

THAKUR, Ramesh, *The UN, Peace and Security. From Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 444 pp.

En su reciente libro *The UN, Peace and Security. From Collective Security to the Responsibility to Protect*, Ramesh Thakur ofrece un panorama crítico de los desafíos que enfrenta la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, ONU) para cumplir con uno de sus objetivos primordiales: “preservar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra” y garantizar la paz y la seguridad internacionales. A través de un estudio muy amplio y actualizado, el autor analiza las transformaciones en la naturaleza de las amenazas a la paz y las contrasta con el alcance de los instrumentos jurídicos e institucionales que fundamentan la intervención de la ONU en la regulación del uso de la fuerza en el ámbito de las relaciones internacionales.

En este sentido, Thakur subraya atinadamente que en la actualidad la mayoría de los conflictos armados no ocurren entre Estados, sino en el interior del territorio de los Estados. Se trata, con frecuencia, de conflictos internos que implican graves violaciones a los derechos humanos y conllevan a la comisión de atrocidades masivas en contra de la población civil. No obstante, a pesar de que toda la Carta de la ONU sea adoptada en nombre de “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas”, el sistema de seguridad colectiva, establecido en el capítulo VII de la Carta, se basa esencialmente en la prevención y sanción de las guerras de agresión entre Estados, y no permite dar respuestas eficaces a las necesidades de protección de los pueblos de actos de barbarie, perpetrados en su contra.

Partiendo de esta constatación, el autor examina la existencia de una tensión inherente entre las respuestas del sistema de seguridad colectiva y las demandas de la seguridad humana que buscan poner al individuo en el centro del debate para promover la realización de sus derechos y libertades fundamentales. Desde la perspectiva de Thakur, existe un concepto clave, desarrollado en el ámbito de la propia ONU, que permite cambiar los objetivos de la seguridad colectiva para adecuarlos mejor con los de la seguridad humana. La principal tesis del autor consiste en sostener que el

concepto de “responsabilidad de proteger” (“responsibility to protect” o “R2P”) constituye un instrumento jurídico que la ONU puede utilizar para orientar exitosamente sus acciones en materia de mantenimiento de la paz hacia la defensa no sólo de la seguridad colectiva de los Estados, sino también de la seguridad humana de los individuos y pueblos.

En la primera parte de la obra se analizan los antecedentes y razones históricas que explican la creación de la ONU como una organización, cuyo objetivo fundamental consiste en velar por la paz y la seguridad en el mundo. Asimismo, se examina la evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz y su función en la estabilización de situaciones de conflicto en varias regiones del mundo. Se manifiesta la necesidad de reformar el funcionamiento de dichas operaciones, con el objetivo de mejorar los recursos financieros y tecnológicos disponibles y reforzar la intervención de sus miembros en la prevención de los conflictos y en la protección de los civiles. El autor también trata de uno de los temas más controversiales en torno al actuar de los cascos azules de la ONU: su implicación en escándalos de abuso sexual y violaciones de los derechos humanos. Los casos constatados en la República Democrática de Congo, Kosovo o la República Centroafricana han abierto un importante debate en el ámbito internacional respecto al “derecho al juez” de las víctimas de actos ilícitos, cometidos por agentes de la ONU. Es de recordarse que la inmunidad de jurisdicción de esta organización la “escuda” de procedimientos, iniciados en contra de sus agentes ante los tribunales internos de sus Estados miembros; adicionalmente, los litigantes privados no pueden recurrir a la Corte Internacional de Justicia, y tampoco pueden demandar a la ONU ante los tribunales internacionales competentes en materia de derechos humanos, porque la organización, en sí, no es parte a ningún tratado concluido en esta materia.

En su análisis de las operaciones de mantenimiento de la paz, el autor dedica una parte muy interesante a la relación dialéctica que mantiene la ONU como “organización indispensable”, con los Estados Unidos de América (en adelante, Estados Unidos), en su cualidad de “poder indispensable” y “escritor del orden global”. Thakur señala la imposibilidad real de la ONU de cumplir con su misión de mantenimiento de la paz sin el apoyo de su principal contribuidor —Estados Unidos—. Correlativamente, la autorización de la creación y del financiamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz debe provenir del Consejo de Seguridad de la ONU (en adelante, el CS). Así, dicha decisión irremediamente incluye el tra-

dicional dilema de la política exterior de Estados Unidos: sostener el multilateralismo (de la ONU, entre otros) o exentarse a sí mismo de sus mecanismos y reglas para optar por la vía unilateral, en virtud de la teoría del “excepcionalismo americano” (“american exceptionalism”) y del carácter pretendidamente “benigno” del poder estadounidense (“benign power”).

En la segunda parte del libro, Thakur analiza aspectos de mantenimiento de la paz que, en su opinión, constituyen perspectivas “blandas” (o “soft”) de la seguridad: seguridad humana y derechos humanos, justicia penal internacional y sanciones internacionales. Retomando su argumento principal, el autor hace entender que la obligación westfaliana de los Estados de velar por la seguridad internacional, vista ésta como una amenaza para su “seguridad nacional”, debe ser complementada por su deber de proteger, por encima de todo, la vida de los individuos y su bienestar. Cuando los Estados fallan a ese cometido, la comunidad internacional, en su conjunto, debe actuar a través de la “R2P”.

Para poder operar eficazmente, la “R2P” debe acompañarse por la propagación de los derechos humanos y de la justicia penal internacional. En la visión de Thakur, a pesar de la maquinaria institucional “pesada” de la ONU en materia de protección universal de los derechos humanos, existe actualmente un claro retroceso en torno a las garantías reales de dichos derechos. Asimismo, los importantes esfuerzos que la ONU ha desplegado para que se reconozca la responsabilidad penal internacional de los individuos implicados en la comisión de actos de genocidio, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad, no han podido remediar la crisis de legitimidad que atraviesa, hoy día, la justicia penal internacional. En este sentido, el libro aporta una valiosa apreciación del funcionamiento de la Corte Penal Internacional (en adelante, CPI) en medio de las contestaciones de su carácter “neocolonial” y “racista”. Causando un malestar en el lector, Thakur analiza la relación existente entre la CPI y el CS para enfatizar una de las principales paradojas de la justicia penal internacional: China, Estados Unidos y Rusia son miembros permanentes del CS y tienen competencia para referir a la CPI una situación en la que estén implicados otros Estados; no obstante, por no haber ratificado el Estatuto de Roma, dichos países no pueden referirse a sí mismos a la competencia de este tribunal penal internacional. Estos “defectos” en el actual funcionamiento de la justicia penal internacional crean retos adicionales para el cumplimiento de los postulados de la “R2P”.

La toma en cuenta de dichos retos se manifiesta en la última perspectiva “blanda” de la seguridad que se expone en el libro: la cuestión de las sanciones internacionales. La evolución en la adopción de sanciones por parte del CS ha marcado una mayor toma en consideración de su impacto en materia de derechos humanos, seguridad humana y “R2P”. Las actuales “sanciones selectivas o inteligentes” (*targeted sanctions*) intentan aplicarse a personas o entidades específicas, y buscan proteger a la población civil de los Estados de todo tipo de “daños colaterales”, como los que se presentaron, por ejemplo, en la aplicación del famoso programa “Petróleo por Alimentos”, implementado durante la Primera Guerra del Golfo.

En la parte III del trabajo, Thakur analiza algunos retos duros (“hard issues”) de la seguridad, en particular, la amenaza nuclear, el terrorismo, Kosovo e Iraq, como manifestaciones de intervenciones internacionales de carácter unilateral, y los casos de Afganistán, Libia y Siria, como ejemplos de una intervención autorizada por la ONU (los dos primeros) y una no intervención (el tercero).

Siempre latente, la amenaza nuclear vuelve a causar controversias después del retiro de Estados Unidos del acuerdo nuclear, concluido con Irán en 2015. En esta parte del trabajo, Thakur nos confronta con otra prueba del carácter irracional de la regulación jurídica de algunos aspectos de las relaciones internacionales: la inexistencia, en el ámbito del derecho internacional, de una prohibición general del uso, producción y almacenamiento de armas nucleares. A pesar de los claros avances en materia de no proliferación de armas, el tema del desarme de los ocho Estados nucleares (los cinco miembros originarios del Tratado de No-proliferación Nuclear, más India, Pakistán y Corea del Norte) se encuentra en un *impasse*, y sigue creando una de las más serias amenazas para la protección de la seguridad humana y para la vida en nuestro planeta. Otro fenómeno que causa un verdadero flagelo para la seguridad internacional y para la seguridad humana es el terrorismo. Los ataques del 11 de septiembre de 2001 y los más recientes en París, Bali, Madrid, Londres, Yakarta, Bruselas, Afganistán, Pakistán e Iraq constituyen un verdadero asalto a los principios de paz, orden, derecho, derechos humanos y arreglo pacífico de las controversias, que fundamentan el concepto de “R2P” y constituyen las bases normativas y axiológicas de la labor de la ONU.

El análisis de las *hard issues* de la seguridad se torna verdaderamente duro cuando el autor procede a examinar los casos de Kosovo e Iraq y los daños

irreparables que dichas acciones causaron a los conceptos de “intervención humanitaria” y “R2P”. La intervención unilateral de la OTAN en Kosovo en 1999 ha sido considerada por algunos Estados (entre otros China, Rusia, India y, por supuesto, Serbia) como una violación tanto del Estatuto de la OTAN como de la Carta de la ONU y de la práctica de los Estados en materia de uso de la fuerza. El carácter desastroso de esa intervención para la población civil (aumento del número de refugiados, intensificación de las prácticas de depuración étnica, caos y dificultad por reconstruir una nación dividida) se volvió a repetir, con mayor intensidad, durante la intervención en Iraq de la coalición militar, liderada por Estados Unidos. Basado en mentiras deliberadas acerca de la existencia de armas de destrucción masiva, este “megadesastre” de la política mundial ha causado una catástrofe humanitaria de enorme magnitud. El autor recuerda el impresionante número de civiles muertos, muchos de ellos mujeres y niños, de refugiados y de desplazamientos forzados. Para marcar su indignación ante dicha catástrofe, Thakur se apropia de una célebre réplica del personaje Marco Antonio en la obra Julio César, de Shakespeare, para concluir que “lo bueno que hizo la coalición yace con los muertos en Iraq; el daño que causó sigue viviendo en infamia”. En términos de “R2P”, las intervenciones en Kosovo e Iraq demostraron irrefutablemente que la justificación de una intervención unilateral en la protección de la población civil puede constituir un simple alibi para derrocar, desde fuera, a un régimen político interno.

El reto de conciliar la “R2P” con los fines políticos perversos que este concepto puede abanderar se volvió a presentar en los casos de Libia y Siria. En Libia, dicho concepto fue invocado por primera vez en el marco del capítulo VII de la Carta de la ONU para autorizar una intervención militar, liderada por la OTAN y respaldada en un fuerte apoyo francés y británico. En particular, en su Resolución 1973, el CS instó a los Estados miembros de la ONU a “usar todas las medidas disponibles” (*argot* del Consejo para autorizar el uso de la fuerza armada), con el fin de proteger a los civiles y a las poblaciones civiles de las atrocidades, cometidas por el régimen de Muammar Gadafi. Pero más allá del mandato de proteger a civiles, dicha autorización fue *de facto* utilizada para derrocar al gobierno del coronel Gadafi y sumir a Libia en el caos y la no gobernabilidad.

Thakur atinadamente señala que el precio de los excesos de la OTAN en Libia fue pagado directamente por el pueblo sirio. El autor recuerda que China y Rusia no vetaron la Resolución 1973 del CS porque creyeron

que la intervención militar de la OTAN iba a ser limitada a los propósitos humanitarios de la “R2P”. El sentimiento de “traición”, acompañado por la real preocupación de Rusia ante la extensión de las fronteras de la OTAN hacia el Este, explica, en buena medida, el constante veto ruso a los proyectos de resolución del CS sobre el conflicto sirio. Así, los “fantasmas” de Iraq y Libia hacen que Rusia y China guarden una excesiva cautela ante los instintos intervencionistas que la “R2P” puede alimentar.

Es precisamente la amplitud de este instinto intervencionista que diferencia la noción de “intervención humanitaria” de la “R2P”. La distinción entre ambos conceptos se aborda en los últimos capítulos de la parte II de la obra de Thakur. La “intervención humanitaria” se aplica principalmente a las relaciones entre Estados y se inscribe más fácilmente en la óptica de cambio de poder interno a través del uso de la fuerza externa, mientras que la “R2P” busca proteger a civiles inocentes y debe permanecer neutral en términos de distribución del poder. Si la “intervención humanitaria” constituye un simple eufemismo para “intervención armada”, la “R2P” busca canalizar la conciencia internacional hacia la acción colectiva para prevenir atrocidades masivas en contra de la población civil.

En la parte final de su libro, Thakur concluye que la operatividad y efectividad de la “R2P” en la práctica de la ONU se relaciona estrechamente con el marco jurídico-institucional en el que se inserta dicho concepto. El autor enfatiza que la viabilidad de la “R2P” depende, en buena medida, del logro de una reforma en el funcionamiento del CS. El combate al déficit crónico de legitimidad y representatividad del Consejo y la necesidad de mejorar sus relaciones con la Asamblea General de la ONU se enfrenta constantemente con las características del veto de los “P5” (los cinco miembros permanentes). Dicho veto afecta negativamente el futuro prometedor de la “R2P”, porque, en los hechos, paraliza su potencial de lidiar con la protección de civiles en casos de atrocidades masivas, cometidas en conflictos que ponen en riesgo los intereses nacionales y/o geoestratégicos de los “P5”.

El análisis de la evolución del concepto de “R2P” en el libro de Thakur es marcado por grandes esperanzas, frustraciones en el camino y, frecuentemente, decepciones amargas al final. La “R2P” busca universalizar una nueva visión de la seguridad internacional, susceptible de “suavizar” las rudas relaciones y asimetrías de poder que caracterizan las relaciones interestatales en el plano internacional. Dicha visión busca preservar a las

víctimas más inocentes de los conflictos —“nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas”— de los efectos, siempre devastadores, del uso de la fuerza en el ámbito interno y en el internacional. El libro *The UN, Peace and Security. From Collective Security to the Responsibility to Protect* constituye así un llamado humanista para la paz y un “llamado de atención” para la ONU. Se sigue esperando de esta organización que garantice el multilateralismo en un contexto multipolar y construya un mundo gobernado por el derecho (internacional), no por el poder ni por la fuerza. A pesar de las dudas que Thakur crea respecto al potencial de la organización de cumplir con esta expectativa utópica, su libro está permeado de una visión reconfortante, que demuestra con brillantez que el mundo es y será un lugar menos sangriento con la ONU, de lo que lo sería sin ella.

Virdzhiniya Petrova Georgieva\*

\* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesora en la Facultad de Derecho de la UNAM.