

Capítulo III

Los errores de Ruanda

3.1 Resultados obtenidos de Ruanda

El genocidio que se ejecutó en el año de 1994 en Ruanda, representa uno de los mayores fracasos para la Organización de Naciones Unidas, y un ejemplo de falta de voluntad por parte de la comunidad internacional por alcanzar los objetivos principales establecidos en la carta de la institución. Las consecuencias de ésta inacción, no sólo se reflejaron en las miles de vidas que se perdieron durante los meses de abril y julio de ese mismo año, también se presentaron en problemas de diversa índole a corto y mediano plazo que continuaban flagelando la paz del país y de la región. Así mismo, los eventos que sacudieron a esta nación suscitaron una serie de profundos cambios en la sociedad ruandesa. Tanto el gobierno como la comunidad internacional, trataron de hacer ciertos esfuerzos para tomar las riendas y afrontar estos cambios.¹ El impacto de las matanzas resonó fuertemente en África Central. Una de las secuelas inmediatas fue el éxodo de refugiados hutu hacia Tanzania, Zaire y Burundi, situación que generó nuevas olas de violencia que continúan tambaleando la estabilidad de la zona.

Tras el derrocamiento del gobierno genocida en julio de 1994, y la instauración del Frente Patriótico Ruandés en el poder, se presentó una nueva emigración masiva de 2 millones de personas que se convirtieron en refugiados.² Una de las características que presentó esta situación,

¹Timothy Longman, *Placing genocide in context: research priorities for the Rwandan genocide* (Reino Unido: Journal of Genocide Research, 2004), 40

² María Celeste Molpeceres, "Refugiados Africanos: Ruanda," (3/marzo/2007 [consultado 4/marzo/2009] Centro Argentino de Estudios Internacionales): <http://www.caei.com.ar/es/programas/africa/11.pdf>

fue la salida de una gran cantidad de hutus debido al deseo de escapar ante una posible reanudación de los combates, y por el temor a la venganza del FPR que avanzaba.³

El éxodo se caracterizó como una evacuación políticamente ordenada. La tendencia de que los campesinos hutu cumplieran las órdenes colectivas de sus líderes ha sido remarcada por aquellos que buscan explicar la manera en que participaron en el genocidio: operaron otra vez en la manera en que abandonaron Ruanda. Las autoridades administrativas indujeron a la población a irse, previniéndolos de las masacres que podían presentarse si esperaban la llegada del Frente Patriótico Ruandés (FPR), hay reportes de aquellos que se rehusaron a abandonar el país, fueron asesinados por la milicia.⁴

El motivo de estas acciones, era dejar al nuevo régimen en un contexto donde el país estuviera vacío, además de que utilizarían a los civiles como un escudo para que no se presentaran agresiones.

Los campos de refugiados, especialmente el de Goma en la provincia Kivu de la zona oriental de Zaire, se convirtieron en focos de insurrección que albergaban a miembros de las Fuerzas Armadas Ruandesas y a integrantes milicianos de la Interhawe que participaron en el genocidio. Parte de esta intromisión también se debió a la Operación Turquesa que realizó Francia como una "supuesta intervención humanitaria en el oeste de Ruanda, la cual era transparentemente un acto político que permitió asegurar la introducción territorial del régimen genocida derrotado."⁵ El Secretario General de Naciones Unidas en turno, reportó que en noviembre de 1994 aproximadamente 230 líderes políticos ruandeses estaban en Zaire, ejerciendo la espera de los refugiados a través de la

³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria* (Barcelona: ICARIA Editorial,2000),272.

⁴ Ian Martin, "Hard Choices after Genocide: Human Rights and Political Failures in Rwanda," *Hard Choices Moral Dilemmas of Humanitarian Intervention*, ed. Jonathan Moore (Oxford:Rowman&Littlefield,1998),159.

⁵ Alex De Waal, "No Such Thing as Humanitarian Intervention: Why We Need to Rethink How to Realize the "Responsibility to Protect" in Wartime,"([consultado 13/marzo/2009] Harvard International Review): <http://www.harvardir.org/articles/1482/2/>

intimidación y del apoyo del militar personal y los miembros de la milicia en los campamentos.⁶ En el inicio de la crisis, los trabajadores de las organizaciones de ayuda cooperaron con las autoridades militares y con la milicia. Sin embargo, surgieron diversas críticas de que los genocidas utilizaban a estas instituciones para reforzar su posición frente a los civiles.⁷

En agosto la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Refugiados Sadako Ogata, informó al Secretario General las medidas de emergencia que se debían tomar ante la crítica situación por la que atravesaban los campos de refugiados. Estas incluían 4 elementos:

desarmar totalmente a las antiguas tropas de las FAR, recoger todas las armas y el equipo militar y reunirlo en un lugar seguro lejos de la frontera; en segundo lugar, aislar y neutralizar a los líderes civiles; en tercer lugar, establecer un mecanismo que se ocupe de los autores de delitos; y en cuarto lugar, garantizar el mantenimiento del orden público en los campamentos mediante el despliegue de la policía⁸.

Pese a la advertencia, el Consejo de Seguridad no tomó las prevenciones pertinentes para evitar que surgiera otra catástrofe. Para diciembre de 1994, Paul Kagame exlíder del Frente Patriótico Ruandés, vicepresidente y ministro de defensa en turno, pedía a la comunidad internacional la intervención de ésta para entrar en los campos y tomar el poder político y militar, de lo contrario los combatientes hutu se prepararían para atacar y entrar en una nueva guerra.⁹ Las organizaciones no gubernamentales de ayuda también se vieron afectadas. Médicos Sin Fronteras tuvo que dar fin a

⁶ Ian Martin, *Hard Choices after Genocide: Human Rights and Political Failures in Rwanda*, " *Hard Choices Moral Dilemmas of Humanitarian Intervention*, ed. Jonathan Moore (Oxford: Rowman & Littlefield, 1998), 160

⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria*, 277

⁸ *Ibidem*, 277

⁹ *Ibidem*, 162

algunos de sus programas en noviembre de 1994 y retirarse por completo en julio de 1995 debido los intentos fallidos por mejorar la situación.¹⁰

A principios de 1996 los insurgentes continuaban operando en grandes grupos y se presentaron asesinatos contra oficiales locales y civiles tutsi. En junio de este año, la insurgencia que provenía de los campos de Zaire masacró a población tutsi en tres diferentes territorios. El número de las víctimas fue pequeño en comparación con el genocidio que se cometió meses atrás. Sin embargo, debido a los hechos que acababan de acontecer, la reacción del gobierno ruandés fue decidida.¹¹ Paul Kagame declaró a los diplomáticos que si la comunidad internacional no tenía la capacidad o la intención de detener la entrega de armamento hacia los ex integrantes de las Fuerzas Armadas Ruandesas (ex FAR) y a la Interhamwe, así como frenar el entrenamiento militar en los campos de refugiados, el gobierno ruandés decidiría tomar acciones coercitivas preventivas.¹²

Mientras tanto, la nación zaireña se encontraba en una situación inestable en cuanto a política interna. El régimen de Mobutu Sese Seko, que había permanecido por más de tres décadas (1965-1997) en el poder, comenzaba a colapsarse. Uno de los movimientos que buscaba derrocar del poder al presidente en turno, era el de Laurent Desiré Kabila quien se hizo con el mando de la Alianza de las Fuerzas Democráticas para la Liberación del Congo (AFDL) en el este de Zaire. El gobierno ruandés, con motivo de eliminar la amenaza que representaban los extremistas en los campos de refugiados, adiestró y armó a jóvenes tutsis congoleños, mismos que fueron reclutados por el líder de la AFDL. Para octubre de ese mismo año inició la primera guerra congoleña. Los ejércitos que participaron fueron el ruandés y ugandés en los campos de refugiados en el territorio

¹⁰ Historia en imágenes, "Guerra en los Kivus desde 1993-2008", *Estado Crítico* (2008 [consulta 12/ marzo/2009]):<http://www.condition-critical.org/es/photo-timeline/?npage=4>

¹¹ Ian Martin, *Hard Choices after Genocide: Human Rights and Political Failures in Rwanda*, *Hard Choices Moral Dilemmas of Humanitarian Intervention*, ed. Jonathan Moore (Oxford: Rowman & Littlefield, 1998), 160

¹² Christian R. Manahl, "From Genocide to Regional War: The Breakdown of International Order in Central Africa," (2003 [consultado 10/marzo/2008] *African Studies Quarterly*):<http://www.africa.ufl.edu/asq/v4/v4i1a2.htm>

zaireño junto con el grupo opositor de Kabila. Con esta injerencia se presentó el derrocamiento de Mobutu. Gran parte de esta destitución, se debe a la crisis humanitaria ruandesa de 1994. Se abrió la posibilidad a los gobiernos de Ruanda y de Uganda de legitimar la necesidad de respaldar una intervención armada para derrocar al régimen en cuestión, y poder dar protección a los tutsis asentados en el territorio congolés, así como evitar que las milicias de la Interhamwe se reorganizaran y retornaran a Ruanda.¹³

Tras la huida de Mobutu, Kabila tomó Kinshasa el 17 de mayo de 1997. Se declaró presidente y renombro al país como República Democrática del Congo. Algunas unidades del Ejército Patriótico Ruandés continuaron operando con las renombradas Fuerzas Armadas Congoleñas. La presencia militar de Ruanda en esas tierras permanecía para lograr la protección ante los grupos armados que operaban en el país, que en su mayoría estaban contra del gobierno de Kigali. Sin embargo, las relaciones entre Kabila y sus aliados comenzaron a deteriorarse. Ante una gran impopularidad del presidente, éste decidió que las tropas extranjeras que se encontraran en el territorio congoleño, serían expulsadas.¹⁴ Incluso, de acuerdo a la inteligencia ruandesa, el gobierno del país vecino comenzó apoyar a la Interhamwe y a las ex FAR.¹⁵ Enfrentándose a una insurgencia que comenzaba a crecer en el noroeste a principios de 1998, y con el aparente apoyo de Kabila hacia sus enemigos históricos, Ruanda decidió llevar a cabo una segunda invasión contra su vecino en el verano de 1998.¹⁶ Angola, Zimbabwe y Namibia se involucraron en el conflicto, pero su apoyo fue hacia al mandatario congoleño. Uganda también entró, pero fue con el Movimiento para la Liberación del Congo (MLC). Por lo tanto, esta guerra tuvo un carácter más regional.

¹³ Marco A. Reyes Lugardo, "La transición política y la nueva constitución de la República Democrática del Congo," en Estudios de Asia y África XL, no3, (México: Colegio de México, 2005), 694.

¹⁴ *Ibidem*, 996

¹⁵ International Crisis Group, "Scramble for the Congo: Anatomy of an Ugly War," ICG Africa Report, no. 26 (Bruselas/Nairobi: International Crisis Group, 2000), 12.

¹⁶ *Ibidem*, 12

En julio de 1999 los países involucrados pactaron los Acuerdos de Lusaka. Para agosto se incorporaron los dos principales grupos opositores que se encontraban en el país el MLC y la Unión Democrática Congoleña (UDC). La importancia de este pacto para Ruanda radica en que se logran trasladar los problemas domésticos al ámbito regional e internacional. Por primera vez se reconocen las actividades de las milicias y de las ex FAR, por lo que se presenta una posibilidad para dar una respuesta conjunta al problema.¹⁷ Sin embargo, los objetivos del acuerdo no se lograron y una nueva ronda de negociaciones se estableció. En el 2001 Laurent Kabila murió de cáncer, por lo que su hijo Joseph tomó el poder. La entrada de este nuevo actor permitió que en el 2002 se firmaran los Acuerdos de Pretoria (30 de julio) con Paul Kagame, ahora presidente de la nación vecina. A través de dicho instrumento, el gobierno de Ruanda se comprometió a retirar todas las fuerzas del territorio congoleño. Kinshasa accedió asistir en desarmar y dismantelar las ex Fuerzas Armadas Ruandesas y las fuerzas de la milicia de la Interhamwe.¹⁸

Pese al nuevo pacto establecido entre las partes, no se logró su implementación ya que la RDC falló en lograr que las fuerzas rebeldes ruandesas que permanecían en el este del país fueran repatriadas y desarmadas en su totalidad. Así mismo, continuaron presentándose conflictos en cinco provincias en la región, con lo que se seguía flagelando la paz y afectando la vida de miles de civiles.¹⁹ Para el 2004 se estimó que aproximadamente tres millones de personas habían perdido la vida como resultado de los últimos cinco años de violencia constante que sufría el país. La Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), que se estableció tras los acuerdos de Lusaka en 1999, tampoco había logrado conseguir la estabilidad que requería la

¹⁷ Proceso de paz, "Introducción al conflicto de los Grandes Lagos," *Fundación Solidaritat* (1999[consultado/marzo/2009]): <http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/esp/lagos/analisis/lusaka.htm>

¹⁸ Bernd McConnell, "Democratic Republic of the Congo," en *Office of U.S Foreign Disaster Assistance, Situation Report #1* (Estados Unidos: United States Agency for International Development, 2002), 1

¹⁹ Benjamin Coghlan, Pascal Ngoy, Flavien Mulumba et.al, "Mortality in the Democratic Republic of Congo: An Ongoing Crisis," en *International Rescue Committee*, (Austin: Burnet Institute, 2007), 1

región.²⁰ En ese mismo año surge un nuevo actor, el general tutsi Laurent Nkunda líder del Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo, quien se dio a conocer tras la toma violenta de la ciudad de Bakavu. Su lucha iba enfocada a proteger a los tutsis congoleños de las fuerzas hutu que todavía estaban en el territorio. Ruanda fue un importante aliado de este grupo, ya que daba apoyo material para fines del 2007.²¹

Entre el 2004 y el 2007 continuaron las olas de violencia entre los involucrados, por lo que se presentó una nueva catástrofe humanitaria a gran escala.²² El 23 de enero del 2008 se firmó un nuevo acuerdo de paz en Goma entre el gobierno congoleño y 22 grupos armados. Éstos se comprometían "a un inmediato cese del fuego y la retirada de las fuerzas de las posiciones de primera línea."²³ Sin embargo, el patrón que ha seguido en los últimos diez años la nación africana, continuaría prevaleciendo ya que a partir de agosto de ese mismo año, Laurent Nakunda inició nuevos ataques. Para octubre la situación llegó a su situación más crítica, ya que las fuerzas de este líder clausuraron Goma, por lo que miles de personas comenzaron a desplazarse, lo que produjo otra crisis humanitaria que valió la condenación por parte de la comunidad internacional.²⁴

La relación entre la República Democrática del Congo y Ruanda desde la llegada del Frente Patriótico Ruandés al gobierno, ha estado marcada por la violencia, misma que se ha desatado debido a la presencia de los miembros de las ex FAR y de las milicias en la frontera de estas dos naciones. Por lo tanto, Kigali ha visto como una amenaza la presencia de estos entes en esa zona del país. Sin embargo, el conflicto también tiene aristas económicas ya que los rebeldes y los

²⁰ Human Rights Watch, *Democratic Republic of Congo- Rwanda Conflict*, (3/diciembre/2004 [consultado 1/abril/2009]): <http://www.hrw.org/en/news/2004/12/03/democratic-republic-congo-rwanda-conflict>

²¹ Lauris Davis y Priscilla Hayner, *Difficult Peace, Limited Justice: Ten Years of Peacemaking in the DRC*, (Neva York: International Center for Transitional Justice: 2009),9.

²² Human Rigths Watch, *DR Congo: End the Horrific Suffering in Eastern Congo*,(21/abril/2008 [consultado 3/abril/2009]): <http://www.hrw.org/en/news/2008/04/21/dr-congo-end-horrific-suffering-eastern-congo>

²³ *Ibidem*

²⁴ Victor Munyama, "DRC: Isolated peace deals will not Solve the conflicts", en *Africa Insight*, (Sudáfrica:Standar Bank:2008),1

ejércitos foráneos han financiado la guerra a través de la expropiación, el saqueo y la confiscación de los recursos minerales que se encuentran en el territorio congoleño.²⁵

Uno de los resultados inmediatos por parte de la comunidad internacional tras la caída del régimen genocida en julio de 1994, fue la creación del Tribunal Penal Internacional para Ruanda. Instaurado el 4 de noviembre a través de la resolución 955 del Consejo de Seguridad, tenía el propósito de lograr la reconciliación en el país, así como mantener la paz en la región.²⁶ A nivel mundial resultó de vital importancia ya que se “trataba de asociar la comunidad internacional a la represión de crímenes que la concernían en conjunto.”²⁷ Si bien, gracias a este tribunal *ad hoc* se reconocía las violaciones al derecho internacional humanitario que se cometieron en el territorio y se preveía que se diera castigo a los planificadores y ejecutores del genocidio, diversos cuestionamientos se presentaron por parte del gobierno de Kigali desde su creación. Parte de esta posición se debe al “profundo trauma sufrido por toda la sociedad ruandesa, dividida entre la necesidad de arrojar luz sobre su pasado, la necesidad de actuar en pro de la reconciliación nacional y finalmente, el hondo sentimiento de haber sido «abandonados» por la comunidad internacional”²⁸

Pese a que esta corte se instituyó por medio de una solicitud oficial emitida por las autoridades ruandesas, al momento de que el CS lo autorizó, Ruanda se declaró insatisfecha al respecto. Los motivos que orillaron al país de la región de los grandes lagos a esta posición, fueron varios. La primera de ellas se refiere a que sólo se iban a enfocar en los actos que se cometieron en el transcurso de 1994, pese a que la planificación y masacres en pequeña escala, se habían presentado

²⁵ Léonce Ndikumana y Kisangani Emizet, “The Economics of Civil War: The Case of Democratic Republic of Congo,” en *Workingpaper Series*, no 63 (Massachusetts: Political Economy Research Instituted, 2003), 24-25.

²⁶ United Nations, *International Criminal Tribunal for Rwanda*, (22/febrero/1995 [consultado 3/abril/2008] Public Affairs & Information Unit): <http://69.94.11.53/default.htm>

²⁷ Oliver Dubois, *Las jurisdicciones penales nacionales en Ruanda y el Tribunal Internacional*, (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001), 137

²⁸ Cécile Aptel, *El Tribunal Penal Internacional para Ruanda*, (30/noviembre/1997 [consultado 4/abril/2009] Comité Internacional de la Cruz Roja): <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDL7T>

en años posteriores. En segundo lugar estaba el hecho de que la sala de apelaciones y el fiscal, fueran comunes para el tribunal de este país y el de la ex Yugoslavia, por lo que ponía en peligro la eficacia del tribunal. Con ello, se percibió su creación como un medio que permitiría aliviar la conciencia de la comunidad internacional.²⁹ Asimismo, se reclamó que en los estatutos no se fijaría como prioridad el crimen de genocidio. Además, la nación africana dudaba de la participación por parte de los países que habían apoyado el régimen anterior, y que ahora nombrarían a los magistrados. También, se oponían a que las personas condenadas se encarcelaran en países terceros. Por último, desaprobó la ausencia de la pena de muerte, ya que el sistema ruandés ejercía esta condena. Pese a las dificultades que había en el modo y forma en que se instauró el TPIR, se afirmó la cooperación con éste por parte del país africano.³⁰

La importancia del tribunal radica en que logró el reconocimiento jurídico de la existencia del genocidio; el procesamiento de las personas que hubieran escapado de la justicia y la neutralización del poder extremista hutu.³¹ Sin embargo, no ha contribuido a que la sociedad ruandesa perciba que se ha hecho justicia debido a que se vio inmerso en un exceso de burocracia y una lentitud en el proceso. A ocho años de su creación, sólo 8 personas habían sido condenadas y una absuelta. En consecuencia, el gobierno buscó una alternativa en los tribunales ordinarios para lograr la reconciliación nacional, con lo que se aprobó la ley de jurisdicciones *gacaca* en marzo del 2001. Consistía en un sistema tradicional que se transformó para tratar a los más de 100,000 sospechosos genocidas que se encontraban en las prisiones del país. Se basó en la participación ciudadana y la justicia local mediante el involucramiento de 250,000 jueces que iban a operar en 10,000 cortes a

²⁹ Oliver Dubois, *Las jurisdicciones penales nacionales en Ruanda y el Tribunal Internacional*,128

³⁰ *Ibidem.*, 127-128

³¹ Isabel Coello, Justicia popular para Ruanda, en Papeles no° 8 (España: Universitat de les Illes Balears ,2002),108

través del país.³² Sin embargo, el sistema tuvo diversas dificultades. Los prisioneros sólo confesaron parte de los crímenes que cometieron para poder obtener su liberación, por lo que resultó difícil conseguir la verdad; la mayoría de los supervivientes tutsi lograron vivir ya que habían permanecido escondidos; los juicios han mostrado lentitud, en parte debido a la cantidad de sospechosos, pese a esto, el gobierno todavía cree que es la mejor solución para ocuparse de los genocidas.³³

Los juicios por parte del TPIR continuaron hasta el 2008, año en el que el Consejo de Seguridad dio la orden de concluirlos. El resultado final desde su creación, fueron 36 sentencias firmes. Algunos de los convictos más famosos son el ex Primer Ministro Jean Kambanda; Ferdinand Nahimana, el director de la Radio Televisión de las Mil Colinas; Hassan Ngeze editor del periódico Kangura; el Ministro de Defensa, el Coronel Theoneste Bagosora y Pauline Nyiramasuhuko, Ministra de la Familia y la Mujer.³⁴ La creación del Tribunal para Ruanda sentó un precedente que permitió alentar el establecimiento de la Corte Penal Internacional y la suscripción del Estatuto de Roma. También, fue el primer tribunal que responsabilizó a un ex jefe de gobierno; en determinar que la violación consistía como acto de genocidio y en concluir que también son culpables los periodistas que incitan a la población a cometer dichos crímenes.³⁵ Sin embargo, a nivel particular no tuvo el éxito esperado ya que no llevó a cabo plenamente su mandato pues no investigó todos los crímenes de guerra y de lesa humanidad que se cometieron en 1994, especialmente los que cometió el FPR.

Las consecuencias de la inacción en Ruanda, no sólo se traducen en las vidas de las personas que murieron durante los asesinatos en masa durante los 100 días que se llevó a cabo. También, se

³²The Hironnelle News Agency Project, *The Overall Context*, (2009 [11/abril/2009]):<http://www.hirondellenews.com/content/view/13/75/>

³³ Robert Walker, "Ruanda sigue buscando justicia", *BBC mundo* (6/abril/2004[consultado 10/abril/2009]BBC):
http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_3583000/3583517.stm

³⁴The Hironnelle News Agency Project, *The International Criminal Tribunal for Rwanda*, (2009 [consultado 6/abril/2009])
<http://www.hirondellenews.com/content/view/19/101/>

³⁵Kofi Annan, "Discurso ante la Comisión de Derechos Humanos," *Día Internacional de Reflexión sobre el genocidio en Rwanda de 1994* (7/abril/2004 [consultado 1/abril/2009]ONU):
http://www.un.org/spanish/events/rwanda/sg_message1.html

reflejó en la crisis humanitaria que generó la salida del gobierno extremista hutu. Dos millones de refugiados huyeron de su país para albergarse en campos que se encontraban en la región fronteriza de Kivu en Zaire (ahora República Democrática del Congo). No obstante, dichos asentamientos se encontraban bajo el yugo de las ex FAR y de la Interhamwe que habían huido tras la toma de gobierno por parte del Frente Patriótico Ruandés. Con ello, se presentó una inestabilidad en la región debido a que esas fuerzas comenzaron a apoyar a líderes y movimientos en los países fronterizos para obtener apoyo, y así poder combatir nuevamente al Kigali. El resultado de estos acontecimientos fueron diversos ataques militares entre la ahora República Democrática del Congo y Ruanda, misma que continúa y que sigue flagelando la paz de esta zona del continente. Asimismo, la justicia que se instauró por medio del Tribunal Penal Internacional para Ruanda, no ha tenido el éxito que se esperaba. Se han detenido y condenado a varios actores importantes que desempeñaron un papel fundamental en el genocidio, pero no ha logrado uno de los objetivos principales que es la reconciliación nacional.

3.2 El fracaso de Naciones Unidas

Algunos de los cuestionamientos que salen a la luz al analizar los sucesos que acontecieron en Ruanda en 1994 se refieren a ¿Porqué la comunidad internacional no actuó cuando debía hacerlo?, ¿no era su responsabilidad entrar en acción ante las evidencias del genocidio que planificaba el gobierno extremista hutu?. Diversas razones han dado respuesta a estas preguntas. Justificaciones por parte los actores principales que se vieron inmersos en el conflicto de manera directa o indirecta, y que sin duda han puesto en tela de juicio la capacidad de Naciones Unidas para mantener la paz y la seguridad mundial. Por consiguiente, se ha dudado de la autoridad del Consejo de Seguridad y de la efectividad de las misiones de mantenimiento de paz de la institución. En retrospectiva se puede concluir que el genocidio ruandés representa uno de los mayores fracasos de la sociedad mundial.

Incluso la misma organización ha asumido la responsabilidad de esta falla, pues de haber actuado a tiempo, se hubieran podido evitar o minimizar las acciones que cobraron la vida de miles de personas, y las consecuencias que siguen afectando la estabilidad no sólo de Ruanda, sino de la región, tendrían una menor impacto.

Uno de los mayores críticos de la actuación y del poco involucramiento por parte de la comunidad internacional frente a los sucesos que se cometieron en la nación ruandesa, es el Gral. Canadiense Romeo Dallaire, quien fue el comandante de la Misión de Naciones Unidas para Ruanda (UNAMIR). Al inicio de la misión en 1993, Dallaire veía una atmosfera positiva donde se implementaría el mandato que consistía en poner en marcha el acuerdo de paz, por lo tanto no tenía el poder para evitar o prevenir mediante el uso de la fuerza crímenes de lesa humanidad. Sin embargo, conforme fue avanzando el tiempo, concluía que se enfrentaban a circunstancias totalmente diferentes.³⁶ El general ha mencionado que el genocidio podía prevenirse.³⁷ Pero la falta de una voluntad política de los principales actores, la cual se generó tras una serie de desafortunados acontecimientos que transformaron la perspectiva tanto de la institución, como de las potencias en cuanto a la aplicación de medidas coercitivas que confiere el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, propiciaron la inacción por parte de éstos, antes y durante el genocidio.

La intervención que realizó la ONU y Estados Unidos en Somalia, fue un precedente importante.. La creación de la Operación de las Naciones Unidas en Somalia II (ONUSOM II) en 1993, estableció una nueva visión respecto a las misiones de la organización ya que actuaría bajo el capítulo VII de la carta. Su mandato se enfocaría a establecer la ley y el orden que no se había logrado con las operaciones anteriores, mediante el desarme y la continuación de las tareas de la Fuerza de Tareas

³⁶ BBC, "De Ruanda a Darfur," *BBC Mundo* (6/julio/2007[consultado3/abril/2009]BBC): http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_6274000/6274738.stm

³⁷ Ted Barris, "Romeo Dallaire: Peacekeeping in the New Millenium," en *Canadian Forces in Global Conflict*, vol3, ed.Susan Beharriell (Otawa: The Dominion Institute,2002),26

Unificadas.³⁸ También resultó innovador que la operación se realizaría sin el consentimiento de las partes. La embajadora de Estados Unidos ante la ONU, Madeleine Albright afirmó que la institución iba a “embarcarse en una empresa sin precedentes con el objetivo nada menos que de restaurar un país entero como un miembro satisfecho, funcional y viable de la comunidad de naciones.”³⁹ No obstante, la falta de personal y de equipamiento para las inspecciones de los depósitos de armas, provocó la pérdida de 23 soldados paquistaníes y 50 heridos graves, todos miembros de la misión. En respuesta, el Consejo ordenó la detención del caudillo responsable.⁴⁰ Estados Unidos respondería a esta petición mediante el envío de 18 rangers, mismos que fueron asesinados el 3 de octubre de 1993 en Mogadishu. Análogamente varios soldados americanos fueron heridos, y otros tantos quedaron atrapados en la muchedumbre.

Las consecuencias del evento tuvieron una gran repercusión en como Naciones Unidas y Estados Unidos enfrentarían futuras intervenciones humanitarias. El presidente estadounidense en turno, Bill Clinton culpó a la organización por las bajas americanas, cuando éste país fue el que dirigió la operación sin consultar o informar sobre ésta, a la fuerza de paz desplegada en el Estado Africano.⁴¹ A partir de ése momento, subrayaron que ningún americano tenía que dar su vida por un objetivo no relacionado con la defensa o el interés nacional, por lo tanto se iban a dejar a un lado las necesidades de la institución internacional.⁴² El Consejo de Seguridad elaboró un informe para esclarecer los hechos que ocurrieron en Somalia. Se recomendó que el desarme forzado no se podía concretar sin pérdidas militares y civiles, es por ello que se iban a abandonar ese tipo de

³⁸ Consejo de Seguridad, *Resolución 814*(26/marzo/1993[consultado3/abril/2009] Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados biblioteca): <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1987.pdf>

³⁹ Linda Melvern, *Un pueblo traicionado: El papel de Occidente en el genocidio de Rwanda*, (Barcelona: Intermón Oxfam,2007),112

⁴⁰ *Ibidem*,113 .

⁴¹Herman J. Cohen, “Somalia: Somalia and the United States: A Long and Troubled History,” *AllAfrica* (21/enero/2002[consultado abril/10/2009]): <http://allafrica.com/stories/200201210455.html?page=2>

⁴² Linda Melvern, *Un pueblo traicionado: El papel de Occidente en el genocidio de Rwanda*, (Barcelona: Intermón Oxfam,2007),113

ejecuciones. También, la organización iba a abstenerse de llevar a cabo operaciones de imposición de paz en los conflictos internos de los países, en caso de que se autorizara, tenía que contar con objetivos específicos y utilizar el uso de la fuerza como último recurso. Por último, las misiones de paz futuras debían ser las tradicionales.⁴³ Con dichas condiciones, los miembros permanentes del Consejo iban a frenar el entusiasmo del Secretario General para no involucrarse en misiones poco claras o peligrosas.⁴⁴ Es así como la actuación de la comunidad internacional en Somalia, repercutió de manera directa e instantánea en la inacción de la misma en Ruanda.

A principios de 1994 se presentaron diversas advertencias sobre lo acontecía en este país. Una de ellas fue el telegrama que envió Dallaire a los cuarteles de las operaciones de mantenimiento de paz en Nueva York a principios de enero de 1994. En él, se comunicaba que un informante, cercano al poder extremista hutu, reveló que las milicias de las que estaba a cargo, habían sido entrenadas para exterminar a la población tutsi. Por ello, el Gral. pedía que se confiscaran las armas ilegales. Sin embargo, motivados por Somalia, se ordenó que no se presentara acción alguna fuera del mandato. El argumento legal que se utilizó, fue que UNAMIR no tenía la autoridad para crear una zona libre de armas, sólo se podía enfocar en reforzar aquella que había sido creada alguna de las partes. De acuerdo al Gral. canadiense, Naciones Unidas temía que el informante fuera parte de plan para realizar una emboscada, con lo que se hubieran presentado bajas que llevarían al retiro total de la misión.⁴⁵ Otro instrumento que utilizó la institución para no interferir previamente al inicio de las matanzas, fue el tema de la soberanía. En severas ocasiones Dallaire pedía que se le

⁴³ Consejo de Seguridad, *Report of the Commission of Inquiry established pursuant to Security Council Resolution 885(1993) to investigate armed attacks on UNOSOM II personnel which led to casualties among them* (1/junio/1994[consultado 4/abril/2009] Naciones Unidas):<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/SOMALIA%20S%201994%20653.pdf>

⁴⁴ Jaime La Hoz, "Las operaciones de paz: éxitos y fracasos," en *Construir la guerra, construir la seguridad. Aproximaciones desde la Sociedad Civil*, ed Ana María Tamayo, no. 8 (Lima: Instituto de Defensa Legal, 2008), 159.

⁴⁵ BBC, "De Ruanda a Darfur," *BBC Mundo* (6/julio/2007[consultado 3/abril/2009]BBC):
http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_6274000/6274738.stm

otorgara la capacidad para interferir en la Radio Televisión de las Mil Colinas, una estación de radio que se había convertido en instrumento para el genocidio pues incitaba a la población a cometer crímenes contra los tutsi.⁴⁶

En los siguientes meses anteriores a los asesinatos colectivos, Dallaire continuó emitiendo alertas sobre lo que ocurría en el país por medio de mensajes que mencionaban la necesidad de efectuar acciones directas. Pese a esto, el Secretario General en turno, Boutros Ghali, no impulsó el reforzamiento del mandato en el Consejo de Seguridad, ya que creía inútil proponer un cambio en donde Estados Unidos se iba a negar. Conforme se presentaban más indicios de violencia en el país y peticiones por parte de la misión para actuar y fortalecer ésta, en Nueva York continuaban las prácticas usuales de burocracia para evitar cualquier conflicto con las potencias del Consejo de Seguridad. Uno de estos hechos fue la decisión por parte del Secretario General de no informar por completo a éste órgano sobre el telegrama del 11 de enero, lo que limitó el posible curso de acción que hubieran podido conducir los miembros de este ente.⁴⁷ Pese a que algunos de los países no iban a cambiar sus políticas de intervención, como Estados Unidos, el Reino Unido y Francia, algunas otras representaciones como la República Checa, Argentina, Nigeria, Nueva Zelanda y España, hubieran podido informar de los preparativos del exterminio, así el público en general se hubiera alertado.⁴⁸

En el transcurso del genocidio, la reacción de Naciones Unidas, de los Estados miembros y de los países permanentes del Consejo de Seguridad fueron en sentido contrario a lo que era necesario hacer para reducir la escala de las masacres y establecer el orden. A pesar de los reportes sobre

⁴⁶ Romeo Dallaire, "The media dichotomy," *The media and the Rwanda Genocide* (2007[consultado 5/abril/2008] Centro de Investigaciones para el Desarrollo):http://www.idrc.ca/es/ev-108174-201-1-DO_TOPIC.html

⁴⁷ Human Rights Watch, "Warnings," (1999[consultado/abril/2009]):http://www.hrw.org/legacy/reports/1999/rwanda/Geno4-7-01.htm#P343_67242

⁴⁸ *ibidem*

las matanzas a gran escala que se recibían en Nueva York, se aprobó la reducción de UNAMIR a 270 elementos días posteriores a la retirada de Bélgica. Con ello, se aclaró que las únicas opciones que manejaba el órgano eran las de retirarse o reducir la fuerza. Sin embargo, también indicaba que algunos países, específicamente Inglaterra y Francia, tenían la inclinación de mantener una pequeña fuerza por un periodo de corto tiempo por si se presentaba la buena voluntad entre las partes, pero Estados Unidos alegaba que no existía la posibilidad del cese al fuego, por lo que tenían que hacer un retiro total de todo el personal.⁴⁹

El 30 de Abril el Consejo de Seguridad pasó una resolución respecto a los hechos que acontecían en Ruanda, pero omitió la palabra genocidio. Si hubiera utilizado este término, tenía la obligación de intervenir de acuerdo a la Convención para la Sanción y la Prevención del delito de Genocidio. Dicho documento establece en el artículo VIII que:

Toda Parte contratante puede recurrir a los órganos competentes de las Naciones Unidas a fin de que éstos tomen, conforme a la Carta de las Naciones Unidas, las medidas que juzguen apropiadas para la prevención y la represión de actos de genocidio o de cualquiera de los otros actos enumerados en el artículo III.⁵⁰

La decisión que debió tomar el órgano de Naciones Unidas, se tenía que enfocar a otorgar un mandato que optara por hacer uso de todos los medios necesarios, incluyendo el uso de la fuerza, para mantener la paz y la seguridad internacionales, ya que en conflictos anteriores, las violaciones de Derechos Humanos se habían condenado como hechos que violaban los principios de la carta de la institución. Parte de esta postura se justificó posteriormente. El argumento estableció que en los primeros días de las matanzas, tanto el personal que se encontraba en la situación, como Naciones

⁴⁹ Ghosts of Rwanda, "Interview Romeo Dallaire," *FRONTLINE*(1/abril/2004[consultado abril/7/2009]): <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/ghosts/interviews/dallaire.html>

⁵⁰ Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, *Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos* (12/enero/1951[consultado 10 septiembre 2008]):http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/p_genoci_sp.htm

Unidas, no sabían que era un genocidio planeado. Supuestamente entendían que la guerra civil se había reanudado.⁵¹ No obstante, meses antes del atentado contra el presidente Habyarimana había indicios sobre masacres, mismas que comenzaron a presentarse desde inicios de la década, así como asesinatos políticos en los primeros meses de 1994, pero las evidencias fueron ignoradas intencionadamente para no concluir que se trataba de un crimen de lesa humanidad.⁵²

La posición de Estados Unidos respecto a este término se expuso el 28 de Abril. Cuando se le preguntó en una conferencia de prensa a la vocera del Departamento de Estado en turno, Christine Shelley si los eventos en Ruanda constituían un genocidio, ella respondió: "...el uso del término genocidio tiene un significado jurídico preciso, aunque no es precisamente una determinación legal. Hay otros factores también."⁵³ Sin embargo, un reporte de inteligencia secreto del Departamento de Estado, estableció que para finales de Abril los eventos correspondían a dicha expresión.⁵⁴ La administración Clinton contaba con un documento que avalaba la no intervención. El escrito fue la Decisión Directiva Presidencial (PDD 25 por sus siglas en inglés). Surgió como respuesta a los eventos que ocurrieron en la nación somalí. En la directiva se minimizó el compromiso de éste con las operaciones de mantenimiento de paz internacional. Pese a que se emitió en mayo de 1994, ya se había desarrollado en el inicio del conflicto ruandés de ese mismo año. El consejero de seguridad nacional, Anthony Lake, publicó en febrero las condiciones estrictas respecto al involucramiento militar estadounidense en las intervenciones multilaterales, incluyendo que debería existir "una clara

⁵¹ Ghosts of Rwanda, "Interview with Philip Gourevitch," *FRONTLINE* (2004 [consultado 10/abril/2009]): <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/interviews/gourevitch.html>

⁵² *Ibidem*

⁵³ Ghosts of Rwanda, "100 days of slaughter. A Chronology of US/UN Inaction," *FRONTLINE* (2004[consultado 10/abril/2009])<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/etc/slaughter.html>

⁵⁴ *Ibidem*

declaración de los intereses americanos en la operación.”⁵⁵ Por lo tanto, Ruanda al no ser un país estratégico para Estados Unidos, la opción clara fue no participar en el conflicto.

Finalmente en Mayo se autorizó UNAMIR II mediante el envío de más efectivos, pero las fallas continuaban alzándose ya que el mandato seguía siendo muy escaso frente a la magnitud del genocidio. Además, se agregaba la cuestión de los refugiados, lo que ocasionó un severo problema que comenzaría a repercutir en la estabilidad de la región. Las fuerzas de Naciones Unidas impidieron los esfuerzos por parte del Frente Patriótico Ruandés para hacer frente a los genocidas que se albergaron en los centros de refugio, con lo que se protegía de la captura a los perpetradores del genocidio.⁵⁶ La reacción por parte del Consejo de Seguridad para entrar a Ruanda con medidas coercitivas fue en Junio por medio de la Operación Turquesa con el liderazgo de Francia. Pero nuevamente falló la efectividad de las acciones por parte de los actores involucrados. En primer lugar porque la intervención se llevó cuando miles de vidas ya se habían perdido. Como segundo lugar permitió que la zona humanitaria que se estableció, se convirtiera en un *save heaven* para los genocidas,⁵⁷ lo que tuvo un severo impacto en la estabilidad de la región en los años posteriores.

El mayor problema que presentó Naciones Unidas fue la falta de voluntad política por parte de los países que tenían la capacidad entrar en acción. En consecuencia, la acción de la Secretaría y la adopción de decisiones por parte del Consejo de Seguridad se vieron afectadas, por lo que fue una falla del sistema de la organización en conjunto.⁵⁸ La inactividad se disfrazó con la excusa de que no se tenían los recursos necesarios, ni el conocimiento claro de la situación. Sin embargo, las

⁵⁵ Piers Robinson, *The CNN effect* (Londres y Nueva York:Routledge,2002,)11

⁵⁶ Edward A Kolodziej, "The Great Powers and Genocide:Lessons from Rwanda," en *Program in Arms Control, Disarmament, and International Security* (Illinois: University of Illinois ,2000), 2

⁵⁷ UN Chronicle, *Continued incursions by former government forces: UNAMIR gets a final extension and adjusted mandate* (1996 [consultado 10/abril/2009]):http://findarticles.com/p/articles/mi_m1309/is_n1_v33/ai_18339659

⁵⁸ Kofi Annan, *Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Ruanda* (16/Diciembre/1999 [consultado 8/Febrero/2009] ONU): <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/395/50/IMG/N9939550.pdf?OpenElement>

evidencias estaban ahí. Los miembros de la misión de paz, como el Gral. Romeo Dallaire, han expuesto el poco compromiso que tuvo la sociedad mundial en cumplir los objetivos de la organización en cuanto a Derechos Humanos y seguridad se refiere. Una de las declaraciones más polémicas por parte del comandante canadiense fue: "si una organización decidiera eliminar los 320 gorilas de las montañas, la reacción de la comunidad internacional sería mucho mayor para tratar de detenerlos que lo que pasaría si hoy fuera necesario proteger a miles de seres humanos de una masacre en el mismo país."⁵⁹

El problema que se presenta al no actuar de manera tajante en situaciones donde hay indicios de que se está ejecutando un genocidio, no sólo se enfatiza en las miles de vidas humanas que se pierden, sino que también obstaculiza la seguridad y la paz internacionales. Naciones Unidas al aprobar la Convención para la Prevención y la Sanción del delito de genocidio y la Declaración de los Derechos Humanos al final de la Segunda Guerra Mundial, así como establecer un órgano como el Consejo de Seguridad que tiene la capacidad de recurrir a la fuerza en última instancia para lograr cumplir los objetivos de la institución, constituyó un hito en la historia pues proclamaba el nacimiento de un sistema de Estado-nación que se regiría por el reconocimiento humano y la seguridad colectiva. Por ello, el no intervenir cuando existen evidencias de que un Estado está preparando una máquina genocida como ocurrió en 1994 en Ruanda, pone en riesgo "la preservación y la ampliación del orden global estable amenazado por la falla de las potencias para cumplir con las responsabilidades bajo la carta de Naciones Unidas."⁶⁰ El caso africano reveló varias rupturas entre los países más poderosos e influyentes sobre lo que se entiende por intervención humanitaria, es decir, su compromiso se centró no en preservar los derechos fundamentales del hombre en primera

⁵⁹ BBC, "Ruanda: Annan hace mea culpa," *BBC mundo* (26/marzo/2004 [consultado 15/abril/2009]BBC): http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_3573000/3573391.stm

⁶⁰ Edward A Kolodziej, "The Great Powers and Genocide:Lessons from Rwanda," en *Program in Arms Control, Disarmament, and International Security* (Illinois: University of Illinois ,2000), 2

instancia, sino en alcanzar sus intereses propios. Por lo tanto, se levantaron varias preguntas sobre la prevalencia de las normas y las reglas por las cuales el sistema internacional descentralizado de Estados-nación y la emergente sociedad civil internacional se gobernarían frente a la llegada del nuevo milenio.⁶¹

3.3 Propuesta para mejorar la intervención humanitaria.

La paz y la seguridad internacionales así como la preservación de los Derechos Humanos, son los objetivos principales que busca la Organización de Naciones Unidas. Sin embargo, a través de la historia, principalmente en la última década del siglo XX, se presentaron diversas situaciones que desafiaron la capacidad de ésta para responder de manera efectiva y consistente ante violaciones severas y sistemáticas que cometían ciertos gobiernos contra la población civil. La inacción por parte de la comunidad internacional en Ruanda, la intervención tardía como en Bosnia y la región de los Grandes Lagos, los mandatos confusos en todos los casos y la mezcla de razones políticas y humanitarias, abrieron el debate dentro del sistema mundial respecto a cómo se debe reaccionar cuando se presentan sucesos como estos.⁶² Por lo tanto, la discusión permitió que comenzara a evolucionar el derecho a la intervención humanitaria hacia una responsabilidad de proteger.

La Responsabilidad de Proteger nace como tal en el 2001. Fue el reporte final de la investigación que realizó la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados instituida por el gobierno de Canadá en el 2000. El tema central corresponde a "la idea de que los Estados soberanos tienen la responsabilidad de proteger a sus propios ciudadanos de las

⁶¹ *Ibidem*, 2

⁶² Juan Garrigues, "La responsabilidad de proteger: De un principio ético a un política eficaz," en Respuestas Internacionales (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 2007), 156

catástrofes que pueden evitarse -de los asesinatos masivos, las violaciones sistemáticas y la inanición- pero que si no quieren o no pueden hacerlo, esa responsabilidad debe ser asumida por la comunidad de Estados."⁶³ Este nuevo principio convierte a la soberanía en un derecho condicional, es decir, los gobiernos ya no tienen la capacidad de invocar tal argumento cuando no cumplen con garantizar la seguridad de la población.⁶⁴ La nueva conceptualización del principio, es resultado de los nuevos planteamientos que comenzaron a presentarse en la década de los 90, donde el sistema internacional comienza a enfatizar los Derechos Humanos y la seguridad de las personas.

La comisión estableció la diferencia entre la idea de responsabilidad de proteger y el concepto de intervención humanitaria. En primer lugar la responsabilidad de proteger ve la intervención desde la perspectiva de la necesidad de aquellos que buscan o necesitan apoyo, y no en los intereses y expectativas de los que la llevan a cabo. Como segundo lugar, se establece la responsabilidad como un puente en el espacio que existe entre la intervención y la soberanía, ya que esa responsabilidad va ser compartida por el Estado nacional y por la comunidad mundial al comprometerse los dos a proteger a sus poblaciones. En caso de que las autoridades gubernamentales no puedan o no quieran hacerlo, el conjunto de naciones entrará en acción. Finalmente, el reporte hace un énfasis en la expansión de los parámetros de la noción de intervención. Ahora se va proteger en lugar de intervenir, lo que tiene mucho más alcance ya que el término envuelve conceptos como la prevención y la reconstrucción después de que se presente un conflicto, y que resultan ser una respuesta efectiva.⁶⁵ La acción militar sigue dentro de las operaciones a seguir. Sin embargo, sólo se presentará de forma excepcional y extraordinaria. Para

⁶³ Gareth Evans y Mohamed Sahnoun, *La Responsabilidad de Proteger Informe de la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados* (Ottawa: International Development Center, 2001), viii.

⁶⁴ *Ibidem*, 156

⁶⁵ Carsten Stahl, "Responsability to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?," en *The American Journal of International Law*, vol. 101, no 1 (Washington DC: The American Society of International Law, 2007), 103.

que se tome en cuenta el uso de la fuerza, es necesario que exista: un mínimo de causa; una recta intención; ser el último recurso; proporcionalidad en los medios empleados; disponer de unas perspectivas de éxito razonables y ser decidida por una autoridad competente.⁶⁶

En un principio, pese a que no existía un sostén fuerte en cuanto a principios y bases para pretender que se estableciera la responsabilidad de proteger al Derecho Internacional Consuetudinario, se percibió como una nueva norma o un principio rector para el comportamiento de las naciones, y que podría consolidarse mediante la práctica nacional e intergubernamental.⁶⁷ Sin embargo, los acontecimientos del 11 de septiembre generaron un cambio en las políticas internas y externas de los Estados, principalmente la de los más poderosos. Con ello, la responsabilidad de proteger ha pasado a un segundo término en la agenda mundial, ya que las consecuencias de los actos terroristas perpetrados en Estados Unidos en el 2001, mostraron que Naciones Unidas se había sumido en una crisis de legitimidad. En respuesta a esos acontecimientos, se creó el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio para establecer los nuevos criterios y retos que tiene que enfrentar el organismo en cuestión de seguridad.

Un Mundo más Seguro: la responsabilidad que compartimos, es el reporte final del grupo. La responsabilidad de proteger se estableció como una idea para fortalecer el sistema de seguridad colectiva de la institución. Una pauta directamente relacionada con la reforma institucional de Naciones Unidas que se plantearía posteriormente.⁶⁸ La importancia del documento para la responsabilidad de proteger recae en que no puede seguir utilizándose el principio de no intervención cuando se comenten severas violaciones contra los Derechos Humanos. Asimismo

⁶⁶ Rafael García Pérez, "La Responsabilidad de Proteger: Un nuevo papel para las Naciones Unidas en la gestión de la Seguridad Internacional," en *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales*(2006[consulta[13/abril/2009]]): [http://www.reei.org/reel%2011/R.GarciaPerez\(reel11\).pdf](http://www.reei.org/reel%2011/R.GarciaPerez(reel11).pdf)

⁶⁷ Gareth Evans, "La responsabilidad de proteger," *Gestión de crisis* (2002[consultado 13/abril/2009] Revista de la OTAN): <http://www.nato.int/docu/review/2002/issue4/spanish/analysis.html>

⁶⁸ Carsten Stahm, "Responsability to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?," en *The American Journal of International Law*, vol.101,no1 (Washington DC:The American Society of International Law,2007), 105

aprueba la norma que se está imponiendo, en el sentido de que existe una responsabilidad colectiva de proteger, y que el Consejo de Seguridad puede ejercer la intervención militar a través de la capacidad que le confiere el capítulo VII de la carta como último recurso cuando se presentan casos de genocidio, matanzas en gran escala, depuración étnica o graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o querido prevenir.⁶⁹ El informe expresa a los miembros permanentes que no utilicen el veto cuando se trata de casos donde se cometen masacres a gran escala.⁷⁰ Con estas pautas, el Consejo servirá como el medio institucional que permita lograr la responsabilidad de proteger.

En el 2005 el Secretario General en turno, Kofi Annan desarrolló el Informe Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Se hace hincapié en la ampliación del concepto de seguridad colectiva debido a la existencia de nuevas amenazas que se suman a las ya existentes, mismas que son interdependientes y hacen más vulnerable a la sociedad mundial; con ello se debe alcanzar un nuevo consenso de seguridad.⁷¹ De ahí que el documento asume la responsabilidad de proteger y cuando sea necesario, actuar en consecuencia. Nuevamente se comprometen los Estados con sus poblaciones y la comunidad internacional en caso de que éstos no cumplan con la protección. Asimismo, se adoptaran medidas conforme la Carta de Naciones Unidas, inclusive las coercitivas si es necesario.⁷² Los documentos son importantes ya que destacan el "enfoque multilateral de la propuesta y la perspectiva razonable de que el empleo de la fuerza armada, amparada bajo este nuevo supuesto, se adapte plenamente a

⁶⁹ Reporte del grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, *ONU*(2/diciembre/2004 [consultado 13/abril/2009] párrafo 203): http://www.world-governance.org/IMG/pdf_complet_ES.pdf

⁷⁰ *Ibidem*, párrafo 256

⁷¹ Kofi Annan, "Un concepto más amplio de libertad: Desarrollo, seguridad y derechos humanos, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas." *Decisiones propuestas a los Jefes de Estado y de Gobierno* (marzo/2005 [consultado 13/abril/2009] párrafos 77,88 y 81): <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/>

⁷² *Ibidem*, párrafo 135.

los principios de la seguridad colectiva enunciados en la Carta.⁷³ Sin embargo, no se establece que se debe hacer en el caso de que el Consejo de Seguridad no pueda o no quiera actuar, lo que podría derivar en una actuación unilateral ya sea por parte de una coalición de países o de un organismo regional. Todo se concentra en el marco institucional ya existente.

El debate continuó dentro de la arena internacional en los siguientes meses. Uno de los mayores logros que se alcanzó respecto a esta normativa, se presentó en la Cumbre de 2005. Es ahí donde se reconoce la soberanía como una obligación, ya que cada Estado tiene la responsabilidad de proteger a su población de los crímenes de lesa humanidad. Como resultado, la comunidad debe alentar a los Estados a llevar a cabo esta responsabilidad, así como colaborar con Naciones Unidas para que tenga la posibilidad de tener una alerta temprana en detectar tales crímenes.⁷⁴ También, se reconoce que la comunidad internacional, por conducto de Naciones Unidas debe utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y pacíficos apropiados para proteger a las poblaciones. Si se demuestra que estos no son apropiados y que los gobiernos nacionales no logran proteger a las personas, la organización esta dispuesta a actuar por conducto del Consejo de Seguridad, en conformidad con el capítulo VII y colaboración con las organizaciones regionales pertinentes.⁷⁵ Si bien es un logro que se haya conseguido un consenso mundial sobre la responsabilidad de proteger, sigue presentándose el aspecto conflictivo de la actuación de los organismos regionales en casos de emergencia, con lo que se da toda la autorización al Consejo de Seguridad. También deja abierta la

⁷³ Rafael García Pérez, "La Responsabilidad de Proteger: Un nuevo papel para las Naciones Unidas en la gestión de la Seguridad Internacional," en *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales*(2006[consulta[13/abril/2009]]): [http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez(reei11).pdf)

⁷⁴ General Assembly, *2005 World Summit Outcome* (24/Octubre/2005 [consultado 13/abril/2009]párrafo 138):<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>

⁷⁵ General Assembly, *2005 World Summit Outcome* (24/Octubre/2005 [consultado 13/abril/2009]párrafo 138):<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>

posibilidad de una acción unilateral, pero no se presenta un código de conducta que permita legitimar las intervenciones.⁷⁶

Los conceptos de intervención humanitaria y responsabilidad de proteger no representan lo mismo. Por un lado la injerencia por motivos de humanidad se refiere al uso de medidas militares por parte de un Estado o un conjunto de éstos, con el fin de terminar crímenes de lesa humanidad que un gobierno cometa contra su población. En dicha circunstancia, se ha presentado un debate en la consagración de esta idea respecto a la soberanía y autodeterminación de los países. La responsabilidad de proteger envuelve parte del concepto, pero también hace una ampliación. Se refiere al compromiso que los Estados soberanos tienen con su población para protegerlos de las violaciones severas de los Derechos Humanos, pero si no pueden o no quieren resguardarlos, la comunidad internacional tiene el deber de actuar. Esta intervención, no sólo se refiere a un aspecto bélico, que proclama como el último recurso cuando se está recurriendo a este precepto. También que se tiene que prevenir y actuar mediante medios diplomáticos, económicos o políticos. Asimismo, se presenta una responsabilidad de intervenir cuando el conflicto ha concluido. Los nuevos términos que se han incluido, son producto de la historia que hemos presenciado en los últimos 20 años, donde en varias ocasiones la actuación temprana hubiera podido marcar la diferencia para no permitir que se generaran matanzas a gran escala.

La idea de la responsabilidad de proteger ha tenido una mayor aceptación en el ámbito mundial, pues ha sido consagrada por la comunidad internacional. El logro más importante es el Documento Final de la Cumbre 2005. Por ello, el concepto de intervención humanitaria se tiene que dejar de un lado para solo proclamar la responsabilidad de proteger, ya que envuelve más conceptos que

⁷⁶ Rafael García Pérez, "La Responsabilidad de Proteger: Un nuevo papel para las Naciones Unidas en la gestión de la Seguridad Internacional," en *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales*(2006[consulta[13/abril/2009]]): [http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez(reei11).pdf)

permitirán preservar los Derechos Humanos de las poblaciones amenazadas. Como consecuencia, se tiene que reforzar los desafíos que conlleva. En primer lugar está el conceptual, donde debe entender que no se refiere a responder cuando cualquier tipo de sufrimiento humano se presenta, como los desastres naturales. Se enfoca únicamente en los crímenes humanitarios.⁷⁷ Posteriormente se encuentra el punto institucional. Significa introducir la acción temprana y la capacidad de respuesta, que incluye el esfuerzo diplomático, civil y en caso extremo militar.⁷⁸ Por último está el político, donde se expone el establecimiento de mecanismos que permitan crear esa voluntad política para ejercer la responsabilidad, mediante la información, organización y los argumentos correctos.⁷⁹ Esto quiere decir que se tiene que dar impulso y una mayor activación a los organismos no gubernamentales para que ejerzan presión sobre los gobiernos, y así lograr el consenso.

En los documentos donde se establece la responsabilidad de proteger, no se tomó en cuenta que es lo que ocurrirá cuando las autoridades internacionales no cumplan con ella. De ahí que se pueda transformar en una norma legal del derecho internacional, para así imponer que sanciones se presentarán si ocurre la inacción. Otro de los puntos frágiles que presenta, se refiere a que no se estipula qué hacer si se actúa de manera unilateral, tiene que intervenir bajo el marco institucional con autorización del Consejo de Seguridad que es el órgano pertinente que tiene la capacidad. No obstante, en el reporte de la Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía de los Estados, no condena y deja abierta la posibilidad de responder unilateralmente en casos extremos cuando no se ha llegado a un consenso. Por lo tanto, se debe estimar la capacidad de los

⁷⁷ Gareth Evans, *The Responsibility To Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All*, International Crisis Group (15/diciembre/2008 [consulta 14/abril/2009]):<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5830&l=1>

⁷⁸ *Ibidem*

⁷⁹ *Ibidem*

organismos regionales para llevar a cabo acciones de éste tipo. Asimismo, podría también hacerlo la Asamblea General en una reunión extraordinaria, aludiendo a la Unión Pro paz. O bien, que un grupo de Estados presente la opción de entrar en la situación. Las acciones unilaterales han sido una determinante que ha puesto en duda la legitimidad de organismo. Sin embargo, bajo este concepto se deben tomar en cuenta las coaliciones regionales que permitan salvaguardar la humanidad de las personas.

Otra de las propuestas que se puede establecer para mejorar la eficacia de la responsabilidad de proteger, recae en la reforma de seguridad colectiva del Consejo de Seguridad. Para que este órgano autorice una intervención, tiene que tener 5 criterios de legitimidad de acuerdo al informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Sin embargo, no servirán si no se le da capacidad militar suficiente, es decir que se establezca "una fuerza permanente de Cascos Azules acantonada en diferentes zonas estratégicas del globo para un rápido despliegue y así disuadir, prevenir y suprimir las amenazas contra la paz y seguridad internacionales."⁸⁰ Aunque esta proposición tiene un carácter más amplio, es una respuesta clara cuando se trata de recurrir a la fuerza como última instancia

Es importante establecer otros criterios que puedan reforzar el nuevo concepto de responsabilidad de proteger. Uno de estos se enfoca a establecer una Comisión Permanente para la Prevención del Genocidio dentro del Consejo de Seguridad. La instancia servirá como un medio que permita establecer directrices para aplicar la responsabilidad de proteger en Estados que no la han cumplido. Si bien en el 2006 se instauró, por medio de la iniciativa del Secretario General, un Asesor Especial para la Prevención del Genocidio, es importante recalcar que éste hace sus recomendaciones a través del Secretario General, lo que podría hacer más lenta la acción.

⁸⁰ Oswaldo del Rivero, "Naciones Unidas: la reforma imposible," *Política Multilateral* (enero/2005 [consultado 15/abril/2009] Contexto): http://www.contexto.org/docs/p_multilateral02.html

Asimismo, se debe recordar que en situaciones pasadas como en el caso de Ruanda, la información no se presentó de la manera que debía de ser. Otro punto que hay que tomar en cuenta, es la trascendencia que representa la inacción por parte de la comunidad internacional frente a las severas violaciones que cometen los gobiernos contra los Derechos Humanos, especialmente los que se estipulan en la Convención para la Prevención y Sanción del delito de Genocidio. La globalización y la interdependencia que el sistema mundial experimenta, han hecho que los conflictos en donde se comenten crímenes de lesa humanidad, tengan una gran repercusión para la estabilidad regional e incluso internacional. Por lo tanto, el Consejo de Seguridad, al ser el órgano que resguarda la paz y la seguridad internacionales, debería que contar con un cuerpo de éste tipo.

La intervención humanitaria es un concepto que a simple vista puede parecer contradictorio ya que envuelve dos ideas que son opuestas. Intervención supone una operación encaminada a tomar acciones que van contra la voluntad y los principios de los Estados. Mientras que humanitario significa el enaltecimiento y preservación del bienestar de las personas. Sin duda la idea que tiene mayor peso en esta doctrina es la cuestión humana, puesto que si se ve gravemente comprometida, entrará la acción coercitiva para garantizar su protección. En este sentido, es importante establecer que la intervención humanitaria va partir de una base moral al percibir los derechos del hombre como una de los principios para la convivencia nacional e internacional. Es por ello que el derecho internacional ha reconocido estas garantías. Por lo tanto, no se tiene que vacilar para aplicar dicha doctrina cuando un gobierno comete crímenes de lesa humanidad, como el genocidio. Sin embargo, como estableció la hipótesis de este trabajo, la injerencia humanitaria responde a los intereses particulares de los Estados y los organismos que tienen la capacidad para concretarla.

Pese a las dificultades que se han presentado en el trascurso de la historia respecto a la actuación de la comunidad internacional, a través de la Organización de Naciones Unidas en cuanto

a intervención humanitaria, es importante enfatizar que debe seguir la continuidad de la institución ya que bajo el marco multilateral, se puede lograr un mayor consenso que permita la efectividad que ha faltado en ocasiones anteriores. No obstante, debe ejercerse un fortalecimiento de los órganos que pueden entrar en acción cuando el bienestar de las personas se ve gravemente amenazado, ya que cada vez resulta ser más preocupante dicha situación, puesto que las repercusiones que se presentan cuando existe una inacción, afectan la estabilidad del sistema mundial que se basa en la interdependencia de los Estado. Por ello se deben buscar los medios para que los Estados tengan esa voluntad política para adentrarse en la intervención humanitaria, que ahora se traduce en una responsabilidad de proteger.