitarias. Finalmente, el grupo ecléctico mantiene una posición firme frente a la protección y promoción de los derechos humanos, aunque esto no se traduce en la aceptación de la R2P. Para estos últimos, el principio necesita una mayor elaboración, fundamentalmente en lo relacionado a la responsabilidad de reaccionar y a la utilización de la fuerza (Arredondo, 2014). Merece destacarse que en 2011 Brasil, en el contexto de una intervención internacional fallida en Libia, sugirió la idea de responsabilidad al proteger (RAP). Esta última no proponía sustituir la R2P, sino más bien reformularla y complementarla con reglas más claras: máximo de prevención antes de intervenir; máximo de cautela y *accountability* ante el Consejo de Seguridad al intervenir (Rodrigues, 2012).

Ahora bien, ¿Qué se buscó al plantear la responsabilidad al proteger? ¿Marcaba un nuevo concepto o un aporte sustancial a lo ya desarrollado? ¿Qué sucedió con el devenir del gobierno de Dilma Rousseff? Estas cuestiones serán objeto de análisis del siguiente apartado.

4. Brasil y el principio de no indiferencia

Kotyashko, Ferreira-Pereira & Vysotskaya (2018) sostienen que, como consecuencia de la experiencia histórica marcada por la intervención de las potencias europeas y norteamericana, Brasil ha mantenido y defendido el principio constitucional de no intervención, considerando que su importancia radica en servir de salvaguarda para la autonomía soberana. Así, a pesar de ser un Estado comprometido en el mantenimiento de la paz, en el marco de la ONU, su participación en intervenciones humanitarias ha sido limitada a aquellas habilitadas por el capítulo VI de la Carta de dicha organización.

Sin embargo, con la intención de ganar notoriedad en el escenario internacional, Brasil decidió re-direccionar su posicionamiento. Fue entonces cuando, en 2004, apeló a detentar un rol de liderazgo en la Misión de Estabilización en Haití (MINUSTAH) con el fin de demostrar su capacidad de cumplir con más responsabilidades para mantener la paz y la seguridad internacionales; y lograr de esta forma un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Así, su postura de no intervención viró hacia el principio de no indiferencia (Kotyashko, Ferreira-Pereira & Vysotskaya, 2018).

5. De la no indiferencia a la RAP

Como afirma Rodrigues (2012), la R2P se constituyó en un principio de alcance político, jurídico y moral de la más alta importancia. Logró convertirse en una de las pocas normas emergentes que obtuvo el reconocimiento de todos los Estados miembros de la comunidad internacional mediante la firma de la Declaración Final de la Cumbre de Naciones Unidas de 2005. No obstante, muchos Estados lo han percibido como un posible mecanismo para nuevas formas de intervención. Este temor fue, posteriormente, reavivado a partir de lo ocurrido con el accionar en Libia. Si bien es un tema sumamente complejo que no hace al punto central de este trabajo, es necesario conocer lo fundamental para entender la posterior presentación de Brasil con el concepto de RAP.

Durante 2011, el Consejo de Seguridad aprobó mediante la Resolución 1973/2011, la aplicación de la RAP al caso libio con el fin de proteger a la población civil de las violaciones masivas de derechos humanos, en el contexto de la primavera árabe. No obstante, el mandato de la OTAN y Francia no se limitó al accionar que se esperaba y el Consejo de Seguridad terminó perdiendo el control sobre la misión. De esta manera, la intervención implicó el cambio de régimen en Libia, algo que no está estipulado en lo que concierne a la R2P. A partir de este desenlace, el debate se suscitó tanto entre quienes eran escépticos de la R2P, como entre aquellos que la habían apoyado en un primer momento.

Brasil, para entonces, formaba parte del Consejo de Seguridad como miembro no permanente y tomó la iniciativa de llevar el debate sobre cómo implementar dicha R2P. “Se ha hablado mucho de la responsabilidad de proteger, pero es poco lo que se ha dicho de la responsabilidad mientras se está dando protección” (Rousseff, 2011, párrafo 54). Así se pronunciaba Dilma Rousseff ante la ONU, cuestionando la doctrina, con posterioridad a la intervención fallida en Libia. Pezzano (2016) señala que la ex presidenta brasileña, Dilma Rousseff, presentó el concepto de RAP en la apertura del debate general del 66° período de sesiones de la Asamblea General, pero concretó su presentación en el debate del Consejo de Seguridad sobre la protección de civiles. Durante las palabras pronunciadas por la entonces mandataria se puede inferir la postura de dicho país frente a la doctrina de la R2P. Una postura un tanto cautelosa y prudente y con cierta crítica hacia la potencialidad de agravar conflictos en vez de mitigarlos o resolverlos (Rodrigues, 2012).

De manera posterior, la misión de Brasil, encabezada por la Representante Permanente del país ante la ONU –Embajadora María Luiza Ribeiro Viotti– hizo distribución de una nota titulada “Responsabilidad al proteger: elementos para el desarrollo y la promoción de un concepto”. En la misma se retomó el origen de la R2P en el Documento Final de 2005 y lo que se estructuró como pilares, a los que la nota menciona como “componentes” (Pezzano, 2016). Al tomar contacto con dicho documento se puede observar una serie de diferencias de interpretación entre lo planteado por Brasil y las consideraciones del Secretario General. En este sentido, Pezzano (2016) señala el párrafo de la nota donde se hace referencia a que la aplicación del tercer pilar de la doctrina sería aplicada cuando “fallan de manera manifiesta las medidas previstas en los componentes primero y segundo” (p.161). De este modo, se distancia de lo propuesto por el Secretario General, quien en su informe sostenía que la respuesta oportuna y decisiva mediante medidas colectivas tendrían lugar cuando el Estado diera clara muestra de no estar protegiendo a su población. Así, se entendía que sería cuando fallara el primer pilar, pero nada se decía del segundo.

Luego, el documento señala que los tres pilares debían sucederse de manera cronológica, siguiendo un orden estricto de secuencia temporal. Asimismo, diferencia la responsabilidad colectiva de la seguridad colectiva, estableciendo que la primera podía ejercerse de manera plena a través de medidas no coercitivas y que debía ejercerse antes de la segunda (Rodrigues, 2012).

Por su parte, Sainz-Borgo (2012) considera que esta caracterización de cómo debe implementarse la R2P, tomando los principios de manera estructurada, subordinada y en secuencia cronológica, aporta ciertos elementos a la discusión para la puesta en práctica de la doctrina. Sin embargo, también señala que implica la introducción de elementos que aún no han sido delimitados y que, hasta el momento, están supeditados al juicio que los miembros del Consejo de Seguridad hagan de cada situación. La nota también insiste sobre el carácter de último recurso que tiene el uso de la fuerza y la necesidad de agotar los medios pacíficos. Asimismo, retoma el debate por los posibles abusos de la R2P y de la persecución de fines diferentes a la protección, como los cambios de régimen (Pezzano, 2016).

Por otro lado, se le reconoce que el aporte más amplio que realiza el documento es una serie de “fundamentos, parámetros y procedimientos” que la comunidad internacional debería tomar en cuenta a la hora de activar la RAP. La consecución de dichos principios implicaría una evolución positiva de la R2P al concepto de la RAP. El listado incluye los siguientes puntos:

I- La diplomacia preventiva reduce los riesgos del conflicto armado.

II- La comunidad internacional debe ser rigurosa en sus esfuerzos de agotar todos los medios pacíficos disponibles para la protección de civiles bajo amenaza de violencia, en aplicación de los principios y propósitos de la Carta de la ONU y consagrados en el documento final de la Cumbre del año 2005.

III- El uso de la fuerza sólo debe ser autorizado por el Consejo de Seguridad de la ONU.

IV- La autorización para el uso de la fuerza debe estar limitada en sus elementos legales, operacionales y temporales. El alcance de las acciones militares debe acatar el espíritu y el

contenido del mandato conferido por el CS-ONU o a la AG-ONU y debe ser realizado estrictamente de conformidad con el Derecho Internacional, en particular con el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Conflictos Armados.

V- El uso de la fuerza debe producir tan poca violencia e inestabilidad como sea posible. Bajo ninguna circunstancia puede generar más daño del que fue autorizado para prevenir.

VI- En el caso del uso de la fuerza, su uso debe ser “juicioso” de acuerdo al mandato del CS-ONU.

VII- Estos lineamientos deben ser observados a lo largo de toda la extensión de la autorización, desde la adopción de la resolución hasta la suspensión de la autorización por una nueva resolución.

VIII- Es necesario reforzar los procedimientos del CS-ONU para hacer seguimiento y evaluar la manera como las resoluciones son interpretadas y aplicadas para asegurar la responsabilidad de proteger.

IX- El CS-ONU debe garantizar la rendición de cuentas a quienes se les otorgó autoridad para recurrir a la fuerza (Sainz-Bordo, 2012, p.199).

Teniendo en cuenta todos estos elementos, Pezzano (2016) realiza un análisis en cuanto a las consecuencias que dicho concepto plantea en el debate propio de la R2P. De esta forma, destaca algunos puntos importantes para tener en cuenta: en primer lugar, señala que la RAP puede entenderse no como un concepto nuevo y diferente, sino que debe considerarse como una idea dentro del marco del debate que se centra en el cómo de la implementación de la doctrina. En este mismo sentido lo plantea Rodrigues (2012) al sostener que la idea no es sustituir la R2P, sino más bien complementarla con ciertas reglas que otorguen mayores niveles de claridad en los temas más polémicos. En segundo lugar, encontramos la idea del enfoque secuenciado que difiere de la interpretación del Secretario General, que sostenía que todos los pilares eran iguales entre sí y que esto permitía una respuesta flexible y ágil, ajustada a cada caso en particular. Esto se convirtió, entonces, en el punto más criticado. Finalmente, hallamos la cuestión, quizás, más innovadora y es la idea de rendición de cuentas por parte de aquellos que intervienen en el ejercicio de la R2P ante el Consejo de Seguridad. Asimismo, el establecimiento de un mecanismo para monitorear y seguir de cerca la intervención. Si bien esta propuesta se presenta como una buena idea, no es casualidad que haya encontrado resistencia por parte de aquellos actores más propensos a ser partícipes en las intervenciones (Pezzano, 2016).

Ahora bien, ¿qué sucedió entonces con la propuesta brasileña? ¿Qué destino tuvo? La recepción de la RAP fue muy variada. En lo que concierne a los Estados occidentales fueron más bien críticos. Estados Unidos, Alemania y el Reino Unido, por ejemplo, lo vieron solo como un “impedimento procesal”. Además, la OTAN cuestionó severamente el carácter secuencial de los pilares que proponía la RAP. Por su parte, Rusia y China se mostraron cautelosos ante la propuesta, en tanto seguía considerando la posibilidad de una acción militar (Kotyashko, Ferreira-Pereira & Vysotskaya, 2018).

En lo que a su continuidad se refiere y, quizás siendo lo más interesante por su aporte al debate que suponía dentro de la doctrina de la R2P, la propuesta fue desvaneciéndose. Así, para finales del 2016 la RAP ya no aparecía como parte del glosario diplomático de Brasil en los debates de la ONU (Kotyashko, Ferreira-Pereira & Vysotskaya, 2018).

6. Consideraciones finales

Con la llegada de la segunda década del presente siglo, una serie de dificultades de carácter doméstico comenzó a hacerle sombra al esplendor del accionar brasileño, tanto a nivel nacional como internacional. Estas dificultades representaron, continuando con lo planteado por Giaccaglia (2018), múltiples “serpientes” que se contraponían a las “escaleras” alcanzadas por la gestión de Luis Inácio Lula da Silva. Como se mencionó

en páginas anteriores, las dificultades que implicaban la recesión, corrupción, crisis institucional y reprimarización de la economía, significaron una disminución en el activísimo internacional y una mayor concentración en todos estos asuntos internos.

En un primer momento la administración Rousseff logró mantenerse al margen de ciertos condicionantes y en ese marco se insertó la presentación de la nota ante la ONU que introducía la RAP. Este concepto surgía así en medio de un período de reflexión de la R2P, a raíz de lo sucedido con la intervención militar en Libia (Pezzano, 2016). El nacimiento de esta idea renovaba las esperanzas de aquellos que adherían a la R2P en pos de velar por el derecho internacional humanitario. Desafortunadamente, luego de un primer momento de tratamiento, la iniciativa comenzó a quedar en el olvido.

Entonces, ¿cuáles fueron las intenciones de Brasil con la RAP? ¿Quién es responsable por el ostracismo en el que cayó el concepto? Con respecto al primer interrogante, muchos señalan la intención de Brasil de usar la RAP tan solo para buscar su configuración como *global player*. Asimismo, para poder reforzar su búsqueda de una reforma en cuanto a los miembros del Consejo de Seguridad que le permita ingresar al mismo. De esta manera, se entendía que no existía un interés genuino en avanzar en el debate de la R2P. Sin embargo, más allá de la existencia de esta hipótesis, la formulación de la RAP se constituía como una muy buena propuesta para seguir repensando uno de los puntos críticos de la R2P, vinculado a los criterios para la utilización de la fuerza y en tanto planteaba la posibilidad de rendición de cuentas por parte de los involucrados en la intervención.

Pasando al segundo interrogante, es real que la coyuntura interna y la posterior salida de Dilma Rousseff influyeron en el devenir de la RAP: el Estado que la había puesto sobre el tapete ya no estaba en condiciones de continuar su tratamiento. A esto también se le suma la crítica que suscitó entre las principales potencias, quienes no estaban dispuestas a debatir la rendición de cuentas ante la ONU. Por su parte, Pezzano (2016b) también señala un hecho innegable e importante que influyó en el devenir de la propuesta brasileña: la falta de debate, en el marco de la ONU del tercer pilar de la R2P. Básicamente, la RAP se trataba de ese punto – la posibilidad de una acción coercitiva –, por lo que si no se debatía, la RAP tampoco encontraría lugar en la discusión. Tomando todo esto en consideración es justo decir que no fue solamente el devenir de la situación doméstica propia de Brasil lo que llevó la RAP al olvido, sino más bien fue uno de los múltiples factores que, en conjunto, condujeron a esta situación. La reticencia que generó en las potencias, la falta de debate en torno a la figura de intervención militar y la crisis interna de Brasil crearon la tormenta perfecta para esta iniciativa quedara solo en intenciones. En la actualidad y, aun encontrando situaciones que lo ameriten, es un tanto complejo vislumbrar un posible progreso sobre el abordaje de la temática ya que la pandemia ha eclipsado gran parte de la agenda internacional en general y de los Estados en particular.

7. Referencias bibliográficas

- Añaños Meza, M.C. (2009). La “Responsabilidad de Proteger” en Naciones Unidas y la Doctrina de la “Responsabilidad de Proteger”. *UNISCI Discussion Papers*, n° 21, 164-192. <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72507/UNISCI%20DP%2021%20-%20MEZA.pdf>
- Arredondo, R. (2011). La responsabilidad de proteger en América Latina: su aplicabilidad y desafíos. Responsabilidad de proteger y prevención en América Latina y el Caribe: El rol de la sociedad civil. *Documentos CRIES*, 7-22. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2011/02/D16.pdf>
- Arredondo, R. (2012). Intervención humanitaria y la Responsabilidad de Proteger. ¿Hacia un nuevo paradigma de protección de los derechos humanos? Catálogos.
- Arredondo, R. (2014). La responsabilidad de proteger: la perspectiva latinoamericana. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Vol. 16, N° 32, 269-290.

- Asamblea General (2005). Resolución 60/1: Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Naciones Unidas.
- Bermejo García, R. y López-Jacoiste Díaz, M. E. (2013). De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias. *Cuadernos de Estrategia*, N° 160, 18-76.
- Carbajales, J.J. (1999). La ONU y la OTAN después de Kosovo. Ponencia presentada en las XIII Jornadas Argentinas de Filosofía Jurídica y Social, pp. 131-168.
- Gavião, L. y Gomes Saraiva, M. (2019). América del Sur en la Política Exterior Brasileña de Lula Da Silva. *América Latina hoy: Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 82, 63-83. <https://doi.org/10.14201/alh2019826585>
- Giaccaglia, C. (2018). Brazil: ladders and snakes. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 9, N° 1, 159-176. <https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.1.10>
- Gomes Saraiva, M. y Bom Gomes, Z. (2016). Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. *Relaciones Internacionales*, n°50, 81-97.
- Hui- Chol Pak, Hye- Ryon Son & Son-Kyong Jong (2020). Analysis on the Legal Nature of Responsibility to Protect. *International Studies*, 1-7. <https://doi.org/10.1177/0020881720926767>
- ICISS (2001). La Responsabilidad de Proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados.
- Kotyashko, A., Ferreira-Pereira, L.C. & Vysotskaya Guedes Vieira, A. (2018). Normative resistance to responsibility to protect in times of emerging multipolarity: the cases of Brazil and Russia. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 61(1), e001. [10.1590/0034-7329201800101](https://doi.org/10.1590/0034-7329201800101)
- Lucci, J. J. (2011). Presentación. Responsabilidad de proteger y prevención en América Latina y el Caribe: El rol de la sociedad civil. *Documentos CRIES*, 5-6. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2011/02/D16.pdf>
- Menéndez del Valle, E. (2016). *Responsabilidad de proteger: la ONU en acción*. Real Instituto Elcano.
- Muñoz, H. (2010). La responsabilidad de proteger: tres pilares y cuatro crímenes. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10(1), 101-109.
- Orea, I.L., (2016). La proyección internacional de Brasil. Documento de opinión, 113/2016. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 541-557. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO113-2016_Brasil_InesLuciaOrea.pdf
- Pezzano, L. (2016). La Responsabilidad de Proteger en las Naciones Unidas. Un análisis constructivista de las posiciones de los actores internacionales. Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba.
- Pezzano, L. (2016b). La Responsabilidad de Proteger cumple 15 años: ¿Celebración o despedida? VII Congreso de Relaciones Internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales.
- Remiro Brotóns, A. (2000). Un nuevo orden contra el Derecho Internacional. El caso de Kosovo. *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, n° 1. <http://www.reei.org/index.php/revista/num1/articulos/nuevo-orden-contra-derecho-internacional-caso-kosovo>
- Rodriguez, G. M. A. (2012). La responsabilidad al proteger: Motivaciones, contenidos y cambios. *Pensamiento propio*, n° 35, 169-191.

Rousseff, D. (21 de septiembre de 2011). Declaración de H. E. Dilma Rousseff, presidenta de la República Federativa de Brasil, en la apertura del Debate General del 66 ° período de sesiones de las Naciones Unidas Asamblea General. https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastate-ments/66/BR_en_0.pdf4

Sainz-Borgo, J. C. (2012). La Responsabilidad de Proteger: La perspectiva de Brasil. *Pensamiento Propio*, 35, 193-206.