

El Colegio de México
Centro de Estudios Internacionales



Más allá de la intervención humanitaria: dilemas de su institucionalización

Tesis que para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales presenta:

Daniel Ortega Nieto

México D.F., junio de 2005.

MÁS ALLÁ DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA: DILEMAS DE SU INSTITUCIONALIZACIÓN

Autor: Daniel Ortega Nieto
Director de tesis: Dr. Lorenzo Meyer

Índice General

1.- Agradecimientos	p. ii
2.- Introducción	p. 1
3.- El resurgimiento del debate: ¿Cómo llegamos?	p. 5
4.- La polarización del debate: ¿Dónde estamos?	p. 23
5.- Las consecuencias conceptuales: ¿Hacia dónde vamos?	p. 58
6.- Las complicaciones estructurales: ¿Viabiles y deseables?	p. 90
7.- Conclusiones finales	p. 118
8.- Bibliografía	p. 121

Agradecimientos:

La redacción de la tesis representó un arduo y gratificante proceso de aprendizaje; su conclusión simboliza, antes que nada, el final de un ciclo formativo, por ello simplemente me queda agradecer a las muchas personas que de una u otra manera influyeron y enriquecieron mi persona a lo largo de dicho período. Me es imposible nombrar a todos aquellos que hicieron de mi experiencia en El Colegio de México una etapa extraordinaria, sepan que siempre les estaré agradecido.

Quisiera agradecer a mi director de tesis, Dr. Lorenzo Meyer, quien en todo momento accedió a resolver mis dudas y cuyas recomendaciones fueron indispensables para concluir el presente trabajo. Agradezco a los profesores del Colegio por compartir su invaluable conocimiento; recordaré de manera especial los fascinantes cursos, los amables consejos y la claridad y amabilidad con la que respondieron a mis interminables interrogantes: Dr. Rafael Segovia, Dra. Soledad Loaeza, Dr. Samuel del Villar (q.e.p.d.), Dr. Lorenzo Meyer, Prof. Bernardo Sepúlveda Amor, Profa. Celia Toro, Dr. Rogelio Hernández, Dr. Saurabh Dube, Dr. Ilán Bizberg, Dr. Carlos Alba, Dr. Steven Levitsky y Dr. Michael Ignatieff.

El generoso apoyo de varias personas fue imprescindible para concluir los distintos proyectos que emprendí en esta etapa. Agradezco especialmente la confianza de las siguientes personas: Dra. María del Carmen Pardo, Dra. Ana Covarrubias, Dr. Sergio Aguayo, Dr. Mario Ojeda, Embajador Juan Manuel Gómez Robledo, Embajador Adolfo Aguilar Zinser (q.e.p.d.), Embajador Luis Alfonso de Alba, Prof. Humberto Garza, Dr. Andrew Moravcsik y Lic. Pilar Escobar.

La presencia y entrañable amistad de varias personas me permitió compartir y disfrutar cada momento de este período. A lo largo de dicha etapa tuve la suerte de contar con personas con quienes no sólo me une una sincera amistad, sino un enorme cariño. Les agradezco por los recuerdos, anécdotas y momentos que me hicieron crecer como persona. Gracias: Pablo (Tito), Ruy, Katia, Valero, Alan, Joe, Gaby, Carla, Chocho, Brenda, Poncho, Zamorski, Joaco, Carlos y Leah. Igualmente agradezco a todos mis compañeros del Colegio, especialmente a Bárbara, Andrea, Julieta, Vanesa, Dionisio, Natalia, José Antonio, Luicy, Daniela, Laura, Paty, Valentina, y Omar.

Estoy enormemente agradecido por el enorme cariño y consejos de Emilio Lozoya y Familia. Igualmente agradezco la amistad y el afecto de la Familia Urrusti Frenk; a Sinaia, por los bonitos recuerdos y por haberme dado la oportunidad de compartir.

Agradezco a Claudia la gran comprensión y paciencia con la que hemos logrado construir una sincera amistad. A mi hermano, Héctor, por su inigualable tolerancia y, por haberme dado, desde su cariñoso silencio el apoyo para “volar alto”. A mi padre, por ayudarme a salir adelante, por haber respaldado mis decisiones, por haberme enseñado el sentido de la responsabilidad y por brindarme su apoyo absoluto.

Finalmente, dedico esta tesis a la memoria de mi madre, Nelly, quien siempre, a pesar de la distancia y el tiempo, ha estado presente. Ella compartió la lección más importante, nos mostró que en los momentos más adversos de la vida, una sonrisa puede mostrarnos el camino indicado.

We shall have to repent in this generation,
not so much for the evil deeds of the wicked
people, but for the appalling silence of the
good people.

Dr. Martin Luther King Jr.

Introducción.

La transición del mundo de los conceptos y las ideas al cruel mundo del poder y la realidad es por demás complicada y problemática. Dicha transición, infranqueable en ciertos temas, ha llevado a la proliferación de “formulismos.” Es decir, el deseo de reducir realidades complejas en fórmulas determinadas y analogías con la intención de solucionar dilemas particularmente delicados.¹ El debate sobre la intervención humanitaria no ha sido la excepción y a pesar de la extensa literatura sobre el tema, el análisis de las posibles repercusiones que conllevaría la legalización y legitimación de tales intervenciones es insuficiente para concluir un debate tan significativo.

El debate sobre la intervención humanitaria plantea dilemas de suma importancia para los distintos actores que conforman el orden internacional. Los diversos dilemas consisten en optar por una acción, de entre dos o más posibilidades, de cuyas consecuencias habrá varias que para los actores son igualmente indeseables e indirectamente inevitables a pesar de haber considerado detenidamente las diferentes

¹ Stanley Hoffman, *Gulliver's Troubles or the Setting of American Foreign Policy*, New York, McGraw Hill Publishing Co., 1968, pp. 140-142. También véase: Viron P. Vaky, “Political Change in Latin America: A Foreign Policy Dilemma for the United States,” *Journal of Interamerican and World Affairs*, Vol. 28, No. 2, Summer 1986, pp. 1-15.

opciones. Igualmente, la decisión de renunciar a cualquiera de las alternativas debe tomar en cuenta las repercusiones adversas y negativas de dicha posición.²

El debate sobre los dilemas que enfrenta la intervención humanitaria no se resolverá de la manera más conveniente para los diversos actores mientras éste se mantenga en discusiones estrictamente éticas y legales, y no se planteen las repercusiones que las distintas alternativas presentan. Ciertamente el debate sobre la intervención humanitaria no ha sido estéril y ajeno a la realidad; igualmente se ha dado a la vez que aumentan exponencialmente las acciones y actividades caracterizadas por el adjetivo “humanitario.” En los albores del siglo XXI ambos, problemas y soluciones, son calificados como “humanitarios,” y tanto las ambigüedades como la complejidad del asunto se minimizan para dar prioridad a la acción sobre la deliberación y el entendimiento.³ En un mundo de “desastres humanitarios” e “intervenciones humanitarias,” es necesario comprender los orígenes del problema, deliberar sobre las posibles acciones y llevarlas a cabo asumiendo las consecuencias antes previstas.

El objetivo primordial del presente trabajo es plantear y analizar los dilemas conceptuales y prácticos, al igual que las posibles consecuencias, que se presentarían en caso de que se legalizaran y legitimaran las intervenciones por motivos humanitarios. Si el debate sobre la intervención humanitaria no avanza más allá de los argumentos éticos y legales, la comunidad internacional sufrirá rezagos considerables que afectarán sustancialmente el porvenir del orden internacional. Si bien los temas relativos a asuntos humanitarios han sido desplazados temporalmente de la agenda internacional, “Es sólo cuestión de tiempo antes de que vuelvan a recibirse informes de alguna parte del mundo

² Thomas G. Weiss y Collins, *Humanitarian Challenges and Intervention*, Colorado, Westview Press, 1996, p.99.

³ David Reiff, *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis*, New York, Simon & Schuster, 2002, p.272.

en donde estén sucediendo masacres, hambrunas masivas, violaciones y limpiezas étnicas.”⁴ En este sentido, Michael Ignatieff tiene razón al afirmar que “cuando los fines morales son universales, pero los medios son limitados, la decepción es inevitable.”⁵ Por ello, la disyuntiva fundamental es conciliar medios y fines para evitar el mayor número de decepciones posibles.

El siguiente trabajo está organizado de manera que se conozcan las razones por las cuales el debate se encuentra en la situación actual, analiza el “impasse” de dicha situación y, por último, profundiza en los dilemas y consecuencias de legalizar y legitimar la intervención por motivos humanitarios. En este sentido, el primer capítulo “El resurgimiento del debate: ¿Cómo llegamos?”, analizará las causas principales que lograron que el tema de la intervención humanitaria resurgiera en la década de los noventa y se convirtiera en una de las prioridades de la agenda internacional. Asimismo, el capítulo se referirá a la importancia que el debate referente a la intervención humanitaria tiene para el futuro del orden internacional. El segundo capítulo “La polarización del debate: ¿Dónde estamos?” presentará los argumentos a favor de la intervención humanitaria y los respectivos contra-argumentos.

El tercer capítulo, “Las consecuencias conceptuales: ¿Hacia dónde vamos?”, se concentrará en los principales dilemas conceptuales. La primera parte de dicho capítulo se referirá a los problemas conceptuales que plantea la posible conciliación entre “soberanía nacional” y “responsabilidad internacional”, al igual que la disyuntiva de considerar una “crisis humanitaria como amenaza a la paz y seguridad internacionales.”

⁴ Gareth Evans y Mohamed Sahnoun, “The Responsibility to Protect,” *Foreign Affairs*, Vol. 81, November-December 2002 (6), p.100.

⁵ Amy Gutman (ed.), *Michael Ignatieff: Human Rights as Politics and Idolatry*, Princeton University Press, 2001, p.18.

El cuarto capítulo, “Las complicaciones estructurales: ¿Viable y deseable?”, se enfoca en los dilemas estructurales que deberá enfrentar el orden internacional para procurar intervenciones efectivas y eficientes; por lo que se enfocará principalmente en la Organización de Naciones Unidas. Asimismo, dicho capítulo analizará las posibles complicaciones de legitimar y legalizar la intervención humanitaria en una era unipolar, la guerra en Irak (2003) y las consecuencias de intentar justificar dicha intervención como humanitaria. Por último, se presentarán las conclusiones del trabajo.

Capítulo I. El resurgimiento del debate: ¿Cómo llegamos?

El debate sobre el uso de la fuerza destinada a impedir o detener violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos sin el consentimiento expreso del Estado es por demás antiguo.⁶ Sin embargo, la década de los noventa marcó un hito en el debate de la intervención humanitaria. Esto sucedió tanto en el ámbito académico como en el profesional, tal y como lo demuestra el inmenso número de publicaciones así como la constante referencia por parte de personajes de la vida política internacional.⁷ Evidentemente las intervenciones por supuestas motivaciones humanitarias realizadas en la misma década alentaron el debate. No obstante ¿qué hizo posible que dichas intervenciones se llevaran a cabo y se cuestionara, de nueva cuenta, el alcance del concepto de soberanía y el uso de la fuerza? A continuación sugiero que a lo largo de la segunda mitad del siglo XX surgieron tres “revoluciones” en distintos ámbitos –derechos humanos, democracia y tecnología- cuyo auge coincidió con el fin de la Guerra Fría, lo cual propició una coyuntura especial que ocasionó el resurgimiento tanto del debate como de la acción.

La revolución⁸ de los derechos humanos comenzó al término de la Segunda Guerra Mundial, y cuenta con tres ámbitos: jurídico, promocional y aplicación.⁹ El

⁶ Los orígenes de la “intervención humanitaria” se remontan a la idea Cristiana de “Guerra Justa.”

⁷ Las páginas de la publicación *Ethics & International Affairs* son sólo un ejemplo del fenómeno académico: “[m]ientras que éste era el tema central [intervención humanitaria] de apenas 10% de los artículos a inicios de los noventa, la proporción alcanzó casi una tercera parte a la mitad de la década y para finales abarcaba casi la mitad de los principales artículos de la publicación.” (Thomas G. Weiss, “La Responsabilidad de Proteger en una Era Unipolar”, en Covarrubias y Ortega (*En Prensa*)). Con respecto a las declaraciones de personajes de la vida internacional véase: Kofi Annan, *The Question of Intervention*, NY, ONU, 1999; y véase, entre otros, el discurso pronunciado, en el Chicago Economic Club, por Tony Blair en 1999 en el cual delineó la justificación para la intervención humanitaria. (<http://www.number-10.gov.uk/output/Page1297.asp>)

⁸ Utilizo el término “revolución” dado que los cambios ocurridos en la segunda mitad del siglo XX no tuvieron precedentes, tanto en consecuencias como en el corto período de tiempo en el que se suscitaron.

primero de ellos, la “revolución jurídica” en materia de derechos humanos, se refiere a la creación de instrumentos jurídicos internacionales de los cuales destacan: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948), los Convenios de Viena sobre Derecho Internacional Humanitario (1948) y sus Protocolos Adicionales (1977), la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1950) y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos (1966) Económicos, Sociales y Culturales (1966), por mencionar algunos de los más relevantes.¹⁰ La revolución jurídica en materia de derechos humanos ha permitido que el individuo reciba reconocimiento legal y, entre otras cosas, le ha otorgado herramientas para que sus derechos sean salvaguardados.

Si bien el siglo XX se caracterizó por la violencia y la violación sistemática de los derechos humanos consagrados en los instrumentos antes mencionados, es un hecho que su promulgación fue un factor decisivo en varios movimientos sociales como por ejemplo los movimientos de independencia en las colonias europeas que argumentaban el derecho a la libre determinación, y la lucha por el reconocimiento y garantía de los derechos políticos y civiles en el ámbito local en países de todo el orbe. Igualmente es importante resaltar que la ratificación de los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos juega cada día un papel más importante en las relaciones entre Estados, como lo sugiere el hecho de incluir cláusulas “democráticas” y de “respeto a los derechos humanos” en tratados de toda índole. En este sentido, los gobiernos de

⁹ Michael Ignatieff, curso ISP-226: “Human Rights, State Sovereignty and Intervention,” KSG, Harvard University (Febrero-Mayo, 2004).

¹⁰ Véase: (http://www.unhchr.ch/spanish/html/intlinst_sp.htm) para una lista de los convenios más importantes en materia de derechos humanos.

prácticamente todas las latitudes respetan, al menos *retóricamente*, los derechos humanos.

Existen suficientes razones para dudar de las repercusiones que los códigos de derechos humanos han tenido sobre la prevención de violaciones a los mismos. No obstante, si bien los instrumentos internacionales de derechos humanos no han sido capaces de detener a los villanos, sí han logrado dotar de poder a las víctimas y a los defensores de tales derechos. Cabe señalar que los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos han permitido que surgiera el segundo ámbito de la revolución en esta materia: la revolución de promoción.¹¹ La creación de organizaciones no gubernamentales (ONGs) que difunden las violaciones a los derechos humanos a escala mundial, promueven su respeto en el ámbito local, publican recomendaciones para los gobiernos y trabajan directamente en las zonas azotadas por crisis, ha favorecido el fortalecimiento de una red transnacional de cabildeo a favor de los derechos humanos.¹²

ONGs como Amnistía Internacional, Human Rights Watch y Médecines Sans Frontiers, presionan a los gobiernos para que practiquen lo que predicán. En este sentido, es indudable la considerable influencia que la red transnacional de cabildeo de derechos humanos ejerce sobre el orden internacional y las políticas públicas de ciertos gobiernos. Igualmente, gracias a la red transnacional de derechos humanos las víctimas han logrado presentar su caso al mundo y, en ocasiones, se han visto beneficiados de los efectos que esto ocasiona. Es cierto que la proliferación de ONGs cuyos orígenes no son del todo conocidos, la falta de rendición de cuentas y la supuesta representación de la “sociedad civil” internacional, nos invita a mantener cierto escepticismo con respecto al futuro de la

¹¹ Amy Gutman (ed.), *Michael Ignatieff; Human Rights as Politics and Idolatry*, op. cit., pp. 7-8.

¹² Véase: Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, 1998.

red transnacional de cabildeo de derechos humanos. Sin embargo como señala Michael Ignatieff, a pesar de la falta de rendición de cuentas de algunas ONGs, es crucial resaltar el papel que han desempeñado en su conjunto, y particularmente las más respetadas, ya que mediante el monitoreo de las violaciones a los derechos humanos han logrado exponer la brecha entre discurso y realidad en dicha materia, lo que ha permitido que la creación de instrumentos de protección no sea simplemente una “revolución en papel”.¹³

El tercer componente de la revolución de los derechos humanos se refiere a la aplicación. La comunidad internacional ha creado diversas instituciones que protegen los derechos humanos y castigan a los culpables de violar dichos derechos. La creación en 1953 y 1969 de la Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos respectivamente, le ha dado a los ciudadanos de los países parte, la capacidad para defenderse de violaciones a los derechos humanos y abusos de autoridad en sus propios Estados. Todo ciudadano de la Unión Europea cuenta en Estrasburgo con una Corte de derechos humanos cuyas sentencias deben ser acatadas por autoridades nacionales. Asimismo, la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana proveen a un número considerable de latinoamericanos instancias cuyas decisiones comienzan a tener mayor relevancia en el ámbito político nacional y han ayudado a promover el respeto a los derechos humanos.

Igualmente importante para la “revolución de aplicación”, es la creación de la Corte Penal Internacional y de los Tribunales especiales encargados de juzgar a los responsables de violaciones a los derechos humanos cometidas en la ex-Yugoslavia, Rwanda, Sierra Leona y Timor Oriental. El 17 de julio de 1998, después de arduas negociaciones, 120 Estados adoptaron el Estatuto de Roma que funge como piedra

¹³ Amy Gutman (ed.), *Michael Ignatieff: Human Rights as Politics and Idolatry*, op. cit., p. 10

angular de la Corte Penal Internacional. El Estatuto de Roma señala la estructura, función y jurisdicción de la Corte Penal, y entró en vigor el día 1 de julio de 2002, sesenta días después del depósito del sexagésimo instrumento de ratificación.

La creación, y entrada en vigor, de la Corte Penal Internacional es un paso sin precedentes en la historia del orden internacional, del derecho internacional y de los derechos humanos. Una institución que pueda proceder legalmente contra individuos que sean responsables de actos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra, posiblemente será una pieza fundamental en el orden internacional del siglo XXI. El reto más importante que enfrenta la Corte Penal para poder consolidarse como un actor importante es la hostilidad norteamericana. A pesar de que noventa y cuatro Estados han ratificado el Estatuto (mayo 2004), la ausencia de Estados Unidos puede ser contundente en el éxito o fracaso de la Corte Penal. Al ser la única superpotencia militar y contar con el mayor número de militares en el extranjero, es factible que ciudadanos norteamericanos se vean involucrados en futuras acciones que competan a la Corte Penal. En este sentido, las funciones y la credibilidad de la Corte se verán erosionados en caso de que ésta no pueda ejercer todas sus facultades. Asimismo, Estados Unidos ha logrado concretar tratados bilaterales, con países miembros de la Corte Penal, que eximen a sus ciudadanos de cualquier responsabilidad ante la Corte. Dichos tratados no sólo permiten la impunidad, sino que debilitan a la Corte y muestran que la aplicación del derecho internacional continúa siendo selectiva.

Los tribunales especiales para Rwanda, la ex-Yugoslavia, Sierra Leona y Timor Oriental también son un ejemplo de la creciente tendencia de juzgar a los responsables de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos. El Consejo de Seguridad de

Naciones Unidas mediante la resolución 827, promulgada el 25 de mayo de 1993, estableció el Tribunal para la ex-Yugoslavia y lo facultó para examinar crímenes perpetrados a partir de 1991. A la fecha (2004) se han dictado treinta y cinco sentencias y actualmente se encuentran detenidas cincuenta y ocho personas que esperan juicio o la resolución del mismo. Vale la pena señalar que el Tribunal para la ex-Yugoslavia emitió la primera orden de arresto en contra de un jefe de Estado, Slobodan Milosevic, quien actualmente se encuentra en juicio en la Haya.

El Tribunal Internacional para Rwanda, con sede en Arusha, fue creado por el Consejo de Seguridad, el 8 de noviembre de 1994, mediante la resolución 955. Además de llevar a juicio a los responsables del genocidio ocurrido en Rwanda, el Tribunal tiene un mandato que le permite enjuiciar a los ciudadanos de Rwanda que hayan violado los derechos humanos en países vecinos. Asimismo, es el primer tribunal que emite una sentencia basada en la Convención contra el Genocidio de 1948. A la fecha, el Tribunal ha emitido quince sentencias involucrando a veintinueve personas culpables y tiene a cincuenta y cinco personas detenidas, entre ellas ex-ministros y militares, que se encuentran en juicio o en espera de uno.

Por otra parte, la Administración Transitoria de Naciones Unidas en Timor Oriental, creada por el Consejo de Seguridad mediante la resolución 1212 del 25 de octubre de 1999, ha sido dotada de un mandato en el cual se le hizo responsable de crear un sistema judicial que se encargue de enjuiciar a los responsables de crímenes contra los derechos humanos. En el caso de Sierra Leona, se firmó un acuerdo entre el gobierno y las Naciones Unidas para la creación de un tribunal penal mixto (jueces extranjeros y de Sierra Leona) encargado de enjuiciar a los responsables de crímenes durante el conflicto

en dicho país. Es importante mencionar que la fiscalía del Tribunal ha emitido una orden en contra del entonces presidente de Liberia, Charles Taylor, por su posible responsabilidad en las atrocidades cometidas en Sierra Leona.

Los tres elementos que componen la revolución de derechos humanos han erosionado, o al menos cuestionado seriamente, el concepto clásico de soberanía nacional. Si bien cada Estado asume los compromisos que desee en su capacidad de soberano, es evidente que el alcance tanto de los instrumentos de protección a los derechos humanos, la red transnacional de cabildeo y las instituciones legales han puesto en entredicho el supuesto que señala que los derechos humanos son un asunto de jurisdicción exclusiva del Estado.

La segunda de las revoluciones que se desató al término de la Segunda Guerra Mundial es la “revolución democrática.” La instauración de regímenes democráticos en la segunda mitad del Siglo XX ha favorecido que se promuevan, al menos retóricamente, los derechos humanos. La reconocida ONG, Freedom House, publicó en 1999 un reporte especial sobre la democracia en el Siglo XX. En dicho reporte¹⁴ se entiende democracia como: “un sistema político en el cual la oposición tiene oportunidad legítima de acceder o participar en el poder y en el cual los líderes han sido elegidos mediante procesos competitivos y multipartidistas con la presencia de múltiples candidatos.”¹⁵ Bajo esta definición –suficientemente amplia como para abarcar distintos tipos de gobiernos, pero adecuadamente estrecha para el presente análisis- se encontró que para el año 1999, ciento diecinueve Estados, de los ciento noventa y dos existentes, cumplían con las

¹⁴ Freedom House, *Democracy's Century: A Survey of Global Political Change in the 20th Century*, New York, Freedom House, 1999. (<http://www.freedomhouse.org/reports/century.pdf>).

¹⁵ *Ibid.*, p.1. El reporte fue revisado por politólogos como: Seymour Martin Lipset, Fareed Zakaria y Francis Fukuyama, entre otros.

características antes señaladas de un sistema político democrático y que sus habitantes representan el 58.2% de la población mundial. Las cifras anteriores contrastan con las encontradas para el año de 1950, cuando solamente había veintidós democracias cuyos habitantes representaba el 31% de la población mundial.

La creación de nuevos Estados soberanos constituidos durante la segunda mitad del Siglo XX, como resultado principalmente del proceso de descolonización, ha ayudado a que el concepto de soberanía prevalezca. El reporte de Freedom House señala que en 1900 había cincuenta y cinco estados soberanos, para 1950 la cifra aumentaba a ochenta y, finalmente, en 1999 el número llegaba a ciento noventa y dos.¹⁶ En este mismo sentido, es importante apuntar que a partir de 1950, setenta grupos étnicos han tomado las armas en la búsqueda de su independencia o mayor autonomía, sin contar los movimientos de descolonización. Igualmente significativo es el número de conflictos, veintidós activos en 2003, cuyo objetivo es la auto-determinación.¹⁷ Dichas cifras muestran parte de la tensión entre derechos humanos y soberanía estatal. Si bien uno de los argumentos principales de los grupos armados es un supuesto derecho (auto-determinación), evidentemente esto no implica que al obtener la independencia o soberanía se respeten los demás derechos humanos; al contrario, se puede esperar una defensa absoluta de la recién adquirida soberanía.¹⁸

La tercera de las revoluciones que se desarrollaron a partir de la segunda mitad del Siglo XX es la “tecnológica”. Si bien la literatura acerca de la globalización en comunicaciones es extensa y gran parte de la misma se concentra en los efectos de los

¹⁶ *Ibid.*, p. 2.

¹⁷ Monty G. Marshal y Ted Robert Gurr, *Peace and Conflict 2003*, Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, 2003, p. 32.

¹⁸ Se ahondará más en el tema de soberanía en el capítulo 3.

medios de comunicación, simplemente quisiera hacer referencia al llamado “efecto CNN” y a la tecnología militar dado que han tenido un impacto significativo en el resurgimiento del debate acerca de la intervención humanitaria.

Como bien señala Michael Walzer: “Ahora es posible asesinar de manera más efectiva a un número masivo de personas. Sin embargo, es mucho más difícil asesinarlas en secreto. En el mundo contemporáneo muy pocas cosas suceden a una gran distancia, fuera de nuestra vista o detrás del escenario; las cámaras de video llegan antes que el *rigor mortis*. Somos espectadores instantáneos de cada atrocidad; sentados en la sala de televisión observamos a los niños asesinados y a los refugiados desamparados”.¹⁹

Es un hecho que los reportes sobre catástrofes internacionales llegan a través de los medios electrónicos a un número cada vez mayor de personas y han tenido implicaciones directas en ciertas crisis. El llamado “efecto CNN” ciertamente influyó en la decisión de intervenir en Somalia,²⁰ no obstante, es importante no exagerar dicho efecto dado que los reportes en vivo de las masacres en Bosnia y Ruanda no lograron persuadir a los gobiernos de intervenir. Es decir, ha habido un cambio cuantitativo más que cualitativo; y el “efecto CNN” aún no deja claro la relación causal entre opinión y acción.²¹ Igualmente, como señala David Rieff: “Es verdad que el acceso a la información que tenemos no tiene precedentes gracias a la televisión y a Internet. Sin embargo, es falso que dicha información signifique que comprendamos y hagamos uso de lo que vemos... [e]n Estados Unidos, el tiempo aire promedio en televisión de una noticia internacional es de un minuto con veinte segundos... es evidente que habrá imprecisiones

¹⁹ Michael Walzer, “The Argument about Humanitarian Intervention,” *Dissent*, Winter 2002, pp.29-37.

²⁰ Nicholas Wheeler, *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford University Press, 2000, p. 179-180.

²¹ Thomas G. Weiss y Cindy Collins, *Humanitarian Challenges*, *op. cit.*, p. 165-167.

tanto en el reportaje... como en la percepción...”²² Es por ello que si bien el “efecto CNN” ha alertado al público sobre las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos en lugares remotos, la decisión sobre el uso de la fuerza requiere más que imágenes desgarradoras.

Con respecto al ámbito revolucionario en materia de tecnología militar y su relación con la intervención humanitaria, es necesario mencionar lo sucedido en Kosovo y el precedente que sentó. Los avances en tecnología militar, como por ejemplo la precisión de nuevos armamentos y la posibilidad de ejecutar acciones militares altamente complejas a kilómetros de distancia, también han colaborado en el resurgimiento del debate sobre el uso de la fuerza en situaciones de crisis humanitarias y el surgimiento de lo que se ha llamado “Guerra Virtual.”²³ Dado que la intervención realizada en Kosovo en 1999 no ocasionó ninguna muerte en las filas de la OTAN por motivo de combate y, hasta cierto punto, se concretaron los objetivos de los gobiernos occidentales, la intervención humanitaria aparentemente se ha reivindicado.²⁴ El hecho de que gobiernos con tecnología militar tan avanzada puedan librar guerras sin bajas, o con un número reducido de ellas, puede ser un aliciente para realizar futuras intervenciones.

Como se ha intentado demostrar, el concepto clásico de soberanía y el alcance de la protección de los derechos humanos ha sido seriamente cuestionado por las revoluciones en materia de derechos humanos, democracia y tecnología, lo que ocasionó que el debate sobre la intervención humanitaria resurgiera y se convirtiera en una de las prioridades de la agenda internacional. La proliferación de instrumentos de protección a los derechos humanos y grupos que monitorean su cumplimiento, el número creciente de

²² David Rieff, *A Bed for the Night*, op. cit., pp. 32-33.

²³ Véase Michael Ignatieff, *Virtual War: Kosovo and Beyond*, New York, Picador USA, 2000.

²⁴ Michael Ignatieff, *Virtual War: Kosovo and Beyond*, op. cit., p.162.

personas que habitan en regímenes democráticos, aunado a los avances tecnológicos en materia de comunicaciones y desarrollo militar, generaron un contexto que se canalizó con el fin de la Guerra Fría y la consolidación de la hegemonía norteamericana.

La caída del muro de Berlín (1989) y la desintegración de la Unión Soviética en los albores de la década de los noventa representó el inicio de una nueva era en el orden internacional. Con el colapso del bloque conformado por el Pacto de Varsovia y el fin de la Guerra Fría, los Estados Unidos se consolidarían como la única superpotencia mundial, lo que marcaría el inicio de una era unipolar. El giro de la balanza de poder internacional obligó a los distintos actores a replantear los medios y objetivos primordiales del orden mundial; sin embargo, se acentuaba una nueva característica: por lejanos o ajenos que fueran una crisis o un conflicto, todos debían consultar previamente a Washington.

El entonces presidente de los Estados Unidos, George H. W. Bush, repetía a los cuatro vientos la necesidad de instaurar un nuevo orden en el cual la justicia y los derechos humanos predominaran sobre la desigualdad y la violencia: “De estos tiempos problemáticos... un nuevo orden mundial puede emerger: una nueva era, libre de la amenaza del terror, más sólida en la búsqueda de la justicia, y más segura en el camino hacia la paz... Un mundo en el cual la ley del derecho suplante a la ley de la selva. Un mundo en el cual las naciones reconozcan la responsabilidad compartida de lograr la justicia y la libertad. Un mundo en el cual los fuertes respeten los derechos de los débiles.”²⁵

Al igual que Estados Unidos y los demás países, la Organización de Naciones Unidas comenzaba a replantear su papel en el mundo y, específicamente, en lo referente

²⁵ George Bush, “Address Before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit,” 11 Sept 1990, in [1990] 1 *Bush Papers* 1219, citado en, Simon Chesterman, *Just War or Just Peace?*, Oxford University Press, 2001, p. 121.

al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. En este sentido, el 31 de enero de 1992 se llevó a cabo una reunión Cumbre del Consejo de Seguridad –la primera en la que participaban todos los Jefes de Estado de los países miembros del Consejo- en la cual se le encargó al Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, presentar un informe con respecto a cómo fortalecer a la ONU en la búsqueda de la paz. El resultado fue “Un Programa de Paz,” documento que definía cuatro áreas en las cuáles la ONU debía fortalecer su presencia: diplomacia preventiva, mantenimiento de la paz, reestablecimiento de la paz al término de conflictos y la búsqueda de la paz.²⁶

A la vez que los actores internacionales redefinían sus políticas, el contexto internacional y las características de los conflictos armados se transformaban. Más de una tercera parte del mundo se vio afectado por un conflicto civil durante los años noventa.²⁷ Es decir, la naturaleza de los conflictos ahora era de carácter interno y no internacional, por lo que la atención de la ONU y Washington comenzó a girar hacia los asuntos domésticos de los Estados en conflicto. Asimismo, las víctimas civiles aumentaron exponencialmente y la demanda de ayuda humanitaria creció de la misma manera. Boutros Boutros-Ghali resume de manera adecuada el sentimiento que reinaba en la élite internacional al término de la Guerra Fría:

“[R]esulta obligado constatar que la mayoría de los conflictos en los que la ONU participa no se desarrollan entre los estados, sino en el interior mismo de las naciones...Numerosos conceptos se deben repensar. El fin de la guerra fría no ha dado lugar a una gran conferencia diplomática, como en sus tiempos el Congreso de Viena, el

²⁶ *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping* (Report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 Jan 1992), UN Doc A/47/277-S/24111 (1992).

²⁷ Monty G. Marshall y Ted Robert Gurr, *op. cit.*, pp. 19-20.

Tratado de Versalles o la Carta de San Francisco. Sabemos, sin embargo, que el mundo ha cambiado, que el nuevo orden político tarda en consolidarse y que de todos lados surgen conflictos que ponen en duda nuestra visión tradicional de la sociedad interestatal. La mayoría de los conflictos que la ONU debe resolver están en el extremo opuesto de las guerras clásicas.”²⁸

La coyuntura que propició el fin de la Guerra Fría y las tres revoluciones antes mencionadas ocasionaron que la demanda por intervenir en situaciones en las que se violan masiva y sistemáticamente los derechos humanos aumentara considerablemente. Si bien a lo largo de la historia siempre han existido poblaciones que solicitan la intervención, también es evidente que las intervenciones, por motivos estratégicos, han sido una constante. En los años noventa, el contexto se alteró significativamente por los factores a los que me he referido y se pensaba que la época de la “Doctrina Breshnev” y la “Doctrina Reagan” había quedado atrás para dar lugar a intervenciones verdaderamente humanitarias. En este sentido, se pensaba que la creciente demanda²⁹ iba a ser correspondida por la posible oferta que los países en desarrollo, y la ONU, podían proveer. Ahora bien, el debate resurgió por los factores y acontecimientos analizados en las páginas previas, sin embargo, ¿por qué se le ha dado tanta importancia al debate entorno a la intervención humanitaria? Y ¿por qué es necesario buscar soluciones y no permitir que la historia siga su curso evitando una discusión por demás espinosa?

²⁸ Boutros Boutros-Ghali, “L’ONU et les nouveaux conflits internationaux,” *Relations Internationales et Stratégiques* (París), invierno de 1995, pp.15-16, citado en Olga Pellicer, “Nuevas avenidas para la acción de la ONU; el debate sobre la intervención en asuntos internos de los estados,” *Foro Internacional*, Vol. XXXV, Oct-Dic 1995 (4), p.483.

²⁹ De acuerdo al reporte “*The People on War*” realizado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (y Greenberg Research Inc.) en doce conflictos, el 66% de los encuestados solicitaban mayor intervención por parte de la comunidad internacional, 17% señalaban que debía haber menos intervención, mientras el 10% afirmaba que no debería de haber intervención alguna.

En primer lugar, la intervención humanitaria plantea serios cuestionamientos al andamiaje internacional que ha imperado a partir de la segunda mitad del Siglo XX y cuyas bases se encuentran en la Carta de Naciones Unidas. Específicamente, se pone en tela de juicio el recurso a la amenaza y al uso de la fuerza en las relaciones internacionales.³⁰ La cuestión reside en analizar si efectivamente la comunidad internacional se encuentra preparada para extender, por razones humanitarias, el recurso a hacer la guerra, lo que hace del debate acerca de la intervención humanitaria un asunto de gran importancia. En segundo lugar, la intervención humanitaria representa en sí la doctrina que acapara una constelación de fuerzas que confrontan la noción clásica de soberanía nacional como la principal fuente de lealtad y poder.³¹

En tercer lugar, el debate sobre la intervención humanitaria también es sobre los límites morales de la comunidad internacional y el peso de los valores que la unen.³² La intervención humanitaria pone en el centro del debate el alcance de los instrumentos de protección a los derechos humanos y la voluntad política de los actores –Estados y organizaciones- que a lo largo de la historia han proclamado ser los defensores de dichos valores. En cuarto lugar, el debate en cuestión enfrenta dos concepciones centrales para el desarrollo del entorno internacional: orden y justicia. Por un lado se ve a la intervención humanitaria como una seria violación a las leyes que se han venido construyendo a lo largo de la historia y que fundamentan un orden entre Estados con diferentes concepciones de justicia. Mientras que por el otro lado, se argumenta que solamente se

³⁰ De acuerdo a la Carta de Naciones Unidas, el uso de la fuerza puede utilizarse solamente bajo el principio de legítima defensa (art. 51) y cuando el Consejo de Seguridad autorice acciones bajo el Capítulo VII de la Carta.

³¹ Tom J. Farer, "Humanitarian Intervention Before and After 9/11," en Holzgrefe y Keohane (eds.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, 2003, p.55.

³² Jennifer M. Welsh, "Taking Consequences Seriously: Objections to Humanitarian Intervention," en Welsh (ed.), *Humanitarian Intervention and International Relations*, Oxford University Press, 2004, p. 53.

fortalecerá un orden legítimo mientras la sociedad internacional profundice su compromiso con la justicia.³³

Por último, los recientes acontecimientos muestran que es necesario adoptar parámetros generales mediante los cuales se pueda distinguir entre intervenciones humanitarias y aquellas motivadas por razones estrictamente geopolíticas. La intervención de los Estados Unidos en Irak (2003) es la muestra más clara del peligro que se corre al no delimitar el uso de la fuerza por motivos humanitarios. El argumento central que constantemente utilizó la administración de George W. Bush para justificar la invasión a Irak fue la supuesta amenaza que representaba el régimen de Saddam Hussein por sus intenciones de restaurar su programa de armas de destrucción masiva. Asimismo, las sospechas de la existencia de nexos entre la red terrorista Al-Qaeda y el gobierno de Hussein sirvió para argumentar que la invasión era necesaria para evitar futuros ataques terroristas.

Durante la Asamblea General de Naciones Unidas en 2002, el presidente Bush argumentó frente a la comunidad internacional que Irak representaba una amenaza inminente por su programa de armas de destrucción masiva, que violaban anteriores resoluciones del Consejo de Seguridad, y sus nexos con presuntos terroristas.³⁴ Meses más tarde, el entonces Secretario de Estado, Colin Powell, solicitó una reunión del Consejo de Seguridad para presentar las “pruebas” que Estados Unidos tenía con respecto a los señalamientos anteriores.³⁵ A pesar de que tanto Bush como Powell mencionaron

³³ Nicholas Wheeler, *op. cit.*, p. 11.

³⁴ Véase discurso de George W. Bush ante la Asamblea General de Naciones Unidas, 2002: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020912-1.html>

³⁵ Véase discurso de Colin Powell en el Consejo de Seguridad, 5 de febrero de 2003: <http://www.un.int/usa/03clp0205.htm>

los abusos a los derechos humanos cometidos por el régimen de Hussein, estos fueron meramente secundarios por no decir “ornamentales.”

Tras la invasión y la toma de las principales ciudades se suscitó una incansable búsqueda de armas de destrucción masiva sin éxito alguno. A partir de entonces el gobierno de Estados Unidos comenzó a señalar con mayor frecuencia que la intervención en Irak fue una lucha contra la tiranía y por los derechos de los iraquíes.³⁶ Igualmente se enfatizó el impacto positivo de la intervención en la vida cotidiana de los iraquíes; aunque la creciente resistencia mostró lo contrario.³⁷ Conforme pasó el tiempo la única justificación de la administración Bush para intervenir en Irak fue un argumento humanitario.³⁸ Por lo anterior, es necesario que se fijen estándares generales sobre lo que realmente constituye o constituyen motivos suficientes para intervenir por razones humanitarias y evitar así justificaciones “post-intervención”.

La importancia del debate es central para el futuro del orden internacional, no obstante, ¿por qué no continuar con la práctica que hasta hoy en día se ha venido dando? En este sentido es necesario partir de la idea de que es en beneficio de todos construir y fortalecer el derecho internacional como guía para las relaciones internacionales, especialmente en un mundo de actores desiguales. Es por ello que de continuar la práctica actual, el resultado puede ser perjudicial para aquellos que buscan dicho fin. Si los distintos actores rehuyen al debate es posible que en un futuro veamos más intervenciones unilaterales cuyos supuestos motivos humanitarios debiliten las normas de

³⁶ Véase discurso de George W. Bush ante la Asamblea General de Naciones Unidas, 2003: http://www.usunnewyork.usmission.gov/03_146.htm y

³⁷ Richard Falk, “Legality to Legitimacy: The Revival of the Just War Framework,” *Harvard International Review*, Vol. XXVI (num. 1), Spring 2004, p. 43.

³⁸ Kenneth Roth, “Setting the Standard: Justifying Humanitarian Intervention,” *Harvard International Review*, *op. cit.*, p. 59.

derecho internacional y abran espacios no deseados en materia de uso de la fuerza y jurisdicción interna de los Estados. Igualmente importante es el hecho de que los derechos humanos ocupan un lugar prominente en la agenda internacional y acciones ilegítimas e ilegales en nombre de ellos terminarán por debilitar el régimen internacional de derechos humanos que podría llegar a ser visto como una simple fachada tras la cual se esconden intereses de otra índole. Es por ello que tanto los defensores de la soberanía nacional como los promotores de los derechos humanos deben impedir que la práctica vigente siga su curso.

La segunda preocupación central sobre la práctica vigente es el evidente desgaste que puede sufrir Naciones Unidas. Si bien la ONU se desempeña en un sinnúmero de actividades y ámbitos, su objetivo principal, tal y como lo señala el primer artículo de la Carta, es mantener la paz y seguridad internacionales. En este sentido, es necesario que se defina el alcance de la ONU en materia de crisis humanitarias ya que mediante la práctica actual (selectiva, incapaz de frenar la violencia y mandatos ambiguos, entre otras deficiencias) puede sufrir una enorme deslegitimación y por ende correr la misma suerte que su predecesora, la Sociedad de Naciones.

Como se ha señalado, el futuro del debate sobre la intervención humanitaria será determinante para el futuro del orden internacional. Empero, un tema tan trascendental no puede ser resuelto meramente por argumentos morales y legales. Es por ello que se debe considerar a fondo lo que Stanley Hoffman plantea: “Dado que ‘deber ser implica poder ser,’ una ética deontológica en la cual la definición de lo que es correcto no deriva del

cálculo de lo que es posible, se condena a la irrelevancia si sus mandatos no pueden llevarse a cabo en el mundo tal y como es.”³⁹

³⁹ Stanley Hoffman, *World Disorders: Troubled Peace in the Post-Cold War Era*, Maryland, Rowman & Littlefield, 1998, p. 152.

Capítulo II. La polarización del debate: ¿Dónde estamos?

El capítulo precedente se refirió a las circunstancias por las cuales la intervención humanitaria se reinsertó como una de las prioridades en la agenda internacional a principios de los años 90. Asimismo, se mencionó la importancia de reflexionar acerca de las posibles repercusiones de su legalización y legitimación, por lo cual, antes de profundizar en las consecuencias, es necesario definir tanto el tema en cuestión como las posiciones y argumentos más importantes que han asumido los actores involucrados. En este sentido, uno de los objetivos de este capítulo es enfatizar la polarización del debate y resaltar la falta de discusión acerca de los efectos que conllevaría el hecho de que la comunidad internacional diera su beneplácito a acciones militares con fines humanitarios. Como se verá a continuación, no hay una posición preponderante y por ende la acción internacional en dicha materia ha sido irregular. Igualmente, es indispensable definir el término “intervención humanitaria” dado que, como ha sucedido en varias ocasiones, se utiliza indistintamente provocando así una mayor confusión y polémica sobre los alcances de dicha práctica.

Al ser un debate que implica un sinnúmero de factores y actores pero especialmente por tratarse de una cuestión en la cual se ve involucrado el destino de vidas humanas, la falta de “intervenciones humanitarias” ha hecho que ciertas personas califiquen a los Estados como mezquinos e indiferentes ante las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos. A pesar de que en la práctica ciertos Estados efectivamente se han comportado de dicha manera, las razones por las cuales lo llegan a hacer son más complejas. De la misma forma, es claro que una visión pacifista de las

relaciones internacionales (aquella que rechaza el uso de la fuerza cualquiera que sea el motivo) se opondrá a cualquier intervención. No obstante, considero que en el mundo en que vivimos hay momentos que requieren de acciones militares, como por ejemplo para detener un genocidio, y es por ello que no incluyo los argumentos pacifistas en el presente trabajo dado que no existen puntos en común que puedan propiciar un verdadero debate. Me parece oportuno comenzar por acotar el tema con un señalamiento de Robert Jackson: “El debate sobre la intervención humanitaria no es un debate entre aquellas personas preocupadas por los derechos humanos y aquellas que son indiferentes e insensibles ante el sufrimiento humano.”⁴⁰ Más bien, el debate es entre aquellos que apoyan el uso de la fuerza como último recurso para resguardar los derechos humanos y aquellos que sostienen que utilizar la fuerza por dichos motivos provocaría consecuencias negativas irreversibles dentro del sistema internacional.

Ahora bien, ¿qué se entiende por “intervención humanitaria”? Me parece que la definición más acertada es la utilizada por Robert O. Keohane y J.L. Holzgrefe en su libro: *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Además de ser una definición suficientemente general, acota el debate de manera efectiva.⁴¹ Debemos entender intervención humanitaria como: “*El uso o amenaza del uso de la fuerza, a través de fronteras, por un Estado (o grupo de Estados), cuya finalidad es prevenir o terminar con graves y extensas violaciones a los derechos humanos fundamentales de otros ciudadanos que los suyos, sin el permiso del Estado en cuyo territorio se aplica*

⁴⁰ Robert Jackson, citado en *The Responsibility to Protect: Supplementary Volume*, Ottawa, International Development Research Center, 2001, p. 113.

⁴¹ Keohane y Holzgrefe (eds.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003. Entre los participantes destacan: Nicholas Wheeler, Fernando Tesón, Thomas G. Weiss, Joseph S. Nye Jr., Stephen D. Krasner, John G. Ruggie y Jack Donnelly, entre otros.

la fuerza.”⁴² Cabe destacar que se excluyen acciones que no requieran el uso de o la amenaza de la fuerza como por ejemplo: sanciones económicas o diplomáticas. Asimismo, se excluyen las acciones militares cuyo objetivo es proteger los derechos humanos de los ciudadanos del Estado que interviene.

Igualmente importante es diferenciar los conceptos “asistencia humanitaria” e “intervención humanitaria” dado que el mal uso de los términos puede empantanar aún más el debate. Como se enfatizará más adelante, uno de los graves problemas es que el Consejo de Seguridad ha autorizado operaciones cuya finalidad es proporcionar “asistencia humanitaria” aunque más adelante se conviertan en intervenciones militares de proporciones no previstas.⁴³ La resolución A/RES/46/182, promulgada el 19 de diciembre de 1991 por la Asamblea General de Naciones Unidas, es un avance considerable en la codificación de la “asistencia humanitaria.”⁴⁴ Este último término debe entenderse como el derecho a recibir asistencia como consecuencia de una situación generada principalmente por hambruna o graves desastres naturales (maremotos, inundaciones, sequías, terremotos, etc.) entre otros ejemplos.⁴⁵

Al parecer la diferencia entre “asistencia” e “intervención” es clara y se reafirma con lo señalado en la propia resolución A/RES/46/182, en donde se establece que: “deberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. En este contexto, la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y,

⁴² *Ibid.*, p.18.

⁴³ El ejemplo más claro es el caso de Somalia.

⁴⁴ Como resultado de dicha resolución, también se creó el Departamento de Asuntos Humanitarios, dentro del Secretariado de Naciones Unidas.

⁴⁵ Héctor Gros Espiell, “El llamado “Derecho de injerencia humanitaria” en un mundo interdependiente” en Modesto Seara Vázquez (comp.), Las Naciones Unidas a los 50 años, México, FCE, 1995, pp. 200-220.

en principio, sobre la base de una petición del país afectado.” No obstante, como bien apunta el Embajador Juan Manuel Gómez Robledo, “la resolución [A/RES/46/182] deja abierta la posibilidad de que pueda suministrarse asistencia de emergencia cuando las autoridades, que *de jure* o *de facto* ejercen el control sobre determinado territorio, han desaparecido o no se hallan en condiciones de asumir sus responsabilidades internacionales.”⁴⁶ Es a partir de dicha posibilidad que algunos temen que se pueda atentar contra la soberanía del Estado mediante intervenciones “disfrazadas” de asistencia.

Es preciso señalar que uno puede analizar la intervención humanitaria desde diversas perspectivas y enfoques. Por ejemplo, Michael J. Smith distingue los argumentos a favor y en contra de la intervención como un debate entre “realistas” y “liberales”, por su parte J. Bryan Hehir diferencia entre argumentos “morales” y “legales”, mientras que Mark R. Wicclair se refiere a argumentos “orientados a las consecuencias” y “orientados a la legalidad.”⁴⁷ No obstante, considero que para no alejarnos de lo que sucede en la práctica, es conveniente analizar los argumentos basándose en lo que han enfatizado los actores (Estados e individuos) que han participado directamente en “intervenciones humanitarias.” En este sentido, los argumentos se pueden clasificar en aquellos que enfatizan la (i)legalidad de la intervención humanitaria y aquellos que se refieren a su (i)legitimidad. Sin embargo, antes de comenzar el análisis de los argumentos y contra-argumentos es necesario señalar los alcances y límites de la Carta de Naciones Unidas con respecto al uso de la fuerza.

⁴⁶ Juan Manuel Gómez Robledo Verduzco, “El derecho internacional humanitario: las nuevas exigencias del mantenimiento de la paz”, en IMRED, *Las Naciones Unidas en su 50 aniversario*, México, IMRED, 1995, pp. 64-80.

⁴⁷ J. Holzgrefe, “The Humanitarian Intervention Debate,” en Keohane y Holzgrefe (eds.), *op. cit.*, p. 19.

El artículo 2(4) de la Carta de Naciones Unidas, firmada en 1945 en la Conferencia de San Francisco, señala que: “Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.”⁴⁸ No obstante, existen dos excepciones a dicho artículo. En primer lugar, la propia Carta establece, en su artículo 51, el “derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas [...]” En segundo lugar, la Carta (en el capítulo séptimo) le concede el poder al Consejo de Seguridad para autorizar el uso de la fuerza con la finalidad de reestablecer la paz y seguridad internacionales.⁴⁹

Existe un tercer mecanismo, no establecido en la Carta, mediante el cual se puede autorizar el uso de la fuerza por medio de la Asamblea General de Naciones Unidas. Durante algunos meses de 1950 el representante de la URSS boicoteó al Consejo de Seguridad en protesta por el reconocimiento que otorgó la ONU al recién derrotado régimen del Kuomintang en China. En ausencia del representante soviético, tres resoluciones fueron promulgadas por el Consejo en las cuales se autorizaba que los Estados Unidos utilizara la fuerza bajo la bandera de la ONU en contra de Corea del Norte. El regreso del delegado soviético impidió la promulgación de más resoluciones y por esta razón se llevó la cuestión a la Asamblea General; el resultado fue la resolución “Pro Paz.” Dicha resolución señala que la Asamblea General puede recomendar medidas colectivas de seguridad (incluido el uso de la fuerza) en caso de que el Consejo no pueda

⁴⁸ Carta de las Naciones Unidas, artículo 2(4).

⁴⁹ *Ibid.*, artículo 42

cumplir su responsabilidad primaria de mantener la paz y seguridad internacionales. Cabe señalar que dicha resolución fue utilizada en Corea del Norte, en la crisis de Suez en 1956 y en el Congo en 1960, aunque a partir de entonces ha caído en desuso.⁵⁰

Al parecer, mediante la autorización del Consejo de Seguridad para utilizar la fuerza o la resolución “Pro Paz,” se daría fin a la discusión sobre la legalidad y legitimidad de supuestas intervenciones humanitarias. Hoy en día es ampliamente aceptado, especialmente en el ámbito académico, que el Consejo de Seguridad y la Asamblea pueden autorizar “intervenciones humanitarias,” no obstante, aún se continúa discutiendo la pertinencia de dichas intervenciones y los argumentos legales y morales han acaparado la atención. La inconsistencia en el accionar de ambos órganos de Naciones Unidas al igual que los cuestionables resultados de las operaciones emprendidas, han aumentado la controversia sobre la extensión del uso de la fuerza por motivos humanitarios.

Como se verá en este capítulo, y a pesar de la aceptación anterior, aún existen actores internacionales con poder considerable que rechazan el supuesto de que el Consejo de Seguridad puede autorizar “intervenciones humanitarias,” por lo que la discusión no se puede dar por terminada.⁵¹ Igualmente, y como se verá en este y los capítulos posteriores, no existe consenso entre los miembros permanentes del Consejo sobre cuándo utilizar la fuerza, aún no está claro si efectivamente las violaciones a los derechos humanos representan amenazas a la paz y seguridad internacionales,⁵² y

⁵⁰ Simon Chesterman, “No More Rwandas Vs No More Kosovos: Intervention and Prevention,” en Covarrubias y Ortega (*en prensa*), p.6

⁵¹ Me refiero principalmente a los gobiernos de China e India (sus argumentos se expondrán más adelante).

⁵² La Carta de Naciones Unidas no tiene referencias con respecto al uso de la fuerza y los derechos humanos. Sin embargo, los artículos 55 y 56 señalan que los miembros deberán cooperar para que se respeten los derechos humanos y las libertades fundamentales.

especialmente, no se han discutido las consecuencias que conllevaría el hecho de “institucionalizar” la intervención humanitaria.

Los distintos argumentos urgen a que se tomen medidas o advierten sobre los peligros de utilizar la fuerza para proteger los derechos humanos. No obstante, la cuestión no se resuelve tan fácilmente dado que a pesar de que la ONU se creó principalmente para preservar la paz y la seguridad internacionales, los integrantes de Naciones Unidas siguen y seguirán siendo Estados con intereses particulares. Lo anterior hace a la ONU un foro político más que un organismo que simplemente vele por la aplicación del derecho internacional y los propósitos de la Carta; el reto, por imposible que parezca, es lograr que lo anterior se sobreponga a los intereses particulares y fortalezca un orden internacional cuya base sea el derecho internacional.

Lo acontecido en los años noventa y especialmente la intervención en Kosovo, han hecho que la discusión acerca de la intervención humanitaria sin autorización de la ONU acapare el debate. El presente trabajo se referirá más adelante a los problemas que las acciones sin autorización de la ONU pueden acarrear. No obstante, creo que es pertinente apuntar que a lo largo del trabajo me enfocaré en las complicaciones de institucionalizar la intervención humanitaria en el sistema de Naciones Unidas, ya que dicha organización (y específicamente el Consejo de Seguridad) fue autorizada por sus miembros para velar por la paz y seguridad internacionales, y porque considero que el “monopolio” de la ONU en dicha materia reduciría el riesgo de que alguna potencia abusara de la práctica. Rehuir la discusión y el debate sobre las repercusiones de reestructurar el sistema de Naciones Unidas no es una razón de suficiente peso como para delegar a una potencia o grupo de potencias este tipo de operaciones. Más aún, es

necesario resolver los dilemas dentro del marco de Naciones Unidas ya que, como ha señalado la Corte Internacional de Justicia, “defectos en la organización internacional no justifican un derecho de intervención independiente.”⁵³ Permitir que el único foro en donde participan prácticamente todos y cada uno de los Estados del planeta sea relegado a un segundo término en una cuestión trascendental es atentar contra los intereses globales y ceder frente a la política del poder.

1) La (i)legalidad de la intervención humanitaria

El primer conjunto de argumentos sobre la intervención humanitaria se refiere a la legalidad o ilegalidad de dichas acciones, por lo tanto primeramente debemos considerar cuáles son las fuentes del derecho internacional y cómo es que éste se crea. En este sentido, el punto de referencia aceptado por la enorme mayoría de los juristas internacionales es el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. A partir de dicho artículo, se considera como principales fuentes del derecho internacional “a) las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes; b) la costumbre como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho...”⁵⁴. Por ello, es de esperarse que existan, por un lado, quienes concentren sus argumentos sobre la (i)legalidad de la intervención en la Carta de las Naciones Unidas y otros acuerdos, y por el otro, quienes señalan la (in)existencia de un derecho consuetudinario.

⁵³ *Corfu Channel Case*, 35.

⁵⁴ Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, art. 38(I).

A) *La (i)legalidad mediante tratados internacionales*

Hay diversos nombres para referirse a un tratado: convención, pacto, acuerdo general, carta, protocolo, etc. No obstante, “todos estos términos se refieren a una transacción similar, la creación de acuerdos escritos mediante los cuales los Estados parte se comprometen legalmente a actuar de una manera particular o sientan las bases para relacionarse entre ellos.[...]Como sucede con un contrato, la esencia de un tratado internacional es establecer una serie de propuestas que serán vistas por los signatarios como vinculantes.”⁵⁵ La observación anterior es central dado que reitera el compromiso adquirido de fijar normas de conducta que rijan el orden internacional; más aún, dichas obligaciones se ven reforzadas por el principio general del derecho internacional: *pacta sunt servanda* que obliga, al menos “moralmente”, a las partes a cumplir los tratados de acuerdo a la buena fe.⁵⁶

A pesar de aceptar que los tratados establecen obligaciones y deben cumplirse de buena fe, existen dos corrientes principales que argumentan a favor de la legalidad de la intervención humanitaria con base en distintos tratados, principalmente la Carta de las Naciones Unidas. En primer lugar se encuentran los “realistas legales,” que generalmente apoyan la supuesta legalidad de la intervención humanitaria basados en una interpretación “contemporánea” de los tratados, mientras que en segundo lugar se encuentran los “clasicistas” o “textualistas,” que sostienen que en la intención original de

⁵⁵ Malcolm N. Shaw, *International Law*, 3^aed, Cambridge University Press, 1991, pgs. 79 y 81

⁵⁶ Max Sorensen (ed.), *Manual de derecho internacional público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p.158.

los tratados, y en los propios textos, se pueden encontrar argumentos que legalizan la intervención.⁵⁷

De acuerdo a Tom J. Farer (quien originalmente plantea la presente clasificación) los “realistas legales” consideran que “los acuerdos explícitos e implícitos, los textos formales y el comportamiento de los Estados se encuentran constantemente en una interacción efervescente mediante la cual modifican, crean y reemplazan normas. Los textos en sí mismos no son sino una de diversas maneras a través de la cual se intenta comprobar una intención original. Además, los realistas [legales] postulan una acelerada contracción de la capacidad y autoridad de la intención original para controlar la conducta del Estado. Más aún, la intención original no impera en ningún momento, dado que ésta no tiene autoridad intrínseca alguna. El pasado es relevante en la medida en que nos ayuda a identificar las actitudes apropiadas que prevalen en los actos y omisiones de los gobiernos.”⁵⁸ Es decir, la estrategia central del “realismo legal” es alterar la discusión sobre la “intención” de un tratado del pasado al presente. Lo anterior se hace, supuestamente, con la intención de lograr que la ley cumpla su papel de instrumento de política pública.⁵⁹

Por su parte, los “clasicistas” sostienen que: “las palabras, frases y oraciones en tratados tienen significados sencillos y generalmente tienen una intención original específica y, de acuerdo al derecho internacional, los tratados son vinculantes hasta que se mantengan vigentes. Con base en lo anterior, buscan conservar elementos de orden en

⁵⁷ Véase Tom J. Farer, “An Inquiry into the Legitimacy of Humanitarian Intervention,” en Lori Fisler Damrosch y David J. Scheffer (eds.), *Law and Force in the New International Order*, Westview Press, Boulder, 1991, p. 186.

⁵⁸ *Loc. Cit.*

⁵⁹ Tom J. Farer, “Humanitarian Intervention Before and After 9/11,” en Holzgrefe y Keohane (eds.), *op. cit.*, p. 61.

un sistema político anárquico.”⁶⁰ Los “clasicistas” señalan que la intención original puede ser descubierta mediante el análisis textual de los tratados, en donde se encontrará la intención original que debe ser respetada hasta que se suscriba otro acuerdo que la reemplace. Es común que los “clasicistas” en pro de la intervención señalen que el hecho de que un tratado no prohíba una acción les permite llevarla a cabo (como se verá, es un argumento por demás difícil de sustentar). Es preciso señalar que existen argumentos “clasicistas” tanto a favor como en contra de la intervención humanitaria.

Existen cuatro argumentos, supuestamente sustentados en la Carta de las Naciones Unidas, a favor de la intervención humanitaria. Los dos primeros argumentos “clasicistas” se refieren tanto al contenido como a las omisiones del artículo 2(4). Los dos argumentos de los “realistas legales” se refieren, uno a la conclusión del artículo 2(4), y el segundo al alcance del artículo 39 de la misma Carta. A continuación se presentarán los argumentos con sus respectivos contrargumentos.

El artículo 2(4) pareciera ser categórico al señalar que: “Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.”⁶¹ No obstante, el primer argumento -“clasicista”- señala que las intervenciones humanitarias no necesariamente afectan la “integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado.”

Anthony D’Amato ha llegado a argumentar que se puede afirmar que al menos en 1945 existía duda sobre si en efecto el artículo 2(4) impedía toda acción militar

⁶⁰ *Loc. Cit.*

⁶¹ Carta de las Naciones Unidas, art. 2(4).

transfronteriza.⁶² Incluso Fernando Tesón ha señalado que si los autores de la Carta hubieran querido prohibir todo tipo de acción militar transfronteriza, así lo hubieran especificado.⁶³ En un trabajo posterior con motivo de la invasión norteamericana a Panamá en 1989, D'Amato señaló que dicha invasión no contravenía el artículo 2(4) en lo referente a la “integridad territorial” dado que “los Estados Unidos no intentó, ni ha colonizado, anexado o incorporado Panamá.”⁶⁴ Frente a este primer argumento, considero que Oscar Schachter es claro y contundente al señalar que la idea de que una guerra iniciada por una buena causa no viola ni la “integridad territorial” ni “la independencia política” del agredido, requiere de una construcción “orwelliana” de dichos términos.⁶⁵

El segundo argumento, igualmente difícil de sostener, señala que existe la posibilidad de utilizar la fuerza “temporalmente” dado que el artículo 2(4) no menciona nada con respecto a la duración de una operación militar. Es evidente que un argumento así, requiere de nuevo, una visión “orwelliana.” Más aún, la Corte Internacional de Justicia y el Consejo de Seguridad se han pronunciado en contra de cualquier tipo de intervención “temporal.”⁶⁶

El tercer argumento legal a favor de la intervención humanitaria es el que aparentemente se sustenta en que no se usará la fuerza para “otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.” Dicho argumento fue utilizado en 1983 por Jeane

⁶² Anthony D'Amato, *International Law: Process and Prospect*, New York, Dobbs Ferry Transnational, 1987, pp. 56-69.

⁶³ Citado en Simon Chesterman, *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford University Press, 2001, p. 51. Referencia a Fernando Tesón, *Humanitarian Intervention, An Inquiry into Law and Morality*, 2ª ed, Nueva York, Transnational Publishers, p.150.

⁶⁴ Anthony D'Amato, “The Invasion of Panama was a Lawful Response to Tyranny,” *American Journal of International Law*, 84 (1990), p. 520.

⁶⁵ Oscar Schachter, “The Legality of Pro-Democratic Invasion,” *American Journal of International Law*, 74 (1984), p. 645-649.

⁶⁶ Véase Corte Internacional de Justicia, *Corfu Channel Case* [1949] Reports 4; Corte Internacional de Justicia, *Nicaragua (Merits)* Reports 14; y Resoluciones del Consejo de Seguridad: *Res 332* (1973) [Invasión Israelí a Líbano]; *Res 455* (1979) [Incurción de Rhodesia en Zambia] y *Res 545* (1983) [Sudáfrica en Angola].

Kirkpatrick, entonces representante permanente de Estados Unidos ante la ONU, con motivo de la invasión norteamericana a Grenada. Kirkpatrick argumentó que la referencia a los “Propósitos” de la Carta proveía una “justificación amplia para el uso de la fuerza en la persecución de otros valores inscritos en la Carta- Libertad, Democracia, Paz.”⁶⁷

Si bien es cierto que los derechos humanos y las libertades fundamentales son parte de los propósitos de la ONU, la lectura del artículo 1(1, 2 y 3) deja claras las prioridades y la manera en que dichos valores (derechos humanos y libertades fundamentales) se insertan en los objetivos de Naciones Unidas. En este sentido, Simon Chesterman señala que el *primer* propósito enlistado es “mantener la paz y la seguridad internacionales” mediante la prevención y eliminación de dichas amenazas a la paz, mientras que el *tercer* propósito es: “Realizar la *cooperación internacional* en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el *desarrollo y estímulo* del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.”⁶⁸

El cuarto y último argumento sustentado en el contenido de la Carta de la ONU es el que se refiere al artículo 39 y la interpretación que el Consejo de Seguridad da a la frase: “amenaza a la paz y seguridad internacionales.” Efectivamente el Consejo cuenta con total discrecionalidad para decidir qué representa una amenaza a la paz y seguridad internacionales, y es conforme al capítulo VII de la Carta que puede igualmente permitir que se lleven a cabo acciones militares.

⁶⁷ Jeane Kirkpatrick, 83 (2081) *Department of State Bull* 74, en Chesterman, *Just War or Just Peace?*, *ibid.*, p.52.

⁶⁸ Simon Chesterman, *op. cit.*, p. 53. *Carta de las Naciones Unidas*, artículo 1(3). [énfasis del autor].

Como se discutirá en la siguiente sección y en el tercer capítulo con mayor detalle, el Consejo ha señalado, con motivo de la fallida intervención en Somalia y la obsoleta y tardía intervención en Rwanda, que ciertas violaciones a los derechos humanos representan amenazas a la paz y seguridad internacionales. No obstante, es necesario recalcar que dicha práctica no ha sido constante. En efecto el Consejo puede autorizar y por ende legalizar una intervención humanitaria, pero a partir de lo anterior no es posible deducir que toda violación sistemática a los derechos humanos es por lo tanto una amenaza a la paz y seguridad internacionales; consecuentemente no procede argumentar que la intervención humanitaria es una práctica legal.

Ciertas resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad referentes a la intervención humanitaria y en las cuales se pretende que las violaciones masivas a los derechos humanos sean vistas como amenazas internacionales han sido aprobadas sin un verdadero consenso y por ello es difícil concluir el debate.⁶⁹ Igualmente, en la Carta no se pueden encontrar referencias que señalen que puede utilizarse la fuerza transfronteriza en condiciones que no representen una amenaza a la paz y seguridad internacionales transfronteriza.⁷⁰ Más aún, los miembros del Consejo no comparten un consenso con respecto a las normas de derechos humanos como lo existe en lo referente a una agresión internacional⁷¹ y por lo tanto es complicado que se argumente a favor de la intervención humanitaria cuando no existen parámetros claros sobre lo que representa una amenaza y mientras la práctica no sea persistente y coherente.

⁶⁹ Por ejemplo la resolución 929 referente a Ruanda; en ella se abstuvieron: Brasil, China, Nigeria, Nueva Zelanda y Pakistán.

⁷⁰ Lori Fisler Damrosch, "Commentary on Collective Military Intervention to Enforce Human Rights," *Law and Force*, p. 91, en Keohane y Holzgrefe, *op. cit.*, p. 41.

⁷¹ Tom J. Farer, "Humanitarian Intervention after 9/11," *op. cit.*, p. 66.

Para concluir esta sección sobre la (i)legalidad mediante los tratados, considero necesario resaltar lo que señala la Convención de Viena sobre los Tratados celebrada en 1969. En dicha Convención se reitera que: “un tratado deberá ser interpretado de buena fe y de acuerdo al significado original dado a los términos del tratado en su contexto y a la luz de su objeto y propósito.”⁷² En caso de que la interpretación de un tratado lleve a significados ambiguos o absurdos, se puede recurrir a los “trabajos preparatorios del tratado y las circunstancias de su conclusión.”⁷³

En este sentido, queda claro que la Carta de las Naciones Unidas no fue promulgada pensando en la legalización de la intervención humanitaria. Inclusive, para aquellos quienes pudieran considerar que la Carta no tiene la última palabra al respecto, el principio de no-intervención también está consagrado en la Carta de la Organización de Estados Americanos (Arts.15 y 16), en la Carta de la Organización de la Unión Africana (Art.3), y fue reafirmado en 1970 por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la *Declaración sobre los principios del derecho internacional relativos a las relaciones amistosas y la cooperación entre los Estados*⁷⁴, por mencionar algunos organismos y tratados que sostienen la inviolabilidad del principio antes mencionado.

B) La (i)legalidad mediante la costumbre internacional

La segunda fuente más importante de la cual se deriva la formación del derecho internacional es “la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente

⁷² Artículo 31(1)

⁷³ Artículo 32

⁷⁴ “Ningún Estado o grupo de Estados tiene el derecho de intervenir, directa o indirectamente, por ningún motivo, en los asuntos internos o externos de otro Estado. Por ello, cualquier intervención armada y toda forma de interferencia o de intento de amenaza en contra de la personalidad de un Estado o en contra de sus elementos políticos, económicos y culturales, serán violatorias del derecho internacional.”

aceptada como derecho.”⁷⁵ La costumbre internacional permite la creación de normas de derecho internacional mediante la evolución consistente y generalizada de acciones estatales, siempre y cuando éstas estén acompañadas del respectivo *opinio juris sive necessitatis*.⁷⁶ En este sentido, es necesario preguntarse si en efecto se ha creado una norma internacional que favorezca la intervención humanitaria.

Algunos autores han argumentado que existe la evidencia, y la *opinio juris*, necesaria para hablar de un derecho consuetudinario que legaliza la intervención humanitaria.⁷⁷ Por lo general se trata de sustentar dicho argumento en las intervenciones de la India en Pakistán del Este (1971), de Tanzania en Uganda (1978-1979) y de Vietnam en Kampuchea (1978-1979). No obstante, y como se señalará a continuación, en ninguno de estos casos se invocaron razones humanitarias para justificar el uso de la fuerza sino que se argumentó el derecho de “legítima defensa”; en el mejor de los casos, los señalamientos humanitarios sólo fueron mencionados de manera secundaria y, además, la comunidad internacional abogó por el cese de las hostilidades y el respeto a la soberanía.

El 25 de marzo de 1971 el ejército de Pakistán entró a la ciudad de Dacca y reprimió los llamados de independencia que la Liga Awami lanzó después de que el gobierno clausurara indefinidamente la Asamblea en donde la Liga había ganado la mayoría absoluta. En los siguientes nueve meses se estima que murieron más de 1 millón

⁷⁵ *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, art. 38 (1b).

⁷⁶ Simon Chesterman “No More Rwandas vs. No More Kosovos”, *op. cit.*, p. 8.

Opinio juris sive necessitates, se refiere a la convicción, por parte de los creadores de los precedentes, de que al establecerlos ellos están aplicando una regla jurídica. (Sorensen, *op.cit.*, p.163.) Vale la pena resaltar que la Corte Internacional de Justicia ha recalado que en casos de violación al principio de no-intervención, es esencial analizar la naturaleza de la justificación en caso de que se esté intentando modificar la costumbre internacional. (Caso: *Nicaragua (Merits)*, 109)

⁷⁷ Véase Nicholas J. Wheeler, *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*; y Tesón, *An Inquiry into Law and Morality*, *op. cit.*

de personas y 10 millones más cruzaron la frontera para refugiarse en la India. La intervención de la India en Pakistán del Este no se dio hasta el día 3 de diciembre cuando, por razones desconocidas, la fuerza aérea pakistaní bombardeó varios aeródromos en la India. Inmediatamente después, la primer ministro, Indra Gandhi, ordenó la invasión de Pakistán, Este y Oeste.

La India argumentó que ejercía su derecho de “legítima defensa,” empero la referencia a la situación humanitaria fue por demás recurrente, como lo ejemplifica la declaración de Indra Gandhi en el sentido de que el trato a los bengalíes era un crimen contra la humanidad.⁷⁸ A pesar del “llamado humanitario,” por lo general los actores internacionales mostraron reservas. Por ejemplo, el gobierno de Estados Unidos señaló que a pesar de la gravedad del asunto, no hay justificación alguna para que se intervenga militarmente y se atente contra la integridad territorial de Pakistán.⁷⁹ La crisis humanitaria fue un elemento fundamental para que la India interviniera, no obstante, éste no fue el argumento principal, y como señala Simon Chesterman, existe poca evidencia de *opinio juris*.⁸⁰ El Consejo de Seguridad no se pronunció aunque sí negoció una resolución en la cual llamaba al retiro inmediato de las fuerzas armadas de la India. Dicha resolución no se promulgó dado que la Unión Soviética la vetó. La Asamblea General sí se pronunció al respecto mediante la resolución 2793 (XXVI), en la cual ordenó el retiro de las tropas indias. Como puede observarse, el papel de la crisis humanitaria – especialmente por los 10 millones de refugiados- fue crucial para desatar la intervención india, no obstante no se puede concluir que se buscó establecer un precedente.

⁷⁸ Wil D. Verwey, “Humanitarian Intervention Under International Law” *ILR* 32 (1985), p. 401, en Simon Chesterman, *Just War or Just Peace?*, *op. cit.*, p. 73.

⁷⁹ Delegado de los Estados Unidos, *S/PV. 1611* (1971) párrafo 19, en Chesterman, *Just War or Just Peace?*, *op. cit.*, p.73.

⁸⁰ Chesterman, *Just War or Just Peace?*, *op. cit.*, p.75.

En relación con la intervención de Tanzania en Uganda, se ha señalado que fue humanitaria dado que terminó con la dictadura de Idi Amin. La tensión existente aumentó cuando tropas de Uganda ocuparon parte de la frontera bajo el argumento de que el presidente de Tanzania, Julius Nyerere, apoyaba a las fuerzas rebeldes que intentaban derrocar a Idi Amin. La intervención de Tanzania se llevó a cabo cuando Amin declaró que el territorio al norte del río Kagera era ahora territorio de Uganda. Al verse amenazado por la superioridad militar de Tanzania, Amin ordenó el retiro unilateral de sus tropas, no obstante, Nyerere ordenó la intervención y derrocó al régimen de Amin el 11 de abril de 1971. El caso no se discutió ni en el Consejo de Seguridad ni en la Asamblea General, pero queda claro que Tanzania respondió a una agresión y ejerció su derecho de legítima defensa. A pesar de que el régimen de Amin violaba sistemáticamente los derechos humanos, no hay evidencia que señale que Nyerere actuó por motivos humanitarios y en ningún momento se expresó *opinio juris*.

Por último, el régimen de Pol Pot era visto como uno de los más crueles y las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos en Kampuchea (Camboya) eran constantes. Igualmente las batallas entre Vietnam y Kampuchea a lo largo de su frontera eran persistentes, sin embargo el 25 de diciembre de 1978 Vietnam invadió Kampuchea y entró triunfal en Phon Phen el 7 de enero de 1979. A pesar de que la comunidad internacional se congratuló de la derrota del Kmer Rouge, ésta condenó la acción y no justificó la avanzada vietnamita. En este sentido, las palabras de varios delegados dentro del Consejo de Seguridad no dejan duda que la intervención no sentó precedente alguno. El Embajador de Francia fue contundente al señalar que: “la noción de justificar el derrocamiento de un régimen detestable mediante la intervención

extranjera es extremadamente peligrosa. Ello puede poner en riesgo el orden y el derecho internacional ya que la continuidad de un régimen dependería del juicio de sus vecinos.”⁸¹ En el mismo sentido se expresaron los gobiernos de Noruega, Reino Unido y Portugal, entre otros.

Como se pudo observar, las intervenciones durante la Guerra Fría no establecen un claro precedente con respecto a la intervención humanitaria como costumbre internacional dado que la justificación principal fue la legítima defensa y porque todas fueron una reacción a un ataque. Las intervenciones que se tuvieron lugar en la década de los noventa difieren de manera sustancial de las anteriores ya que se suscitaron al término de la Guerra Fría, el papel de Naciones Unidas fue radicalmente distinto y, especialmente, fueron intervenciones que se dieron como resultado de un conflicto interno y no internacional. A continuación me referiré a las intervenciones que han causado mayor controversia con respecto a la existencia de un nuevo precedente legal que pueda sustentar la intervención humanitaria.

La Guerra del Golfo Pérsico en 1991 no sólo marcó un hito por la enorme coalición internacional que liberó Kuwait, sino también por la famosa resolución 688 del Consejo de Seguridad en la cual se establecía la necesidad de “insistir en que Irak permita el acceso inmediato de organizaciones humanitarias a todos aquellos en necesidad de asistencia” y en la cual se establecían corredores de seguridad al norte del país. Es preciso, como se mencionó al comienzo del presente capítulo, recordar la diferencia entre “asistencia” e “intervención” humanitarias, y al parecer el mismo texto de la resolución 688 marca tal diferencia. Sin embargo, las constantes referencias del presidente George

⁸¹ *S/PV.2109* (1979) párrafo 36 (Francia), citado en Chesterman, “*No More Rwandas vs. No More Kosovos*,” *op. cit.*, p. 9.

Bush a la situación humanitaria, las continuas declaraciones de Bernard Kouchner (presidente de Médicos Sin Fronteras y más tarde ministro francés de Asuntos Humanitarios) en el sentido de que la resolución 688 consagraba el “derecho de intervención humanitaria” y el llamado de varios gobiernos por terminar con las violaciones a los derechos humanos de los kurdos, reavivaron el debate sobre la existencia de un derecho de intervención humanitaria.⁸² La resolución 688 también es crucial en el debate sobre la intervención humanitaria ya que fue la primera resolución del Consejo de Seguridad -sin tomar en cuenta las relacionadas con el Apartheid en Sudáfrica- en la cual se insta a algún miembro de la ONU a respetar los derechos humanos como una contribución a la seguridad internacional.⁸³

La inestabilidad política creada en Irak con motivo de la Guerra del Golfo, presentó una oportunidad sin precedentes para que la población kurda se levantara en armas. Sin embargo, en pocas semanas, la Guardia Republicana de Saddam Hussein reprimió brutalmente al movimiento kurdo provocando una enorme ola de refugiados (al menos 1 millón en la frontera con Turquía) que como consecuencia cobraba la vida de entre 400 y 1,000 kurdos cada día.⁸⁴ A raíz de lo anterior, Francia y Turquía llevaron el asunto al Consejo de Seguridad.

La resolución 688 fue presentada por Francia y Bélgica, y contaba con el apoyo expreso del Reino Unido y los Estados Unidos, empero, a pesar de que varios autores señalan que dicha resolución sentaría un precedente legal, la votación demuestra lo contrario. La resolución 688 fue la que contó con el menor apoyo dentro de la serie de

⁸² Olga Pellicer, “Nuevas avenidas para la acción de la ONU; el debate sobre la intervención en asuntos internos de los Estados,” *Foro Internacional*, num. 4 (142), octubre-diciembre 1995, p. 485.

⁸³ Nicholas Wheeler, *op. cit.*, p. 146.

⁸⁴ Nicholas Wheeler, *op. cit.*, p. 141.

resoluciones sobre Irak. Cuba, Yemen y Zimbabwe votaron en contra, mientras que China e India se abstuvieron. Si bien la resolución 688 no sentó un precedente legal [principalmente por la confusión entre asistencia e intervención]; como bien señala Olga Pellicer, es necesario resaltar que la resolución 688 marcó la línea que seguiría el Consejo de Seguridad con respecto a una serie de resoluciones sobre Somalia en donde se intervino militarmente en nombre de la asistencia humanitaria.⁸⁵

Si bien la creación de los corredores de seguridad en el norte de Irak es a todas luces una intervención en los asuntos internos de un Estado, la resolución 688 no influyó decididamente en el porvenir político del resto del país. Es decir, se dio una intervención en la cual se respetó el régimen político y solamente se limitaba su poder en ciertas zonas para permitir la entrega de asistencia humanitaria. La intervención de Naciones Unidas en Somalia es por demás novedosa y trascendental dado que fue la primera vez que el Consejo de Seguridad entregaba un mandato tan ambicioso, y en el cual una operación destinada a proveer asistencia terminaba por convertirse en una intervención que buscó reconformar un sistema político y reestablecer el orden público.

El derrocamiento del presidente de Somalia, Siad Barre, en enero de 1991 ocasionó la desintegración del Estado somalí que se convirtió en un territorio disputado por los diversos clanes. La situación humanitaria era catastrófica a causa de la guerra civil que devastó la economía a la vez que impedía la entrega de asistencia internacional. A finales de enero se calculaba que diario llegaban 700 refugiados a Kenya para unirse a los 140, 000 que previamente se alojaban en ese país. La situación empeoró a lo largo de 1991, y para 1992 habían muerto alrededor de 350,000 personas a causa de la hambruna. En octubre de 1992, el Secretario General de Naciones Unidas señaló que alrededor de 6

⁸⁵ Olga Pellicer, *op. cit.*, p. 485.

millones de personas estaban en peligro de perder la vida a causa de las enfermedades y la hambruna. El Consejo de Seguridad promulgó un mandato en el cual se creaba UNOSOM, misión que se dedicaría a entregar *asistencia humanitaria*.

La situación no mejoró dado que los clanes no respetaban el cese al fuego por lo que se comenzó a negociar en el Consejo de Seguridad una nueva resolución más enérgica y que tomara en cuenta el ofrecimiento del presidente Bush de enviar 20,000 tropas a Somalia para efectos de distribución humanitaria. El Consejo tenía mucha presión de la comunidad internacional por las imágenes desgarradoras que CNN, y otras televisoras, transmitía a diario. Igualmente era importante tomar en cuenta que no existía autoridad alguna en Somalia que pudiera autorizar la llegada de tropas extranjeras. Estos y otros factores fueron decisivos en la adopción de la resolución 794 que autorizaba la operación “restaurar la esperanza.” En este capítulo nos interesa resaltar la parte legal de la intervención y por ello es preciso señalar que dicha resolución (794), a diferencia de la 688, fue adoptada por unanimidad.

Uno de los problemas principales de la resolución 794 fue el mandato tan ambiguo. La resolución establecía que se utilizaran “todos los medios necesarios” para garantizar la distribución de ayuda humanitaria, pero no se especificaba qué se debía hacer con los clanes y cómo se reestablecería el orden público. En términos legales, cabe resaltar que China e India votaron a favor de la resolución por la inclusión de los términos que definían dicha operación como: “única”, “excepcional” y “extraordinaria”; fue hecho expresamente para no sentar precedentes. En este sentido ambos países votaron a favor de la resolución 794 (y no de la 688 referente a Irak) porque consideraban que la acción del

Consejo de Seguridad no atentaba contra los principios de soberanía y no-intervención porque en la situación de Somalia, no existía un Estado soberano.⁸⁶

Después del 3 de octubre, día en que 18 soldados norteamericanos fueron asesinados en Magadishu tras un intento fallido por capturar al líder rebelde Aidid, Estados Unidos retiró sus tropas y Somalia fue abandonada por la comunidad internacional. El trauma que ocasionó la transmisión del asesinato de los Rangers americanos en la comunidad internacional y especialmente en la norteamericana, produjo el “síndrome de Somalia.” Dicho “síndrome” sería esencial para comprender el futuro de la intervención humanitaria y la respuesta al genocidio en Rwanda; el impulso humanitario se había terminado ya que pocos gobiernos arriesgarían las vidas de sus nacionales por razones humanitarias. La resolución 929 referente a Rwanda, autorizando la “operación turquesa” liderada por Francia, contó con cinco abstenciones (Brasil, China, Nigeria, Nueva Zelanda y Pakistán) y de nueva cuenta no puede hablarse de un precedente legal.

Me he referido a las intervenciones que han suscitado mayor controversia en el ámbito legal. Si bien cada intervención es distinta por la particularidad del caso y los factores que la rodean, los ejemplos antes mencionados ilustran lo que también predominó, en el ámbito legal, en las operaciones realizadas en Haití, Yugoslavia y Timor Oriental, entre otras. Ahora bien, me parece importante y pertinente concluir el planteamiento del debate legal dedicando unas cuantas líneas a lo acontecido en Kosovo y la disputa en la Corte Internacional de Justicia.

A lo largo del presente capítulo me he referido, principalmente, a los puntos de vista de académicos con respecto al accionar tanto de Naciones Unidas como de las

⁸⁶ Nicholas Wheeler, *Saving Strangers, op. cit.*, p. 185-187.

partes involucradas en las intervenciones y sobre si ello nos permite hablar de la legalidad de la intervención humanitaria. No obstante, me parece fundamental exponer lo que los Estados sostienen en relación con ese supuesto derecho dado que ellos mismos han mostrado reservas considerables, incluso en la defensa de sus propias acciones. Dichas reservas se sustentan en la inconsistencia de la legalidad de las intervenciones humanitarias, al igual que en la preocupación de que un supuesto derecho permita que otros Estados lo ejerzan en diversas situaciones.⁸⁷

La intervención en Kosovo no contó con el respaldo de Naciones Unidas y, como concluyó la Comisión Internacional Independiente sobre Kosovo, en el mejor de los casos dicha intervención fue “ilegal pero legítima.”⁸⁸ Es por demás interesante que algunos de los integrantes más poderosos de la OTAN hayan recalcado la excepcionalidad de la intervención para evitar cualquier precedente. En este sentido, vale la pena recordar las opiniones de algunos de los actores más importantes. En octubre de 1998 el Bundestag apoyó las acciones de la OTAN a condición de que quedara claro que no servirían de precedente para futuras acciones. La entonces Secretaria de Estado norteamericana, Madeleine Albright, señaló que los ataques aéreos respondían a una “situación única y *sui generis* en la región de los Balcanes,” mientras que el Primer Ministro británico, Tony Blair, enfatizó la naturaleza excepcional de las campañas aéreas.⁸⁹

La ex-República de Yugoslavia llevó la intervención realizada en Kosovo ante la Corte Internacional de Justicia y acusó a diez miembros de la OTAN. Vale la pena señalar que la defensa legal más elaborada, en la cual se enfatizaba la existencia de una

⁸⁷ Simon Chesterman, “No More Rwandas Vs. No More Kosovos,” *op. cit.*, p. 10.

⁸⁸ Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, Oxford, 2003, p. 4.

⁸⁹ Simon Chesterman, *op. cit.*, p.11.

doctrina de intervención humanitaria, fue presentada por Bélgica. La defensa belga se sustentó en dos argumentos que alegaban la existencia de la supuesta doctrina: en primer lugar señaló que ésta era compatible con el artículo 2(4) de la Carta de la ONU y ratificada por ciertos precedentes, mientras que en segundo lugar utilizó el argumento de la “necesidad.”⁹⁰ Por otro lado, Estados Unidos enfatizó la importancia de las resoluciones del Consejo de Seguridad, mientras que otros cuatro países (Alemania, Holanda, España y el Reino Unido) hicieron referencia a una “catástrofe humanitaria,” evocando así el supuesto “derecho de intervención humanitaria” pero sin mencionarlo. Cuatro delegaciones (Canadá, Francia, Italia y Portugal) no ofrecieron argumentos legales claros.⁹¹ El caso permaneció en la Corte Internacional de Justicia hasta el 15 de diciembre de 2004, cuando ésta señaló que no contaba con la jurisdicción necesaria para referirse a los casos antes mencionados (“*Legality of the Use of Force (Serbia and Montenegro vs. Belgium, etc.)*”) a causa de fallas en el procedimiento de Serbia, por lo que no dictaría sentencia y el caso concluía.⁹²

A final de cuentas, el papel del derecho internacional ha sido relevante en muchas áreas de las relaciones internacionales. No obstante, y como ilustra claramente la siguiente cita, aún estamos lejos de que el derecho limite el uso indiscriminado del poder de varios Estados. Antes de la intervención en Kosovo, el gobierno británico estaba preocupado por la legalidad de dicha acción. James Rubin señala claramente cómo se

⁹⁰ La Corte se refirió a este argumento en el caso Gabcíkovo-Nagymaros. Básicamente el argumento de la necesidad señala que un “estado de necesidad” debe de haber sido ocasionado por un “interés esencial” que se haya visto gravemente amenazado y la acción que se busca justificar debió ser el único medio para salvaguardar dicho interés. (Chesterman, *Just War or Just Peace?*, *ibid.*, p. 214.)

⁹¹ Simon Chesterman, “No More Rwandas Vs. No More Kosovos,” *op. cit.*, p. 12.

⁹² Para una explicación de por qué los jueces determinaron que la CIJ no tiene jurisdicción sobre el caso, véase: *JOINT DECLARATION OF VICE-PRESIDENT RANJEVA, JUDGES GUILLAUME, HIGGINS, KOOLJIMANS, AL-KHASAWNEH, BUERGENTHAL AND ELARABY*, EN ([HTTP://WWW.ICJ-CIJ.ORG/ICJWWW/IDOCKET/IYCA/IYCAFRAME.HTM](http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/iyca/iycaframe.htm))

“solucionó” el problema: “Hubo una serie de llamadas telefónicas entre Albright y Cook, en las cuales él mencionaba problemas “con nuestros abogados” con respecto al uso de la fuerza sin el consentimiento de la ONU. “Consigue nuevos abogados,” sugirió ella. Empero con el apoyo del Primer Ministro Tony Blair, los británicos finalmente acordaron que la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU no era un requerimiento legal.”⁹³

2) *La (i)legitimidad de la intervención humanitaria*

Como se mencionó en la introducción del presente trabajo, el debate sobre la intervención humanitaria se ha polarizado por un lado en una discusión legal, mientras que por el otro en una disputa moral. En la presente sección señalaré los puntos principales de esta última discusión a la vez que se intenta mostrar qué tanto los Estados han reconocido la intervención humanitaria como una práctica (i)legítima.

La legitimidad está íntimamente relacionada con el accionar estatal. Como bien señala Quentin Skinner, el rango de razones legítimas que un actor puede invocar está limitado por la moral prevaleciente. Más aún, el actor no puede forzar indefinidamente la aplicación de los principios predominantes, por lo tanto, el actor sólo puede legitimar ciertas acciones.⁹⁴ Sin embargo, y como se verá más adelante, debemos tomar en cuenta los señalamientos de un realista de las relaciones internacionales como E. H. Carr quien

⁹³ James Rubin, “A Very Personal War: Countdown To A Very Personal War,” *Financial Times*, 30 de septiembre de 2000.

⁹⁴ Quentin Skinner, “Analysis of Political Thought and Action,” en J. Tully (ed.), *Meaning and Context: Quentin Skinner and his Critics*, Cambridge, Polity Press, 1988, p. 117. [en Wheeler p. 7.]

afirma que los Estados poderosos siempre podrán crear una legitimidad que les sea conveniente.⁹⁵

Para Michael Ignatieff existen dos tipos fundamentales de legitimidad en lo referente a la intervención humanitaria: la legitimidad substantiva y la legitimidad de procedimiento.⁹⁶ Si consideramos el planteamiento de Skinner, la legitimidad substantiva se refiere a la moral prevaleciente, mientras que la legitimidad de procedimiento representa el proceso de toma de decisiones mediante el cual se legitima una acción. En este sentido, la legitimidad substancial cuestionará los límites de la moral detrás del uso de la fuerza en casos de crisis humanitarias mientras que la legitimidad de procedimiento se preguntará cuál es el(los) organismo(s) que debe(n), o puede(n), aprobar la intervención humanitaria. Si bien existen varios argumentos a favor y en contra de la intervención dentro de los dos ámbitos de la legitimidad, la discusión en lo que a la legitimidad substancial se refiere está concentrada en la noción de orden internacional y los alcances del mismo. El debate sobre la legitimidad de procedimiento es principalmente el desacuerdo con respecto a si las Naciones Unidas es el único organismo que puede legitimar una intervención humanitaria.

A) La (i)legitimidad substancial

La piedra angular del planteamiento a favor de la intervención humanitaria es la concepción de soberanía como responsabilidad.⁹⁷ La idea de soberanía como responsabilidad implica que la legitimidad de un Estado prevalece en la medida en que éste proteja los derechos básicos de sus ciudadanos. En cierto sentido, esto implica que si

⁹⁵ E. H. Carr, *The Twenty Years Crisis 1919-1939*, Londres, Macmillan, 1939, p. 111. [en Wheeler p. 6]

⁹⁶ Michael Ignatieff, curso ISP-226, KSG, Harvard University, febrero-mayo de 2004.

⁹⁷ Se ahondará más sobre la soberanía en el siguiente capítulo III.

un Estado viola constante y sistemáticamente los derechos de sus ciudadanos, pierde el derecho a exigir la obediencia de sus ciudadanos e incluso la inmunidad de intervenciones externas.⁹⁸ Del planteamiento anterior se entiende que la soberanía implica una responsabilidad dual, primeramente proteger los derechos de sus ciudadanos y en segundo lugar el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Todo ello ha sido posible, entre otras razones, por el incremento exponencial de instrumentos de protección a los derechos humanos ratificados por los Estados y la formación de redes transnacionales de cabildeo a favor de los mismos.⁹⁹ Vale la pena señalar que la relación entre intervención humanitaria y la concepción de soberanía como responsabilidad ha sido matizada ya que podría parecer que cualquier tipo de violación a los derechos humanos justificaría una intervención extranjera.¹⁰⁰

Al argumento precedente se debe aunar la creencia por parte de ciertos autores que argumentan que las crecientes disputas y violencia domésticas ponen en peligro el orden internacional y por ende es necesario intervenir.¹⁰¹ Si bien dicho argumento se basa en una idea de orden, es indispensable señalar que dicho orden se sustenta en el respeto a los derechos humanos y se justifica la intervención humanitaria con base en la búsqueda del respeto a los derechos humanos. Es decir, se argumenta que existe una “conciencia universal” sustentada en los derechos humanos, la cual debe sobreponerse a los intereses nacionales. Por lo tanto, intervenir no sólo es moralmente deseable y plausible, sino que es una responsabilidad en casos de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos

⁹⁸ Michael Ignatieff, “Human Rights, Sovereignty and Intervention,” en *Human Rights, Human Wrongs*, *op. cit.*, p. 57-58.

⁹⁹ Véase el capítulo I, “revolución de los derechos humanos.”

¹⁰⁰ Al respecto véase Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa, 2001.

¹⁰¹ Stanley Hoffman, *op. cit.*, p. 160.

humanos. En este sentido, la supremacía de los derechos humanos como sustento moral es por demás evidente sobre la soberanía y la no-intervención.

Fernando Tesón es quizá quien mejor expone los argumentos morales (liberales) a favor de la intervención humanitaria.¹⁰² Tesón parte de la idea kantiana del Estado en la cual la creación de dichas instituciones (Estados) es justificable dado que fueron construidas por “agentes éticos.” En este sentido, el Estado liberal define los poderes del gobierno para que sean consistentes con el respeto a la autonomía individual. En casos de anarquía y tiranía, el orden social preestablecido se colapsa y por lo tanto el “caos” reina y se viola la dignidad humana. Para Fernando Tesón, el propósito principal del gobierno es proteger y asegurar los derechos humanos. Si el gobierno y las personas que sustentan el poder violan dichos derechos, la razón que justificaba su poder político disminuye y por ende no deben contar con la protección del derecho internacional. Tesón va más allá y sugiere que la violación a los derechos humanos genera obligaciones en los demás. La comunidad internacional no sólo tiene el deber de proteger los derechos sino también asegurar que los gobiernos los respeten. Las personas que viven en situaciones de anarquía o tiranía merecen ser rescatadas y en ocasiones la única forma de lograrlo es mediante una intervención extranjera.¹⁰³

Es importante tomar en consideración el argumento de Tesón ya que a mi juicio representa la fusión de ideas como: la responsabilidad de la comunidad internacional frente a violaciones a los derechos humanos, la erosión del concepto clásico de soberanía y, especialmente, la concepción de un orden internacional en el cual la anarquía y la tiranía deben ser combatidas. Dado que a partir de dicha fusión de ideas se desprende un

¹⁰² Fernando Tesón, “The Liberal Case for Humanitarian Intervention,” en Keohane y Holzgrefe (eds.), *op. cit.*, pp. 93-129.

¹⁰³ *Ibid.*, pp. 93-99.

orden internacional cuyo cimiento principal es el respeto a los derechos humanos, la intervención humanitaria es moralmente justificable. Posiblemente el argumento de Tesón lleva a un extremo lo que actualmente sucede en el ámbito internacional, en donde los instrumentos de derechos humanos efectivamente se han convertido en una parte central de las relaciones internacionales, aunque no al extremo de extender el uso de la fuerza por motivos humanitarios.

La corriente de pensamiento que considera la intervención humanitaria como ilegítima, y especialmente peligrosa, sostiene que dicha práctica debilita el ya inestable sistema internacional cuyos pilares son el respeto a la soberanía y la no-intervención en los asuntos de jurisdicción exclusiva del Estado. Un orden internacional estable es una condición central para que se protejan los derechos humanos. Los defensores de dicha postura señalan que los seres humanos estarán mejor protegidos mediante un sistema legal que prohíba la intervención humanitaria dado que la ausencia de principios claros que guíen dicha práctica es por demás peligrosa.¹⁰⁴

Varios autores, como Robert Jackson y Alan J. Kuperman, argumentan que no es legítimo extender el uso de la fuerza por motivos humanitarios dado que es precisamente en situaciones de conflicto en las cuales se violan los derechos humanos e iniciar un movimiento a favor de la intervención humanitaria podría ocasionar una mayor ola de confrontaciones. En otras palabras, existe una obligación moral de prevenir la guerra, y dicha obligación sobrepasa la obligación moral de proteger los derechos humanos.¹⁰⁵ Simplemente existen demasiadas variables desconocidas que al intervenir no se podrán

¹⁰⁴ Wheeler, *op. cit.*, p. 29.

¹⁰⁵ Jennifer M. Welsh "Taking Consequences Seriously," en Welsh (ed.), *Humanitarian Intervention and International Relations*, Oxford University Press, 2004, p. 64. Véase: Alan J. Kuperman, "Humanitarian Hazard," *Harvard International Review*, Spring 2004, Vol XXVI (No.1), pp. 64-68.

controlar y por ende las consecuencias podrán agravar el conflicto; intervenir militarmente en nombre de principios abstractos puede ocasionar más problemas de los que se intentan resolver.¹⁰⁶ Más aún, se argumenta que siempre será más sencillo “entrar” que “salir” de un Estado y pocas veces la comunidad internacional asume los costos de la reconstrucción y la reconciliación económica y política, por ello se argumenta que la intervención humanitaria es un asunto turbio.¹⁰⁷

Dado que efectivamente, y siguiendo el planteamiento de Quentin Skinner, la protección de los derechos humanos ha adquirido una legitimidad sin precedentes y por lo tanto ha cuestionado seriamente el alcance del concepto de soberanía y el uso de la fuerza, quienes argumentan la falta de legitimidad de dichas acciones sustentan sus opiniones en las probables consecuencias negativas de la intervención humanitaria. Asimismo, autores como Mohammed Ayoob apuntan que la soberanía sigue siendo la única defensa de los países débiles e incluso señala que en el mundo actual la sociedad internacional basa su legitimidad en una serie de estructuras normativas, dentro de las cuales el concepto de soberanía sobresale. Al debilitar dichas estructuras se corre el riesgo de caer en un estado de anarquía que perjudicaría a todos los actores.¹⁰⁸ Además de los argumentos anteriores, varios autores como Hedley Bull y Thomas Franck resaltan que los Estados solamente actúan bajo la consideración de su interés nacional (no descartan del todo un interés humanitario), y el arriesgar vidas de sus soldados por extraños no es, generalmente, parte de dicho interés. Consecuentemente, cuando algún

¹⁰⁶ *Loc. Cit.*, p. 63.

¹⁰⁷ Thomas G. Weiss, “Triage: Humanitarian Intervention in a New Era,” *World Policy Journal*, Num. 1, 1994 (XI), p. 61.

¹⁰⁸ Citado en Welsh, *op.cit.*, p. 65-66, referencia a Ayoob 2002, pp. 82-83.

Estado argumente que interviene por motivos humanitarios, realmente lo estará haciendo por razones geopolíticas.

Me parece que efectivamente las políticas enfocadas a proteger los derechos humanos han adquirido una legitimidad sin precedentes, no obstante el debate sobre el uso de la fuerza en circunstancias de violaciones masivas es un tema que aún divide a la comunidad internacional. Por otra parte, si bien los detractores de la intervención humanitaria enfatizan la problemática de legitimar dichas acciones, creo que argumentar que las posibles consecuencias son suficientes para evitar las acciones, y obstruir de esa manera el debate, es una postura insostenible ya que ha sido dentro del mismo orden internacional que ellos defienden, de donde han surgido los instrumentos que sugieren expandir el uso de la fuerza a misiones humanitarias, como por ejemplo la Convención contra el Genocidio.

B) La (i)legitimidad de procedimiento

Para Michael Ignatieff el proceso de toma de decisiones es también un instrumento de legitimación, principalmente porque corrobora y fortalece criterios preestablecidos, o debería hacerlo. En este sentido, el debate acerca de la (i)legitimidad de procedimiento se concentra en el monopolio que debiera existir por parte de la ONU, más que en posiciones a favor o en contra de la intervención humanitaria. Simplemente hay quienes señalan que para que ésta sea legítima, única y necesariamente puede ser autorizada por Naciones Unidas, mientras hay quienes afirman que mientras los motivos sean humanitarios no es necesario el aval de la ONU.

Una de las razones principales por las cuales varios autores apoyan la intervención sin el consentimiento de la ONU es el hecho de que el proceso de toma de decisiones es por demás lento y los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad pueden vetar una acción (como habría sucedido en el caso de Kosovo si la intervención se hubiera continuado negociado en el Consejo de Seguridad). Igualmente, como señala Michael Walzer, los Estados preferirán actuar de manera unilateral ya que a nadie le gusta que sus soldados estén bajo las órdenes de alguien más.¹⁰⁹ Para el mismo autor, una cuestión moral no es obstáculo para eliminar la intervención unilateral siempre y cuando no exista una alternativa inmediata. Walzer señala que una acción autorizada por la ONU no necesariamente es moralmente superior a un acto unilateral. Walzer enfatiza que lo que se busca con una acción multilateral es evitar visiones particulares y un consenso moral, no obstante, los Estados no pierden sus visiones particulares por el simple hecho de actuar en coaliciones. Si los Estados tienen motivos mixtos para intervenir, también los tienen las coaliciones de gobiernos.¹¹⁰

Varios autores, entre ellos Thomas G. Weiss, argumentan que el monopolio de la ONU es más que deseable. Weiss afirma que por mas imperfecto que sea un sistema práctico de intervención en el marco de Naciones Unidas éste disminuiría las posibilidades de que las potencias abusen de la intervención. Implementar un sistema en Naciones Unidas disminuiría el abuso de los derechos humanos por parte de las autoridades políticas al igual que el recurso al unilateralismo por parte de las grandes potencias.¹¹¹ El argumento por el monopolio de la intervención en la ONU no solamente descansa en argumentos legales sino que la ONU se mantiene como el único foro que

¹⁰⁹ Michael Walzer, "The Argument About Humanitarian Intervention," *op. cit.*, p. 31-

¹¹⁰ Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*, *op. cit.*, pp. 101-108.

¹¹¹ Thomas G. Weiss, "Triage: Humanitarian Intervention in a New Era," *op. cit.*, p. 62.

agrupa a prácticamente todos los gobiernos del mundo y por ende cuenta con el apoyo, al menos moral, y el consentimiento de las autoridades legítimas. La lentitud de la toma de decisiones y la falta de representatividad de ciertos gobiernos no son razón suficiente para delegar a un grupo de Estados un derecho que alteraría el orden internacional.

El peligro de actuar fuera del marco de la ONU me parece evidente y quedó claro con lo sucedido en Kosovo. Permitir que una alianza (OTAN) reclame para sí el derecho de intervenir sin autorización de Naciones Unidas menoscaba el papel de ésta última en prácticamente todas sus demás actividades y, como sucedió con Rusia y China, crea fricciones que no necesariamente pueden ser resueltas de manera sencilla. La intervención de la OTAN pudo acarrear una ola de intervenciones por parte de otras organizaciones regionales o, peor aún, revivió la idea de que un grupo de democracias actuara por su cuenta en situaciones similares. Además de lo anterior, creo que para que una intervención sea efectiva a largo plazo, la presencia de Naciones Unidas es crucial. La intervención no termina con un cese al fuego, una intervención debe contribuir a la reconstrucción y la reconciliación de los involucrados, por lo que procesos complejos deben realizarse. La creación de instancias en las cuales se juzguen los crímenes contra los derechos humanos, la construcción de un nuevo sistema político y la celebración de elecciones, son sólo algunas de las tareas que deben garantizarse y el papel de la ONU, al menos como actor legitimador, es vital. En este sentido, ningún país o coalición podrá desempeñar el papel de Naciones Unidas y por ende, además de monopolizar el uso de la fuerza, debe regularse cualquier intervención humanitaria en el marco que la rige.

He presentado los argumentos principales mediante los cuales se defiende o ataca la institucionalización de la intervención humanitaria. Mientras unos argumentos son más

convincientes que otros, no podemos ser contundentes y afirmar que el debate ha concluido; más bien, nos enfrentamos a un “impasse” que difícilmente será superado mientras la discusión no vaya más allá de argumentos legales y morales. Debemos preguntarnos, como bien señala la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía, qué sería más perjudicial para el orden internacional: ¿Si alguien actúa sin la autorización del Consejo de Seguridad o si miles de seres humanos pierden la vida mientras el Consejo de Seguridad se mantiene al margen?¹¹² Por ello, y como se discutirá en los siguientes dos capítulos, es preciso comenzar la discusión acerca de las posibles repercusiones que conllevaría la institucionalización de la intervención humanitaria.

Es innegable que los temas referentes a la protección de los derechos humanos han adquirido una importancia y legitimidad sin precedentes y que, cada vez más, los gobiernos se ven más presionados por cumplir con sus obligaciones en dicha materia. Sin embargo, y a pesar de la legitimidad de los derechos humanos, la prohibición del uso de la fuerza es central para garantizar la paz y seguridad internacionales. Las intervenciones pasadas muestran que una práctica, no necesariamente legal pero legítima, está emergiendo y en un futuro podrá consolidarse. Conforme el tiempo pase, la presión por actuar para detener crisis humanitarias será mayor y si las Naciones Unidas y el derecho internacional quieren continuar siendo factores de peso, deben acoplarse a la realidad internacional, a las demandas de la sociedad y a los compromisos adquiridos. Es por ello que escudarse en argumentos morales y legales que no ayudan a ahondar en las consecuencias de la institucionalización de la intervención humanitaria puede ser perjudicial para el orden internacional.

¹¹² Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, op. cit., p. 55.

Capítulo III. Las consecuencias conceptuales: ¿Hacia dónde vamos?

En los capítulos precedentes se analizaron tanto las razones por las cuales el debate referente a la intervención humanitaria resurgió a principios de los años noventa, como los argumentos que han acaparado el propio debate. La discusión sobre la (i)legalidad y la (i)legitimidad de la intervención humanitaria pudiera ser interminable dado que, como se enfatizó en su momento, no existe una práctica ni un reconocimiento sobre la legalidad de la intervención humanitaria; aunque, sin embargo, es innegable que a raíz de varios acontecimientos se ha ido forjando y consolidando una norma internacional sobre la legitimidad de dicho tipo de intervenciones. El debate se ha polarizado y, entre otras razones, es dicha polarización la que no ha permitido que se discutan seriamente las consecuencias de legalizar y legitimar dicha práctica; lo cual, a mi manera de ver, empobrece el debate y reduce las posibilidades de encontrar soluciones viables a un problema innegable. Es así como llegamos a un “impasse” teórico y práctico que si bien no ha impedido que se desplieguen operaciones humanitarias, sí ha entorpecido y postergado reformas que debieran ser ampliamente discutidas por el impacto que ocasionarían en el sistema internacional.

El propósito de los capítulos III y IV es plantear las principales consecuencias conceptuales y complicaciones institucionales que ocasionaría el hecho de legalizar y legitimar la intervención humanitaria. La enorme cantidad de variables a considerar, a la vez influenciadas por un sinnúmero de factores, hacen que cualquier pronóstico sobre las posibles repercusiones sea un ejercicio por demás arriesgado. El análisis parte de una situación hipotética en la cual una mayoría considerable de Estados haya aprobado

(legalizado y legitimado) las intervenciones militares por motivos humanitarios. El escenario parece lejano pero últimamente los esfuerzos por llegar a un consenso al respecto se han multiplicado,¹¹³ por ello es necesario plantearlo para discutir las posibles consecuencias sobre el orden internacional. Igualmente es preciso apuntar que los cambios conceptuales e institucionales, especialmente en el ámbito internacional, se dan de una manera extremadamente lenta. Deseo enfatizar lo anterior dado que en ningún momento se sugiere que en caso de legalizar y legitimar la intervención humanitaria, dichas consecuencias se observarían de manera inmediata. Más bien, la intención es contribuir e intentar enriquecer el debate ya que si no se toman en cuenta las posibles repercusiones, los rezagos en el orden internacional podrían ser cuantiosos.

El presente capítulo se concentra en analizar las consecuencias conceptuales sobre la idea de soberanía y la noción de amenaza a la paz y seguridad internacionales. Me parece importante referirme a las repercusiones en el mundo de las ideas ya que son éstas las que influyen en la manera en la cual evoluciona tanto la legalidad como la legitimidad de la acción internacional. Como se ha señalado a lo largo del presente trabajo, existe una fuerte corriente, encabezada por el Secretario General de Naciones Unidas, que insiste en que la soberanía debe ser vista como un compromiso por parte de los gobiernos, que conlleva la responsabilidad de garantizar y respetar la dignidad humana.¹¹⁴ Considero imprescindible analizar lo que podría suceder con el concepto de soberanía ya que es una de las ideas principales sobre la cual descansa el sistema internacional y porque la intervención humanitaria cuestiona los cimientos de dicho concepto.

¹¹³ Véase, entre otros documentos: *The Responsibility to Protect, op. cit.*, El Reporte del Secretario General de Naciones Unidas, *In Larger Freedom*, 2005. [<http://www.un.org/largerfreedom/>] y El Reporte del Panel de Expertos, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, 2004. [<http://www.un.org/secureworld/>]

¹¹⁴ Kofi Annan, "Two Concepts of Sovereignty," *The Economist*, 352 (September 18, 1999.) y véanse los trabajos a los que se hace referencia en la nota precedente.

A) *La soberanía como responsabilidad internacional*

Como bien señala Geoffrey Best en relación a la soberanía: “[n]inguna palabra importante ha sido más incomprendida y mal empleada.”¹¹⁵ Generalmente se utiliza y asocia la soberanía como un concepto que tiene un contenido legal y como una idea que no varía a pesar del transcurso del tiempo. El *Diccionario de la Real Academia Española* señala que soberanía es la “autoridad suprema del poder público,” mientras que el soberano es aquel que “ejerce o posee la autoridad suprema e independiente.”¹¹⁶ Sin embargo, habitualmente se confunde el término y no se comprende que la “soberanía es el derecho, *no la capacidad*, de determinar las políticas.”¹¹⁷ Es preciso tener en cuenta la “esencia” de la definición de soberanía dado que a lo largo de la historia, especialmente después de serias crisis internacionales, el concepto ha cambiado y por lo tanto alterado la manera en la que operan las relaciones internacionales.

Las opiniones divergen sobre los supuestos cambios en el concepto de soberanía. Para Stephen D. Krasner, la soberanía es una “hipocresía organizada” ya que las violaciones a ésta son por demás frecuentes y nunca se ha respetado plenamente por lo que es una mera ficción; mientras que para otros como Jack Donnelly, los Estados continúan siendo soberanos al igual que lo fueron a partir de la Paz de Westfalia en 1648.¹¹⁸ Es difícil llegar a una conclusión sobre el “estado” del concepto de soberanía, pero a mi parecer creo que es innegable que se han dado ciertos cambios que

¹¹⁵ Geoffrey Best, “Justice, International Relations and Human Rights,” *International Affairs*, vol. 71, num. 4, 1995, p. 778.

¹¹⁶ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22^{ava} edición, Tomo II, 2001, p. 2075

¹¹⁷ Jack Donnelly, “La soberanía de los Estados y los derechos humanos,” en Covarrubias y Ortega, *op. cit.*, p. 5 [énfasis del autor].

¹¹⁸ Véase Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999. y Jack Donnelly, “La soberanía de los Estados y los derechos humanos,” en Covarrubias y Ortega, *op. cit.*.

definitivamente afectan las relaciones internacionales. Me parece que debemos tomar en cuenta que la soberanía no es un concepto absoluto y para analizarlo debemos recordar que soberanía se refiere a la autoridad y no a la capacidad del Estado. Ahora bien, en todo análisis “debemos evitar los errores tanto del ‘legalismo’ (considerar la autoridad formal, pero ignorando las realidades del poder y el control) como del ‘realismo’ (considerar el poder bruto, sin ley, pero ignorando las realidades del derecho y la autoridad”).¹¹⁹

En general, pero principalmente en el ámbito internacional, la soberanía ha actuado como un principio ambiguo que apela a la ficción; en lugar de referirse a lo real, la soberanía hace un llamado a la imaginación y nos otorga una construcción lógica que le da a la vida internacional cierta coherencia.¹²⁰ Como se verá a continuación, la soberanía ha sido el pilar sobre el cual ha descansado el orden internacional a partir de Westfalia. A lo largo de la historia, la soberanía ha reconciliado las maneras más diversas de organizar la vida política, económica y social de los Estados. Es un concepto que ha sido aceptado por todas las culturas y debe comprenderse, más allá de cada interpretación particular, como un instrumento que ha permitido que cada Estado reclame para sí la inviolabilidad en ciertos ámbitos vitales que a la vez permiten su preservación como entidad política.

A partir del análisis de Bertrand Badie, expuesto en su libro *Un Monde Sans Souveraineté*, podemos señalar que a lo largo de la historia el concepto de soberanía se ha ido transformando durante cinco etapas en las cuales su concepción ha repercutido en la manera en la que se rigen las relaciones internacionales y por ende en el orden internacional. De acuerdo a Badie, y siguiendo un orden cronológico, encontramos que la

¹¹⁹ Jack Donnelly, *ibid.*, p. 6.

¹²⁰ Bertrand Badie, *Un Monde Sans Souveraineté*, París, Fayard, 1999, p. 10.

primera concepción predominante de soberanía es la *soberanía dinástica*, en segundo lugar se encuentra la *soberanía nacional*, seguida de la *soberanía de la nación independiente*, en cuarto lugar hayamos la *soberanía fría* y en último lugar, consolidándose hoy en día encontramos a la *soberanía como responsabilidad*.

La *soberanía dinástica* fue construyéndose a medida en que los reyes europeos buscaban librarse de la tutela papal. Si bien las luchas por asumir la autoridad mediante el uso de conceptos legitimadores se remontan a la antigüedad, la primera gran referencia en la historia de la soberanía es Jean Bodin con *Les Six Livres de la République*, escritos en 1576. Para Bodin, el poder y la soberanía absoluta no pueden provenir más que de Dios y la ley natural. En este sentido, el príncipe es soberano legítimo porque su poder proviene directamente de Dios y, por lo tanto, no acepta acuerdos en contrario.¹²¹ Dicha concepción de soberanía escaló aún más los conflictos existentes entre la Iglesia y los distintos reinos europeos, quienes se disputaban entre otras cosas la autoridad sobre aspectos centrales de la vida política. Lo importante a resaltar es que la soberanía dinástica ocasiona una “personalización” de la política internacional en donde el soberano es el rey y por ello es el actor y la autoridad principal.

La *soberanía nacional* se fue forjando a lo largo de la historia pero es principalmente resultado de la Revolución francesa. Como señala Badie, la Revolución francesa logró establecer en el imaginario político una de las ideas centrales de Jean Jacques Rousseau: la soberanía es indisociable de la voluntad general que es la voluntad del pueblo instituido en comunidad.¹²² Emerge la idea de que la nación es depositaria de la soberanía y por lo tanto en las relaciones internacionales el príncipe o la autoridad

¹²¹ Véase, George H. Sabine, *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1945, pp. 297-305.

¹²² Badie, *op. cit.*, p. 93.

política no es más que el representante de una nación frente a las demás naciones. Badie señala que el “ardor revolucionario” fungió como motor para intervenir en los asuntos políticos de otras naciones y no sería hasta más tarde cuando el principio de no-intervención se fusionara con la idea de soberanía nacional.¹²³ La tercera concepción de soberanía pone mucho mayor énfasis, al menos retóricamente, en el concepto de no-intervención. Así, la *soberanía de la nación independiente* ayuda a fundar un orden internacional basado en la coexistencia, ya sea de repúblicas o reinos. Es en esta época en la cual se consolidan los Estados nación, período que terminaría con el inicio de la primera guerra mundial.

A partir del inicio de la guerra fría, la soberanía vuelve a sufrir cambios sustanciales. En la etapa de la *soberanía fría*, a diferencia de las anteriores concepciones, no se identifica a ésta con un individuo o con una nación, sino con la capacidad vis-a-vis los demás Estados.¹²⁴ Para Badie, en esta época un Estado es soberano en la medida en que impone con éxito su voluntad de existir. Igualmente, el concepto de soberanía se convierte en pilar fundamental del orden internacional ya que es aceptado por los “tres mundos” durante la guerra fría. Por un lado, el mundo occidental acepta dicha concepción dado que a lo largo de su historia ha sido un concepto constituyente de sus distintos sistemas políticos, el mundo socialista también lo acepta ya que lo protege de una injerencia en sus dominios, y finalmente para el tercer mundo el concepto se convierte en una pieza fundamental ya que se afirma como un argumento y emblema de resistencia.¹²⁵

¹²³ *Ibid.*, pp. 93-94.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 96.

¹²⁵ *Ibid.*, pp.10 y 96-97.

Si bien el carácter legal que acompaña la idea de soberanía se fue conformando a lo largo de las etapas antes mencionadas, es en el siglo XX cuando se consolida e igualmente dicho carácter se refuerza por el énfasis en el principio de no-intervención. En este sentido, fue en 1933 en Montevideo durante la Convención sobre derechos y obligaciones del Estado, cuando se codifica uno de las características centrales de la soberanía: la autoridad de un Estado sobre su territorio mediante la exclusión de los otros Estados. En la misma dirección fue promulgado el artículo 2(1) de la Carta de Naciones Unidas: “La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros.” La ONU sentencia así cualquier intento de injerencia en los asuntos internos del Estado, esto a pesar de las posibles diferencias ideológicas, de poderío o de cualquier otra índole. Igualmente la Corte Internacional de Justicia desempeñó un papel central en la codificación de la soberanía cuando en 1949 señaló que “entre Estados, el respeto por la soberanía territorial es un fundamento esencial de las relaciones internacionales.” Años más tarde, la misma Corte se referiría al concepto al apuntar que “el principio fundamental de soberanía estatal es en el cual descansa el derecho internacional.”¹²⁶

A lo largo de la guerra fría el concepto fue evolucionando debido a varios procesos, principalmente la descolonización y las “revoluciones” en derechos humanos y democracia (véase capítulo I). No obstante, el principio de soberanía era claro: la autoridad última es el Estado y no hay motivo alguno para intervenir en los asuntos de su jurisdicción.

¹²⁶ International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography and Background*, Ottawa, International Development Research Center, 2001, pp. 5-6.

Como señalan Barkin y Cronin, la guerra fría se caracterizó, entre otras cosas, por la lucha de legitimación de ideologías políticas y económicas por lo que debe de esperarse que una vez concluida la confrontación, el vencedor promueva sus principios.¹²⁷ En este sentido, vale la pena apuntar lo que ambos autores señalan en el sentido de que la expresión específica de soberanía puede permanecer constante, pero aquello que se considera soberano cambia.¹²⁸

Si bien no podemos hablar de un cambio absoluto en el concepto de soberanía después de la guerra fría, debemos aceptar que ha habido modificaciones substantivas que indican la posibilidad de una alteración considerable. Igualmente importante es recordar que se han realizado estudios por demás interesantes acerca de la soberanía, sin embargo, como lo resalta Daniel Philpott, muchos estudios se han enfocado solamente en la violación de la soberanía y es necesario preocuparse más por la manera en la cual las normas ejercen su influencia en el sistema internacional, sistema que ayuda a establecer la propia autoridad de la soberanía. En este sentido, el papel normativo de la soberanía es central ya que fija las reglas básicas de la conducta internacional.¹²⁹ A continuación dedicaré unas líneas a la erosión del concepto de soberanía a la vez que me enfocaré en los posibles cambios normativos de la quinta etapa: la *soberanía como responsabilidad*.

De acuerdo a Stanley Hoffman, el sistema de estados soberanos se está erosionando de dos maneras, empíricamente por la globalización e interdependencia, y normativamente por los movimientos de derechos humanos, los ambientalistas y la

¹²⁷ Samuel Barkin y Bruce Cronin, "The State and the Nation: Changing Norms and the Rules of Sovereignty in International Relations," *International Organization*, Vol. 48, Winter 1994 (1), p. 125.

¹²⁸ *Loc. cit.*, p. 9.

¹²⁹ Daniel Philpott, "Usurping the Sovereignty of Sovereignty?," *World Politics*, January 2001 (53), pp. 297-324.

justicia internacional, entre otros.¹³⁰ La globalización con sus crecientes flujos monetarios y comerciales le ha quitado poder al Estado y como consecuencia ya no puede ejercer completamente el poder que le otorga su autoridad. En este sentido, si bien el Estado continúa teniendo la autoridad para regular dichos flujos, se ve sobrepasado por la realidad económica y la imposibilidad de controlar ciertos acontecimientos. Las crisis económicas en el Sureste asiático, por ejemplo, desestabilizaron las economías de varios países en otras regiones del mundo sin que estos últimos pudieran hacer algo para impedirlo. Igualmente si se llegaran a alterar seriamente los flujos comerciales entre Estados, como por ejemplo el cierre de fronteras por asuntos de seguridad o cuestiones de sanidad, seguramente las consecuencias serían considerables (al menos para el sector directamente afectado).

En segundo lugar, los movimientos antes mencionados- a favor de los derechos humanos, ambientales, justicia internacional, etc.- han puesto en entredicho la autoridad última del Estado y han ocasionado cambios normativos. La consolidación de los regímenes de derechos humanos, especialmente en Europa y América latina, permiten que ciertas instituciones internacionales desempeñen un papel creciente en las decisiones del Estado. Si bien hoy en día la vigilancia internacional de las prácticas de derechos humanos en cada Estado continúa siendo limitada, y en ocasiones se exagera el papel de dicha vigilancia, sí se está dotando a los organismos internacionales con más herramientas para ejercer control sobre cómo los Estados tratan a sus ciudadanos. Probablemente en materia de justicia internacional es donde los avances han sido mayores. El ejemplo más conocido es el caso del General Augusto Pinochet, detenido en Londres a petición del juez español Baltasar Garzón. No obstante, se han suscitado más

¹³⁰ Stanley Hoffman, *World Disorders, op. cit.*, pp. 3-4.

casos en los cuales las fronteras no han sido impedimento para la procuración de justicia. El gobierno de Suiza halló culpable a un general ruandés por los hechos genocidas de 1994, mientras que los gobiernos de Alemania y Dinamarca condenaron a dos serbo-bosnios por lo acontecido en el conflicto en Bosnia.¹³¹ Además, la entrada en vigor de la Corte Penal Internacional y la ratificación de instrumentos, como los distintos Protocolos Facultativos, muestran que varios gobiernos están dispuestos a delegar parte de su autoridad.

Es un hecho que la soberanía se está redefiniendo y hoy en día es ampliamente aceptado, incluso por los defensores más férreos, que la soberanía estatal no incluye un poder ilimitado para tratar a sus ciudadanos como les plazca.¹³² Como señala el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan: “Ahora es ampliamente comprendido que los Estados son instrumentos al servicio de su gente, y no viceversa. Al mismo tiempo, la soberanía individual- con lo que me refiero a la libertad fundamental de cada individuo establecida en la Carta de la ONU y otros tratados internacionales- ha sido fortalecida y renovada por la creciente conciencia de los derechos individuales.”¹³³ Más aún, y como señala el propio Secretario General, “Dichos cambios en el mundo no hacen de las difíciles decisiones políticas algo más sencillo. Pero sí nos obligan a pensar en ciertas preguntas como la manera en la cual debe responder la ONU ante crisis humanitarias.”¹³⁴

Lo anterior viene a colación dado que una aprobación de la intervención humanitaria aceleraría el proceso mediante el cual el Estado delega autoridad en

¹³¹ José Miguel Vivanco, “Internacionalización de la justicia y uso legítimo de la fuerza por razones humanitarias,” en Covarrubias y Ortega, *op. cit.*, pp. 6-7.

¹³² ICISS, *The Responsibility to Protect*, *op. cit.*, p. 8.

¹³³ Kofi Annan, “Two Concepts of Sovereignty,” *The Economist*, September 18-24, 1999. p. 49.

¹³⁴ *Loc. cit.*

detrimento de su capacidad para regular lo que sucede en su territorio. Me parece que reconocer que la comunidad internacional tiene la responsabilidad de utilizar la fuerza para detener violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos es un paso trascendental hacia un nuevo concepto de soberanía. Delegar a la comunidad internacional la posibilidad de intervenir militarmente en el territorio de un Estado no sólo sería un cambio sustancial en lo referente a la soberanía y sus límites, sino que también sería terminar con décadas que acotaron el uso de la fuerza. Si la soberanía se ha caracterizado por garantizar al gobierno la libertad de acción con respecto a sus ciudadanos, la aprobación de la intervención humanitaria sería, en gran medida, darle fin a dicha libertad. A continuación señalaré las características del concepto de soberanía como responsabilidad para después enfocarme en las posibles consecuencias positivas y negativas que acarrearía la consolidación de dicho concepto.

Fue Francis M. Deng, a mediados de los años noventa, quien primero habló y presentó los fundamentos del concepto de soberanía como responsabilidad.¹³⁵ Deng asume que para ser legítima, la soberanía debe demostrar responsabilidad; un gobierno es legítimo en la medida en que responde a las necesidades de su pueblo.¹³⁶ A partir de lo anterior, el concepto de soberanía como responsabilidad gira entorno a una simple idea: los líderes y representantes estatales deben ser responsables y rendir cuentas por sus acciones, internamente a sus ciudadanos y externamente a la comunidad internacional.¹³⁷

La soberanía no es el derecho a que los demás respeten lo que sucede al interior del

¹³⁵ Francis M. Deng, "Frontiers of Sovereignty," *Leiden Journal of International Law*, No. 2, 1995 (8), pp. 249-286.

¹³⁶ Francis M. Deng, *et al.*, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1996, p. XVII.

¹³⁷ Jennifer Welsh, Carolin Thielking y S. Neil Macfarlane, "The Responsibility to Protect: Assessing the report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty," *International Journal*, Autumn 2002, pp. 493-494.

Estado, sino más bien, es la responsabilidad de que el gobierno ejecute sus funciones de manera efectiva. Otro aspecto importante es el hecho de que en situaciones en las cuales el Estado no pueda proteger y asistir a sus ciudadanos (cumplir sus funciones, especialmente la protección de los derechos humanos), el Estado debe solicitar y aceptar ayuda externa;¹³⁸ en caso de no hacerlo, igualmente la comunidad internacional tiene la responsabilidad de actuar. Vale la pena resaltar que Francis M. Deng no sólo se refiere a las situaciones en las cuales los derechos humanos son violados sistemáticamente sino a prácticamente cualquier situación en la cual el Estado no cumpla sus obligaciones económicas o políticas.

La racionalidad detrás del concepto de soberanía como responsabilidad se basa en la idea de intereses mutuos, y en el hecho de que tanto las causas como las consecuencias de los diversos conflictos casi siempre afectan a otros, y no se basa simplemente en motivaciones altruistas.¹³⁹ A partir del concepto y su racionalidad, se desprenden varios aspectos importantes a considerar. Idealmente la relación entre gobierno y ciudadano debe garantizar los estándares más elevados de dignidad humana, no obstante y de acuerdo a las diversas realidades nacionales, el mínimo esencial en materia de vivienda, nutrición, salud y seguridad física debe cumplirse. Asimismo, la soberanía como responsabilidad implica la existencia de una autoridad superior y capaz de hacer a los supuestamente soberanos responsables de sus hechos.¹⁴⁰ Finalmente, la nueva concepción de soberanía reivindica los derechos humanos (políticos, económicos, civiles y sociales) y los sitúa como la piedra angular tanto de la legitimidad del gobierno como de la acción doméstica e internacional.

¹³⁸ ICISS, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography and Background*, *op. cit.*, p. 11.

¹³⁹ Francis M. Deng, *et al.*, *op. cit.*, p. 215.

¹⁴⁰ *Loc. cit.*, p. 32-33.

Como se mencionó anteriormente, pronosticar es un ejercicio complicado pero absolutamente necesario. En caso de que se aprobara la intervención humanitaria es por demás probable que se reafirme el concepto de soberanía como responsabilidad, seguramente en la manera en que Francis M. Deng lo ha esbozado. Considero que por más que se insista en que sólo se habla de crisis humanitarias, el concepto permearía las demás áreas de las relaciones internacionales. En este sentido, concuerdo con Bertrand Badie en el sentido de que a raíz de asumir que la soberanía es una responsabilidad, se desprenderían dos consecuencias inmediatas.

La primera de ellas es admitir un postulado “liberal cosmopolita” que pudiera desatar reacciones por parte de los defensores del relativismo cultural.¹⁴¹ Asumir que todos comparten los valores liberales que componen el concepto de soberanía como responsabilidad puede ser un error garrafal. Si bien la gran mayoría de los Estados comparten los principios establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, queda claro que la práctica es muy relativa. Me parece que las reacciones de grupos conservadores, especialmente en los países del tercer mundo y los países con una amplia población musulmana, reaccionarían violentamente ante un supuesto intento de universalizar ciertos valores. En segundo lugar, debemos recordar que la soberanía siempre ha contenido un aspecto legal. Si la soberanía se convierte en un concepto instrumental, éste perdería gran parte de su contenido jurídico¹⁴² y por lo tanto habría que definir plenamente los alcances y límites de la “nueva” soberanía. Es decir, ¿hasta qué punto la comunidad internacional tiene una responsabilidad de intervenir en los distintos asuntos de un Estado? ¿Quién pondrá límite a la responsabilidad en materia de asuntos

¹⁴¹ Bertrand Badie, *op. cit.*, p. 108.

¹⁴² *Loc. cit.*

ambientales, energía nuclear, demografía, desarrollo, etc.? ¿Acaso la “comunidad internacional” intervendrá en todos estos asuntos cuando juzgue que un Estado no cumple con sus obligaciones?

Anteriormente el concepto de soberanía permitía y, hasta cierto punto, regulaba las diferencias en la manera de organizar la vida social, económica y política, que necesariamente existen entre los Estados. Mediante la adopción de la soberanía como responsabilidad y la “unificación” de criterios no necesariamente el orden internacional sería menos conflictivo. Por ejemplo, en materia de control demográfico, Arabia Saudita, Sudán y Líbano no están dispuestos a participar en un debate sobre la regulación en dicha materia. Igualmente Argelia, China e Irán (por mencionar sólo a algunos países) no están dispuestos a regular su soberanía y aceptar que gobiernos extranjeros interfieran en asuntos domésticos.¹⁴³ La realidad nos muestra que hay ámbitos en los que ciertos Estados están dispuestos a delegar autoridad pero la mayoría de éstos nunca lo estarán y continuarán recelosos de su autoridad. Si bien es evidente que las mayorías absolutas en las relaciones internacionales son prácticamente una ficción, es importante tomar en cuenta la posición de actores relevantes. Con lo anterior me refiero a que conforme pasa el tiempo posiblemente ciertos criterios se van unificando, pero aún estamos lejos de un consenso en temas importantes de la agenda internacional.

Incluso en materia de derechos humanos es probable que los desacuerdos aumenten. La codificación sobre derechos económicos, sociales, civiles y políticos es abundante y la gran mayoría de los Estados han ratificado los instrumentos más importantes, no obstante en la aplicación los problemas aumentarían. Como bien señala Robert H. Jackson, los derechos civiles y políticos generalmente son violentados por

¹⁴³ *Loc. cit.*, p. 200.

acciones deliberadas de las autoridades. Es decir, la tortura, los asesinatos, la pena de muerte y los problemas políticos son un problema de *conducta* por parte, y principalmente, del Estado. Sin embargo, y como pretende Francis M. Deng, garantizar los derechos económicos y sociales es un asunto distinto. Garantizar los derechos económicos y sociales requiere más que una regulación en la conducta humana, la garantía de dichos derechos necesita una estrategia en la cual principalmente se precisan recursos financieros.¹⁴⁴ Pretender que todos los Estados podrán garantizar *todos* los derechos humanos es una falacia, al igual que creer que todos aceptarán la intervención internacional (generalmente escasa y condicionada) para cumplirlos.

Otro punto central a considerar es el hecho de que en teoría se habla de la responsabilidad de la “comunidad internacional”, pero ¿quién sería él o los verdaderos responsables? Asumir que “todos” son responsables es distinto a preguntarse quién o quiénes asumirán los costos en la práctica. Igualmente debemos ser cuidadosos, como señala Bertrand Badie, ya que el multilateralismo se podría convertir en la búsqueda de los intereses nacionales por otros medios.¹⁴⁵ Es evidente que pocos Estados tienen los medios económicos, políticos y militares para “asumir” la responsabilidad y no sería sorprendente que uno o varios “monopolizaran” dicha responsabilidad para su propio beneficio. En todo caso e idealmente, como señala Kofi Annan, es necesario que los Estados vuelvan a pensar en la manera en que definen su interés nacional,¹⁴⁶ lo cual personalmente me parece un escenario lejano y complejo ya que se requiere, de entrada,

¹⁴⁴ Robert H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*, Cambridge University Press, 1990, pp. 45-46.

¹⁴⁵ Bertrand Badie, *op. cit.*, pp. 165-166.

¹⁴⁶ Kofi Annan, *op. cit.*, p. 49.

un ejercicio en el cual se redefinan las obligaciones del Estado con relación a sus ciudadanos y a los de los otros Estados.

Desgraciadamente me parece que de aceptar la soberanía como responsabilidad internacional la balanza se inclina hacia las consecuencias negativas. Empero, considero necesario señalar los aspectos positivos. En primer lugar, si los Estados delegan autoridad, me parece que destinarían mayores recursos a los organismos internacionales y buscarían, con mayor empeño, que éstos fueran más eficientes y democráticos. En segundo lugar, al dar tanta importancia a los derechos humanos, se podría esperar que los estándares mínimos aumentaran y por lo tanto los Estados pondrían mayor atención en la protección de éstos y el cumplimiento de sus obligaciones internacionales (aunque fuere por evitar injerencias externas). Finalmente, podría ser la oportunidad para que varios Estados cooperen en aspectos en los cuales se han mostrado reticentes, por ejemplo en cuestiones ambientales o en justicia internacional. En este sentido, no sería conveniente que se mantuvieran al margen de la comunidad internacional dado que la cantidad de temas en los cuales ésta tendría jurisdicción aumentaría considerablemente y no sería favorable para ningún Estado encontrarse aislado de discusiones en las cuales su vida doméstica se podría ver seriamente afectada.

La autoridad y la responsabilidad pueden ser delegadas, pero sólo se pueden conservar mediante el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Me temo que hoy en día la comunidad internacional no está lista para asumir esa enorme responsabilidad. No por ello quiero decir que no es deseable aspirar a que algún día el respeto a *todos* derechos humanos sea una responsabilidad universal, no obstante debemos recordar las palabras contundentes de Stanley Hoffman: “Dado que “deber ser implica poder ser,” una

ética deontológica en la cual la definición de lo que es correcto no deriva del cálculo de lo que es posible, se condena a la irrelevancia si sus mandatos no pueden llevarse a cabo en el mundo tal y como es.”¹⁴⁷

El pronóstico anterior se basa en los acontecimientos recientes, aquellos que indican que la soberanía como responsabilidad abarcaría distintos aspectos de las relaciones internacionales. Me parece indispensable que se acote el tema en cuestión y se haga una distinción clara sobre los aspectos que dicha responsabilidad abarca. Es decir, la credibilidad de los organismos internacionales y la “comunidad internacional” podrían estar en juego, por lo que es necesario que se especifique el alcance del concepto. La supuesta responsabilidad –de intervenir directamente- de la comunidad internacional sólo debe de ejercerse cuando se trate de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos y no en todos los aspectos de las relaciones internacionales.

B) Las nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales

La legalización y legitimación de la intervención humanitaria ocasionaría una redefinición de lo que la comunidad internacional, y especialmente el Consejo de Seguridad, considera una “amenaza a la paz y seguridad internacionales.” David Malone señala que a partir del final de la guerra fría el Consejo ha intervenido continuamente en situaciones de crisis humanitarias y por ende se ha redefinido el concepto de “amenaza a la paz y seguridad internacionales.”¹⁴⁸ La particularidad de los factores y de la problemática de cada crisis humanitaria es evidente, no obstante, además de las

¹⁴⁷ Véase nota 32 (capítulo I).

¹⁴⁸ David Malone, “The New Diplomacy at the United Nations: How Substantive?,” en Andrew Cooper, John English y Ramesh Thakur (eds.), *Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy*, New York, United Nations University Press, 2002, p. 41.

violaciones a los derechos humanos, generalmente ocurren éxodos de refugiados y la enorme necesidad de proporcionar asistencia humanitaria entre otras cosas. En este sentido es necesario que el Consejo de Seguridad defina de manera más clara qué es lo que ocasiona la amenaza a la paz y seguridad internacionales dado que en ocasiones se presenta una situación como las antes mencionadas (i.e. refugiados) y no existe un verdadero consenso con respecto a si dicho acontecimiento aislado es o no una amenaza. Es decir, legalizar y legitimar la intervención humanitaria conllevaría necesariamente a admitir, y reafirmar, que las violaciones sistemáticas y masivas a los derechos humanos constituyen una amenaza a la paz y seguridad, empero, al conjuntarse inevitablemente otra serie de factores (i.e. necesidad de recibir asistencia humanitaria) es preciso redefinir el concepto de amenaza o quebrantamiento de la paz internacional.¹⁴⁹

Como se mencionó anteriormente, la Carta de las Naciones Unidas es contundente en lo referente a los límites del uso de la fuerza; a pesar de ello el artículo 39 le otorga al Consejo la discrecionalidad suficiente para considerar las medidas coercitivas necesarias para reestablecer la paz y seguridad internacionales. En caso de aprobarse la intervención humanitaria en el marco de Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad debe, al menos para no reducir su credibilidad, (re)definir las situaciones que ameriten medidas coercitivas. A continuación me referiré brevemente a la evolución del concepto de “paz y seguridad internacionales,” a la vez que señalaré los factores que la han alentado y las posibles consecuencias.

El capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (“Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”) señala las medidas que el

¹⁴⁹ Una posible solución sería evitar que en casos estrictos de “asistencia humanitaria,” hubiera referencia al capítulo VII ya que como se señaló anteriormente, la asistencia requiere del consentimiento de las partes.

Consejo de Seguridad puede autorizar en casos de amenazas o quebrantamientos de la paz y seguridad internacionales. Específicamente el artículo 39 señala que: “El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.”¹⁵⁰ Desde la creación de las Naciones Unidas hasta el fin de la guerra fría el Consejo de Seguridad no autorizó más que algunas acciones sustentadas en el capítulo VII y en las que se hacía referencia al artículo 39.

Durante la guerra fría, el Consejo de Seguridad no se vio verdaderamente involucrado de manera operativa en la gran mayoría de los conflictos. De hecho, entre 1945 y 1990, el Consejo solamente afirmó que se había quebrantado la paz en tres ocasiones: Corea (1950), Islas Malvinas/Falkland (1982) e Irán-Irak (1987, en el último año del conflicto). A partir de que la Asamblea General definió el término “agresión”¹⁵¹ en 1974, se condenaron igualmente tres acciones: Israel (1985), Sudáfrica (1976) y Rhodesia del Sur (1979). Con respecto a la existencia de “amenazas a la paz” el Consejo se pronunció, de nuevo, en tres ocasiones: Palestina (1948), Rhodesia del Sur (1965) y Sudáfrica (1977 por su programa nuclear). El Consejo también ha expresado su preocupación acerca de conflictos que pueden convertirse en amenazas a la paz y seguridad internacionales: Congo (1961), Chipre (1974) y Este de Pakistán (1971).¹⁵² Si bien el Consejo se pronunció en las ocasiones mencionadas, sólo autorizó el uso de la fuerza en tres situaciones anteriores a 1990. La primera de ellas bajo la tutela de Estados

¹⁵⁰ *Carta de Naciones Unidas*, artículo 39. Los artículos 41 y 42, a los que se hace referencia, hablan de las medidas no coercitivas y coercitivas que el Consejo puede autorizar.

¹⁵¹ General Assembly Resolution on the Definition of Aggression: *GA Res 3314* (xxxix) (1974).

¹⁵² Simon Chesterman, *Just War or Just Peace?*, *op. cit.*, pp. 112-117.

Unidos durante el conflicto en Corea, la segunda vez “hizo un llamado” a que el Reino Unido utilizara la fuerza para prevenir la violación de las sanciones impuestas a Rhodesia del Sur, y la tercera ocasión fue la autorización a usar la fuerza durante la operación de la ONU en el Congo.

Es claro que la tensión de la guerra fría bloqueó el ejercicio de las facultades del Consejo y por ello sólo se pronunció en conflictos en los cuales las dos grandes potencias no tenían comprometidos sus respectivos intereses vitales - salvo Corea-. Durante la guerra fría el Consejo de Seguridad sirvió más como un foro que como un instrumento para conservar la paz internacional. El factor primordial que decidía si el Consejo se involucraba en un conflicto era la medida en que se enfrentaban los intereses de la Unión Soviética y los Estados Unidos. El criterio principal sobre el que se basaban las resoluciones que invocaban el artículo 39 era el posible enfrentamiento entre dos Estados o el resultado de una agresión. Es decir, se “ponía en riesgo o amenazaba” la paz y seguridad internacionales solamente por motivo de conflictos internacionales.

Si bien hoy en día los factores del poder y los intereses nacionales siguen siendo centrales en las decisiones del Consejo, los criterios utilizados por éste han cambiado a raíz de la caída del muro de Berlín. La agenda del Consejo de Seguridad ha aumentado significativamente y éste se ha pronunciado en diversos temas que abarcan situaciones anteriormente ignoradas. Dicho activismo, aunado a otros factores, se ve reflejado en las resoluciones que generalmente han sido improvisadas e inconsistentes,¹⁵³ mismas que han alterado la manera en la cual se comprendía la relación entre los Estados y el orden internacional. Asimismo y a partir del fin de la guerra fría, la disposición de los cinco miembros permanentes del Consejo -aquellos con poder de veto- a cooperar ha permitido

¹⁵³ David Malone, *op. cit.*, Covarrubias y Ortega, p.10.

que éste participe en la resolución de un mayor número de conflictos y que el uso del veto disminuya.¹⁵⁴

A lo largo del presente trabajo he enfatizado la importancia de los acontecimientos en materia de derechos humanos y democratización; evidentemente, dichas “revoluciones” permearon en el Consejo de Seguridad e influyeron en la toma de decisiones. Además de lo anterior, el creciente activismo y ciertos cambios en la manera en que los actores interactúan han influido en los criterios que el Consejo ha utilizado para referirse a las amenazas a la paz y seguridad internacionales. De acuerdo a David Malone, en los últimos diez años dos factores han sido por demás importantes en la toma de decisiones del Consejo: el papel del Secretario General en turno y las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

En 1991 terminó el mandato de Javier Pérez de Cuellar y a principios de 1992 asumió el cargo el egipcio Boutros Boutros-Ghali. Desde el inicio de su mandato Boutros-Ghali abogó por un papel más activo de las Naciones Unidas en la resolución de conflictos. En este sentido publicó a mediados de 1992 el documento “Un Programa de Paz,” en el cual elabora un esquema para promover la paz y la seguridad internacional.¹⁵⁵ A partir del período presidido por Boutros-Ghali las operaciones de Mantenimiento de la Paz aumentaron exponencialmente.¹⁵⁶ A pesar de su compromiso con la resolución de conflictos, las terribles fallas en la ex-Yugoslavia, Somalia y Ruanda, aunadas a la hostilidad norteamericana, ocasionaron que su reelección no fuera posible.

¹⁵⁴ David Malone, “Human Rights and the Security Council in the Post-Cold War Era,” en Covarrubias y Ortega, *op. cit.*, p. 1-3.

¹⁵⁵ Boutros Boutros-Ghali, *Un Programa de Paz*, Nueva York, Naciones Unidas, 2ed, 1995.

¹⁵⁶ De acuerdo al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, de 1945 a 1990 se llevaron a cabo 18 operaciones; a partir de 1990 hasta hoy en día se han desplegado 41 operaciones. Véase: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>

El ghanés Kofi Annan, primero Secretario General con una carrera dentro de la ONU, fue elegido en 1996. Su compromiso con los derechos humanos ha sido clave para el funcionamiento de Naciones Unidas y como resultado fue condecorado con el premio Nobel de la Paz en 2001. Su carácter le ha ganado el respeto de la comunidad internacional, únicamente comparable con el que alguna vez tuviera el legendario Dag Hammarskjöld.¹⁵⁷ El prestigio de Annan ha permitido que, a pesar de las crisis recurrentes, las naciones continúen siendo un actor central en la resolución de conflictos. Igualmente, mediante su poder de convocatoria ha colocado la inaplazable reforma de la ONU como una de las prioridades de la agenda internacional. Más aún, de acuerdo al artículo 99 de la carta “El Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.” En este sentido, los llamados de Kofi Annan en las crisis de Timor Oriental, República Democrática del Congo y Sudán, entre otras, han sido cruciales para que el Consejo de Seguridad actúe.

La labor de las ONGs parecía restringida al área económica y social, por ende y a lo largo de muchos años, dichas organizaciones han estado acreditadas ante el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. No obstante, la creciente participación e interacción de las ONGs con los cascos azules durante las Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha hecho que éstas exijan ser escuchadas por el Consejo de Seguridad. Para 1998 las ONGs habían logrado su “acceso” al Consejo de dos formas: la primera mediante sesiones informales con el Consejo y la segunda, de manera igualmente informal, pero probablemente más significativa, de manera particular con cada

¹⁵⁷ David Malone, *op. cit.*, p. 12.

miembro.¹⁵⁸ En este sentido y por ende, la apertura del Consejo a la “sociedad civil” ha marcado sus decisiones.

Durante la guerra fría, y a pesar de la discrecionalidad que le otorga el artículo 39, el Consejo mantuvo cierta coherencia en las resoluciones que afirmaban que peligraba o se había quebrantado la paz y seguridad internacionales. A partir de 1990 las cosas cambiaron por los factores antes mencionados y como consecuencia los criterios para pronunciarse sobre amenazas a la paz y seguridad se alteraron. Como se verá a continuación, el Consejo se ha pronunciado en situaciones por demás diversas sin establecer claramente qué y cuándo pelagra la paz internacional.

Durante la primera e histórica reunión de jefes de Estado de los miembros del Consejo de Seguridad en 1992, se firmó una declaración en la cual se señaló que “La ausencia de guerra y conflictos militares entre Estados no garantiza en sí misma la paz y seguridad internacionales. Las fuentes de inestabilidad económica, social, humanitaria y ecológica se han convertido en amenazas a la paz y seguridad.”¹⁵⁹ A pesar de estar de acuerdo con la declaración, me parece indispensable, especialmente teniendo en cuenta lo mencionado en el presente trabajo, que el Consejo defina parámetros mínimos para identificar cuándo se quebranta la paz y seguridad para así autorizar el uso de la fuerza, especialmente en el ámbito de los derechos humanos. El permitir definiciones tan amplias aumenta las responsabilidades y tanto el Consejo como la comunidad internacional probablemente no puedan comportarse a la altura del compromiso adquirido, minando así la credibilidad de ambos. Es decir, el Consejo de Seguridad debe diferenciar entre amenazas que efectivamente requieran el uso de la fuerza y aquellas que no lo requieran.

¹⁵⁸ *Loc. cit.*, p. 14.

¹⁵⁹ *Security Council Summit Statement Concerning the Council's Responsibility in the Maintenance of International Peace and Security*, 47 UN SCOR (4046th meeting), UN DOC S/23500 (1992).

A partir de 1990 el Consejo se ha referido en distintas ocasiones a situaciones que quebrantan o representan una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Además de los conflictos internacionales, se han considerado como amenazas o quebrantamientos de la paz las siguientes situaciones: conflictos internos [guerras civiles], crisis humanitarias [hambruna y/o genocidio], disrupción de la democracia, crisis de refugiados, actos terroristas y procuración de justicia. Debo señalar que concuerdo con los pronunciamientos del Consejo en este sentido, excepto la disrupción de la democracia. Me parece que Simon Chesterman tiene razón al afirmar que: “Obviamente sería extremadamente idealista asumir que el Consejo es totalmente objetivo al determinar cuándo hay una amenaza a la paz y seguridad.”¹⁶⁰ No obstante, al (re)definir el concepto los Estados sabrían cuándo podrían aplicar medidas coercitivas y la acción internacional sería más predecible.

En el caso de Irak y los kurdos (conflicto doméstico), el Consejo señaló en la parte operativa de la resolución 688 que condenaba “la represión de la población iraquí...cuyas consecuencias amenazaban a la paz y seguridad en la región”¹⁶¹ Igualmente se enfatizó, en la misma resolución, que el flujo masivo y transfronterizo de refugiados amenazaba a la región. Si bien no es un ejemplo claro, el caso de la ex-Yugoslavia lo es más evidente. La guerra se desató en la región después de que Croacia y Eslovenia declararan unilateralmente su independencia el 25 de junio de 1991. A pesar de que podría considerarse un conflicto internacional, me parece que en esos momentos estábamos frente a un conflicto interno. El Consejo, mediante la resolución 713 (1991) señaló que “la continuación de la situación constituye una amenaza a la paz y seguridad

¹⁶⁰ Simon Chesterman, *Just War or Just Peace?*, *op. cit.*, p. 139.

¹⁶¹ *SC Resolution 688* (1991).

internacionales.”¹⁶² Igualmente cabe señalar que las operaciones de mantenimiento de la paz, generalmente hoy actuando en disputas locales, a pesar de no referirse explícitamente al capítulo VII están sustentadas en él y por lo tanto al autorizar el uso de la fuerza se entiende que existe una amenaza a la paz y seguridad internacionales de acuerdo al artículo 39.

En el caso de Somalia el Consejo sustentó de manera unánime el uso de la fuerza mediante la resolución 733 (1992) bajo el argumento de que la crisis humanitaria representaba una amenaza a la paz y seguridad. En dicha resolución señaló que estaba preocupado porque la situación en Somalia constituía una amenaza a la paz y seguridad por “la gran pérdida de vidas humanas y el amplio daño material resultado del conflicto...”¹⁶³ Igualmente en la resolución 794 del 3 de diciembre de 1992, el Consejo “determina que la magnitud de la tragedia humana causada por el conflicto en Somalia, exacerbado por los obstáculos creados para entregar asistencia humanitaria, constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales.”¹⁶⁴

A partir del fin de la guerra fría el Consejo se ha visto crecientemente involucrado en la promoción de la democracia. Muestra de lo anterior es la organización y monitoreo de elecciones, especialmente en situaciones posteriores a conflictos armados. La crisis haitiana de principios de los noventa generó una resolución sin precedentes (940) en la cual se autorizaba el uso de la fuerza para quitar a un régimen e instalar otro. La negativa por parte del régimen militar de restaurar la presidencia de Jean Bertrand Aristide y la creciente persecución de sus seguidores ocasionó que el Consejo impusiera un embargo económico bajo el capítulo VII señalando que la “continuación de dicha situación

¹⁶² *SC Resolution 713* (1991).

¹⁶³ *SC Resolution 733* (1992).

¹⁶⁴ *SC Resolution 794* (1992).

amenaza a la paz y seguridad en la región.”¹⁶⁵ Meses después se adoptó la resolución 940 en la cual se autorizaba el uso de la fuerza bajo el capítulo VII y por ende basado en el artículo 39.

Todas las situaciones anteriores han ocasionado flujos masivos de refugiados y personas internamente desplazadas. En el caso de los refugiados kurdos en Turquía e Irán el Consejo, mediante la citada resolución 688, señaló que se trataba de una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Igualmente el éxodo de refugiados provenientes de Liberia provocó un llamado internacional, por parte de ECOWAS, sobre el quebrantamiento de la paz y seguridad regional.¹⁶⁶ No es sorprendente que los éxodos de refugiados sean considerados como amenazas a la paz y seguridad internacionales ya que generalmente tienen repercusiones transfronterizas y suelen quebrantar, de una u otra manera, el orden de los Estados afectados. El caso del terrorismo y la procuración de justicia me parecen casos distintos.

El Consejo se ha referido al terrorismo en ocasiones previas a lo acontecido el 11 de septiembre de 2001. En particular ha impuesto sanciones, bajo el capítulo VII, a Libia por los atentados en Lockerbie, al régimen Talibán y a Sudán por el intento de asesinato del presidente egipcio Mubarrak.¹⁶⁷ Si bien no se utilizó la fuerza, por ejemplo en el caso de Libia, el Consejo mediante la resolución 784 determinó que el gobierno de Libia no pudo demostrar mediante acciones concretas su renuncia al terrorismo y por ende constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales.¹⁶⁸ En el caso de procuración de justicia cabe señalar que, actuando bajo el capítulo VII y autorizando el uso de la

¹⁶⁵ *SC Resolution 841* (1993).

¹⁶⁶ Oscar Shachter, “Sovereignty and Threats to Peace,” en Thomas G. Weiss (ed.). *Collective Security in a Changing World*, Colorado, Lynne Rienner, 1993, P. 30.

¹⁶⁷ David Malone, *op. cit.*, p. 11.

¹⁶⁸ *SC Resolution 748* (1992).

fuerza para capturar a los criminales, el Consejo creó los tribunales internacionales para Ruanda y la ex-Yugoslavia.¹⁶⁹

Como se ha visto, el Consejo ha utilizado la discrecionalidad del artículo 39 para ampliar el concepto de amenaza a la paz y seguridad internacionales. Como señalé anteriormente, estoy de acuerdo en que estas situaciones sean consideradas como amenaza, no obstante me parece que considerar la caída de un régimen democrático como una amenaza a la paz y seguridad puede resultar problemático. En este sentido comparto la opinión de Bernardo Sepúlveda cuando apunta que: “La democracia y el pluralismo han de encontrar plena realización a través de decisiones soberanas...y como reflejo de su propia cultura política y de la evolución de sus instituciones...la democracia no puede ser impuesta desde fuera, con un criterio que busca uniformidad, sin atender a las particularidades históricas y los distintos niveles de desarrollo político y social de cada pueblo”¹⁷⁰ A pesar de que es deseable que se mantenga o instaure un régimen democrático, me parece que la comunidad internacional no está preparada para imponer o restaurar un régimen. Las terribles fallas y atrocidades ocurridas en Haití e Irak muestran que las buenas intenciones no son una constante e incluso cuando existieren no son suficientes para instaurar un régimen democrático.

Me parece loable y adecuado que el Consejo asuma plena responsabilidad por la paz y seguridad internacionales en las situaciones anteriores. Empero, el problema surge cuando se intenta abarcar campos en los cuales no necesariamente el concepto de amenaza es adecuado. Probablemente la muestra más clara de la ambición (bienintencionada) de algunos es el Reporte del Panel de Expertos “Un mundo más

¹⁶⁹ Simon Chesterman, *Just War or Just Peace?*, *op. cit.*, p. 121.

¹⁷⁰ Bernardo Sepúlveda Amor, “No intervención y derecho de injerencia,” *op. cit.* p. 179.

seguro: nuestra responsabilidad compartida.” En dicho reporte se señala que el mundo en el que vivimos ha cambiado radicalmente y existen nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales. Los dieciséis reconocidos expertos en cuestiones internacionales concluyeron que hoy en día nos enfrentamos a seis distintos tipos de amenazas: conflictos entre Estados, violencia en los Estados incluyendo guerras civiles, genocidio y otros abusos masivos, la pobreza junto con enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente, armas de destrucción masiva, terrorismo y por último, el crimen organizado.¹⁷¹ Si bien el Panel enfatiza en todos los casos el papel primordial de la prevención, menciona que es posible, como última instancia, utilizar la fuerza.

Queda claro que el Panel no pretende que tanto del Consejo de Seguridad como Naciones Unidas autoricen el uso de la fuerza en todos y cada uno de los casos mencionados. Sin embargo me parece que podría suceder algo como lo que se mencionó para el caso de la “soberanía como responsabilidad” en el sentido de delegar responsabilidades que los actores no podrán cumplir. El Consejo de Seguridad debe asumir su responsabilidad de garantizar el orden internacional en la medida en que su capacidad operativa se lo permita. Coincido en la seriedad de los retos señalado por el Panel de Expertos, no obstante considero que debemos ser más cuidadosos en el lenguaje utilizado por las posibles consecuencias normativas. Es decir, me parece plausible que la comunidad internacional centre su atención en problemas evidentemente graves y de distinta índole, pero debemos tener cuidado con los calificativos que se utilizan. Por naturaleza una amenaza pone en riesgo un orden preestablecido, si se amplía el número de amenazas arbitrariamente, es probable que en algún momento una o varias potencias reclamen la necesidad de utilizar la fuerza para resguardar o reestablecer el orden.

¹⁷¹ Véase *op. cit.*, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. <http://www.un.org/secureworld/>

Me parece que el Consejo de Seguridad debe adoptar criterios mediante los cuales su accionar sea predecible. En este sentido se evitarían abusos por parte de las potencias y el orden internacional contaría con un órgano con mucha mayor credibilidad. El Consejo debe comenzar por reconocer sus limitaciones dado que pronunciarse y autorizar el uso de la fuerza sin criterios claros y objetivos viables sería contraproducente. Me parece que señalar que las seis situaciones que los expertos apuntan es llevar el concepto de amenaza demasiado lejos y no prever las consecuencias normativas del mismo. En este sentido es necesario reconocer la particularidad de cada caso, especialmente cuando se trata de crisis humanitarias.

En caso de legalizar y legitimar la intervención humanitaria el Consejo debería acordar criterios mínimos mediante los cuales pueda decidir cuándo se quebranta la paz y es necesario utilizar la fuerza. Claramente en casos de violaciones a los derechos humanos es por demás complicado encontrar un umbral que fije cuándo se intervendrá. No obstante, pueden crearse mecanismos de consulta con actores que tienen presencia en la zona de crisis, reconocidas personalidades en el tema y organismos no gubernamentales de amplia reputación, para determinar si la situación amerita o no una intervención militar.

El presente capítulo se ha referido a las consecuencias conceptuales de legalizar y legitimar la intervención humanitaria, por lo tanto me parece apropiado señalar que desde la publicación del reporte de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado (CIISE), *La Responsabilidad de Proteger*,¹⁷² se ha originado un cambio retórico crucial en el debate sobre la intervención humanitaria. Dicho reporte, publicado en 2001, es el resultado de una serie de consultas internacionales y un profundo análisis

¹⁷² International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, 2001.

por parte de los doce comisionados que integraron la CIISE.¹⁷³ Como se ha mencionado anteriormente es cada vez más común encontrar referencias a la “responsabilidad” de la comunidad internacional frente a las violaciones a los derechos humanos, en este sentido el papel del Reporte de la CIISE ha sido determinante.¹⁷⁴ Como señala Simon Chesterman, “el giro retórico que adoptó la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados –del *derecho* a intervenir a la *responsabilidad* de proteger– quizá signifique el avance más resuelto en esta polémica área de las relaciones internacionales.”¹⁷⁵

La intención del presente trabajo no es realizar un análisis exhaustivo del Reporte, sin embargo, por su creciente relevancia y al estar de acuerdo con lo planteado en él, dedicaré unas líneas que sintetizan los argumentos centrales. Primeramente, una de las aportaciones más relevantes del Reporte es el énfasis que hace en la prevención de conflictos y, en caso de intervención militar, en la reconstrucción posterior. En segundo lugar, y tomando en cuenta lo expuesto sobre los peligros de expandir arbitrariamente los conceptos de “soberanía” y “amenaza a la paz y seguridad,” la *Responsabilidad de Proteger* es por demás contundente con respecto a cuándo puede / debe actuar militarmente la comunidad internacional. Una vez agotadas todas las vías posibles para resolver el conflicto, la fuerza puede utilizarse solamente en dos situaciones (causa justa): gran pérdida de vidas humanas y “limpieza étnica” a gran escala.¹⁷⁶

¹⁷³ La CIISE fue creada en 1999 por iniciativa del gobierno de Canadá como resultado del llamado de Kofi Annan en el sentido de la necesidad de encontrar una solución a las disputas que surgieron a raíz de las intervenciones en Ruanda y Kosovo.

¹⁷⁴ Cabe señalar que Gareth Evans, uno de los presidentes de la CIISE, posteriormente fue parte del Panel de Expertos que elaboró el informe “Our Shared Responsibility.”

¹⁷⁵ Simon Chesterman, “No More Rwandas vs. No More Kosovos,” *op. cit.*, p. 2.

¹⁷⁶ *The Responsibility to Protect, op. cit.*, p. XII.

Si bien los términos anteriores no son precisamente concretos y fácilmente identificables, debemos recordar que la particularidad de cada crisis humanitaria es también una causa para permitir que dichos términos agrupen diversas situaciones. Se ha criticado la falta de claridad en los conceptos, no obstante, y como señala Thomas G. Weiss, el “umbral de la causa justa” no es tan amplio como algunos esperaban. En este sentido, no se incluyó la posibilidad de utilizar la fuerza en caso del derrocamiento de un régimen democrático, como sucedió en Haití y Sierra Leona. Tampoco se incluyeron la discriminación racial sistemática y el abuso masivo de los derechos humanos.¹⁷⁷ Es por dichas razones que la terminología del CIISE resulta extremadamente útil ya que rescata un punto intermedio.

En tercer lugar, la CIISE sostiene cuatro principios precautorios indispensables para llevar a cabo una intervención militar: intención correcta, último recurso, medios proporcionales y una posibilidad razonable de tener éxito.¹⁷⁸ Dichos principios presentan un marco conceptual que, a mi juicio, deben ser la piedra angular de futuras decisiones. Como se discutirá en el siguiente capítulo, la decisión de un Estado de intervenir por cual fuere el motivo está en última instancia determinada por su interés nacional, no obstante que el poder de las ideas juega un papel importante. En este sentido, Weiss señala que el Reporte tuvo otra aportación significativa al “desplazar el foco de atención, del derecho de los extranjeros a intervenir, hacia aquellos que sufren por la guerra y la violencia.”¹⁷⁹ Coincido en que el reporte *La Responsabilidad de Proteger* ha sido un paso significativo, y necesario, en la evolución del debate conceptual referente a la intervención

¹⁷⁷ Thomas G. Weiss, “The Responsibility to Protect in a Unipolar Era,” en *Covarrubias y Ortega, op. cit.*, p. 10.

¹⁷⁸ *The Responsibility to Protect, op. cit.* p. XII.

¹⁷⁹ Thomas G. Weiss, “The Responsibility to Protect in a Unipolar Era,” *op. cit.*, p. 7.

humanitaria. Me parece que el éxito del Reporte se notará en la medida en que éste se adapte a la realidad internacional y los Estados muestren la voluntad política para actuar conforme a lo establecido por la CIISE.

El presente capítulo se ha enfocado en las posibles consecuencias normativas de la legalización y legitimación de la intervención humanitaria. El pronóstico no es muy alentador pero, como demuestra *La Responsabilidad de Proteger*, existen alternativas viables. En el próximo capítulo me dedicaré a explicar las potenciales repercusiones institucionales que se derivan del cambio en los conceptos de soberanía y amenaza a la paz y seguridad internacionales, tomando en cuenta el Reporte de la CIISE. Como señalé al comienzo del presente trabajo, “la transición del mundo de los conceptos y las ideas al cruel mundo del poder y la realidad es por demás complicada y problemática,” pero una vez comprendidas las ideas debemos analizar si el orden internacional y la estructura que le da forma son capaces de transformar dichos conceptos en acciones viables.

Capítulo IV. Las complicaciones estructurales: ¿Viable y deseable?

Una vez señaladas y analizadas las principales ideas que seguramente sufrirían una transformación en caso de legalizarse y legitimarse la intervención humanitaria, es necesario presentar las posibles complicaciones estructurales que ocasionaría la aprobación de dichas intervenciones. Es decir, no es suficiente apuntar los cambios conceptuales y las posibles consecuencias si la deliberación no va acompañada de un análisis de la situación internacional y las probables complicaciones que habrían de resolverse para hacer de las intervenciones con fines humanitarios acciones efectivas y eficientes. El presente capítulo se enfoca en la propuesta que, a mi juicio, es la más viable (el reporte sobre *La Responsabilidad de Proteger*), a la vez que se refiere a la evolución del sistema de Naciones Unidas en el ámbito de la paz y la seguridad internacionales, y a las complicaciones de implementar la intervención humanitaria en una era unipolar.

Es difícil prever que en un futuro cercano se apruebe el reporte sobre *La Responsabilidad de Proteger* como el marco normativo que regule futuras intervenciones humanitarias. Como señala Adam Roberts, varios Estados poderosos (China, India y Rusia) y otros del tercer mundo con un pasado colonial reciente, han expresado su rechazo a cualquier doctrina que apoye la intervención humanitaria.¹⁸⁰ No obstante, el hecho de que el lenguaje empleado en el Reporte comience a ser una referencia cotidiana en los asuntos de Naciones Unidas y, especialmente, en lo referente a los asuntos de paz y

¹⁸⁰ Adam Roberts, "The Use of Force," en David Malone (ed.), *The United Nations Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, London, Lynne Rienner, 2004, p. 146-147. Igualmente importante fue el "lenguaje evasivo" que utilizó el Grupo de amigos para la reforma de la ONU, encabezado por México, al referirse al punto de la responsabilidad de proteger; insistiendo en que la discusión debe ampliarse para tomar decisiones.[Olga Pellicer, "La responsabilidad de proteger," *Diario Monitor*, 17/03/05]

seguridad, permite señalar que la propuesta de la CIISE puede llegar a convertirse en una referencia central para futuras acciones militares. Más aún, en el proceso de toma de decisiones en el Consejo de Seguridad, el concepto de la “responsabilidad de proteger” es una realidad.¹⁸¹

El reporte sobre *La Responsabilidad de Proteger* señala que la acción militar es una medida extraordinaria y propone seis principios esenciales para llevar a cabo intervenciones humanitarias: el criterio mínimo de “causa justa,” el requerimiento de “autoridad competente” y cuatro principios precautorios.¹⁸² El criterio de “causa justa” es aplicable solamente en dos situaciones reales o previsibles: grandes pérdidas de vidas humanas y/o “depuración étnica” a gran escala. Si bien no se definen claramente los términos “grandes pérdidas” y “gran escala,” la racionalidad detrás es que la intervención será requerida sólo cuando sea absolutamente necesaria y por lo tanto no será persistente.¹⁸³ El requerimiento de la “autoridad competente” señala que primeramente le corresponde al Consejo de Seguridad actuar y asumir la responsabilidad de proteger los derechos humanos. En caso de que el Consejo se viera paralizado, la Asamblea General debe actuar bajo la resolución “Pro Paz”. Si ambos órganos no resolvieran el asunto, la CIISE propone que, bajo el capítulo VIII de la Carta de la ONU, sea alguna Organización Regional quien asuma la responsabilidad. La CIISE optó por lo anterior y desechó que “coaliciones de voluntarios” intervengan en nombre de la responsabilidad de proteger.

Con respecto a los cuatro principios precautorios el Reporte enfatiza la necesidad de cumplir con todos ellos cabalmente. La “intención correcta” se refiere a que el fin

¹⁸¹ Entrevista con el Embajador Adolfo Aguilar Zinser, ex-representante de México ante el Consejo de Seguridad. Ciudad de México, 3 de mayo de 2005.

¹⁸² CIISE, *The Responsibility to Protect*, op. cit., pp. XI-XIII.

¹⁸³ Gareth Evans y Mohamed Sahnoun, “The Responsibility to Protect,” *Foreign Affairs*, op. cit., p. 103.

primordial de la intervención, independientemente de otros motivos, debe ser evitar el sufrimiento humano. Es por demás idealista creer que una intervención no tendrá motivos mixtos y por ello igualmente se busca siempre la acción colectiva, que se tenga el apoyo de la población que está sufriendo las violaciones y se considere la opinión de los países de la región.¹⁸⁴ El segundo principio, “último recurso”, reitera que la acción militar es justificable sólo cuando todas las opciones no militares han sido agotadas y cuando la responsabilidad de prevenir haya fracasado.

El principio de “medios proporcionales” enfatiza que la escala, duración e intensidad de la intervención militar debe ser la mínima necesaria para alcanzar el objetivo de proteger las vidas humanas que corren peligro. Las consecuencias en el sistema político del Estado intervenido deben limitarse estrictamente a cumplir con el objetivo de la intervención.¹⁸⁵ Por último, el principio de “posibilidades razonables” señala que las consecuencias de intervenir no deben ser peores que las de la inacción. Además debe existir una posibilidad razonable de terminar con el sufrimiento que justificó la intervención. Gareth Evans y Mohamed Sahnoun, co-presidentes de la CIISE, comentan que en la práctica dicho principio descartaría cualquier intervención en contra de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad u otro Estado poderoso. Conscientes de que dicho principio genera una “doble moral” selectiva, Evans y Sahnoun señalan que sólo existe una respuesta a esta interrogante: el hecho de que las intervenciones no puedan ser plausiblemente organizadas en cada caso justificable, no es razón suficiente para no organizarlas en ningún caso.¹⁸⁶

¹⁸⁴ *Loc. cit.*, p. 104.

¹⁸⁵ *Loc. cit.*, p. 105.

¹⁸⁶ *Loc. cit.*, p. 105.

Me parece que *La Responsabilidad de Proteger* es el proyecto más viable para solucionar el dilema al que se enfrenta la comunidad internacional con respecto a situaciones de crisis humanitarias. Es claro que se requiere un cambio en la estructura internacional como lo demostraron los casos de Ruanda, el cual quedó como un símbolo de parálisis global frente a un genocidio, y el de Kosovo, en el cual una parte de la comunidad internacional decidió actuar sin el consentimiento de la ONU e igualmente fue seriamente cuestionada. Es decir, vivimos en un mundo repleto de conflictos complejos en el cual debemos enfrentarnos al doloroso dilema de ser condenados si se actúa y ser condenados en caso de no hacerlo.¹⁸⁷ Es por ello que un marco de acción debidamente consensuado sería por demás útil ya que haría al accionar internacional un poco más predecible y aceptable.

A lo largo del presente trabajo he insistido en la necesidad de actuar bajo el marco de las Naciones Unidas. En este sentido concuerdo con Ramesh Thakur cuando señala que si bien el multilateralismo es deseable, el hecho de que se actúe bajo el resguardo de un foro internacional u otro, dependiendo de la situación, podría generar inconsistencias normativas (diferentes aplicaciones de la misma norma) e incoherencia (incompatibilidad de normas afines).¹⁸⁸ Las Naciones Unidas, además de ser el único foro que agrupa a prácticamente la totalidad de Estados, cuenta con las características funcionales que Kenneth Abbott y Duncan Snidal apuntan como necesarias para que los Estados prefieran una organización de este tipo: centralización e independencia. La centralización se refiere a una estructura organizacional concreta y un aparato administrativo que permite manejar

¹⁸⁷ Ramesh Thakur, "Security in the New Millennium," en Andrew Cooper, John English y Ramesh Thakur (eds.), *Enhancing Global Governance*, Tokyo, United Nations University Press, 2002, p. 281.

¹⁸⁸ Ramesh Thakur, "UN Peace Operations and U.S. Unilateralism and Multilateralism," en David Malone y Yuen Foong Khong (eds.), *Unilateralism and U.S. Foreign Policy*, Colorado, Lynne Rienner, 2003, p. 173.

actividades colectivas. La independencia proporciona la autoridad para actuar con un alto grado de autonomía, en ocasiones con neutralidad, en diversos ámbitos.¹⁸⁹ Por lo anterior y por lo que representan las Naciones Unidas, es necesario que se respete su “monopolio” en materia de aprobación del uso de la fuerza por motivos humanitarios y que *La Responsabilidad de Proteger* sirva como referencia.

En caso de que se legalizara y legitimara la intervención humanitaria habría ciertas complicaciones que deben ser consideradas. Antes de entrar en detalle es pertinente explicar cómo ha funcionado la ONU en materia de seguridad, específicamente mediante las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), y la evolución que el mismo sistema ha sufrido.

La Carta de Naciones Unidas no tiene referencia alguna a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, lo que llevó a que el Secretario Dag Hammarskjöld inventara la ahora famosa expresión de “capítulo seis y medio,” en referencia a la expansión del capítulo VI de la Carta.¹⁹⁰ La falta de referencias al igual que la particularidad de cada Operación impidieron que surgiera una definición clara del término “Operación para el Mantenimiento de la Paz.” No obstante Marrack Goulding, ex-Subsecretario General de la ONU, propuso una definición que describe el fenómeno: “Operaciones de Naciones Unidas en las cuales el personal civil y/o militar internacional es desplegado con el consentimiento de las partes y bajo las órdenes de Naciones Unidas para ayudar a

¹⁸⁹ Kenneth W. Abbott y Duncan Sindal, “Why States Act Through Formal International Organizations,” en Paul F. Diehl (ed.), *Global Governance: International Organizations in an Interdependent World*, Colorado, Lynne Rienner, 2ed., 2001, pp. 9-43.

¹⁹⁰ Thomas G. Weiss, *et. al.*, *The United Nations and Changing World Politics*, Colorado, Westview Press, 4ed., 2004, p. 37.

controlar y resolver actuales o potenciales conflictos internacionales, o domésticos con claras dimensiones internacionales.”¹⁹¹

Durante la Guerra Fría, los contingentes que participaban en dichas OMP generalmente estaban compuestas por soldados de Estados pequeños o no-alineados; los miembros permanentes del Consejo de Seguridad enviaban efectivos en muy pocas ocasiones, generalmente en situaciones de carácter excepcional. Los contingentes eran neutrales, portaban armas ligeras y eran desplegados entre las partes beligerantes. Como bien señala Thomas G. Weiss, la función de los cascos azules era más simbólica y su influencia dependía de una mezcla entre la cooperación entre los beligerantes y el “peso moral” de la comunidad internacional.¹⁹² Vale la pena resaltar que las OMP desplegadas durante la Guerra Fría esencialmente defendían el status quo.¹⁹³ Igualmente importante en la decisión de aprobar una OMP era la preocupación de detener conflictos regionales en los cuales las dos superpotencias se vieran involucradas directamente y provocaran una confrontación mayor.¹⁹⁴

El objetivo principal de una OMP tradicional era vigilar que se cumplieran los acuerdos de paz acordados previamente entre las partes. Adam Roberts señala que históricamente las OMP se han basado en tres principios básicos: imparcialidad, consentimiento de las partes y evitar hacer uso de la fuerza.¹⁹⁵ La imparcialidad de los cascos azules les dota de un “peso moral” y es imprescindible para que las partes sigan involucradas en el proceso de paz. Muchas han sido las críticas a la imparcialidad de los

¹⁹¹ *Loc. cit.*

¹⁹² *Loc. cit.*

¹⁹³ *Loc. cit.*

¹⁹⁴ Chantal de Jonge Oudraat, “The United Nations and Internal Conflict”, en Michael E. Brown (ed.), *The International Dimensions of Internal Conflict*, Cambridge, MIT Press, 1996, p. 504.

¹⁹⁵ Adam Roberts, “From San Francisco to Sarajevo: The UN and the Use of Force,” *Survival*, Winter 1995/1996 (37), p. 14.

cascos azules, sin embargo, en el contexto de la Guerra Fría y por el carácter internacional de los conflictos, cualquier acción que demostrara que se favorecía a una de las partes hubiera significado el fin de las OMP.

El consentimiento de las partes es trascendental por dos razones; la primera es que bajo un acuerdo entre las partes, la ONU puede actuar a pesar de que una de las grandes potencias no lo desee. Lo anterior sucedió en Chipre y Líbano, en donde la URSS se oponía al envío de cascos azules pero como las partes involucradas pidieron la ayuda de la ONU, la URSS no tuvo otro remedio que aceptar.¹⁹⁶ En segundo lugar, el consentimiento de las partes es crucial dado que éste reduce enormemente las posibilidades de que los contingentes de cascos azules encuentren resistencia armada al llevar a cabo su mandato.¹⁹⁷ En cuanto al uso de la fuerza, los cascos azules tienen la orden de no actuar más que como último recurso y en defensa propia. El manual para OMP señala que “El grado de fuerza utilizado debe ser solamente suficiente para cumplir con la misión y prevenir, en la medida de lo posible, la pérdida de vidas humanas y/o serias lesiones. Las hostilidades *no* deben iniciarse excepto, posiblemente, después de continuos hostigamientos cuando se vuelve necesario restaurar una situación para que las Naciones Unidas cumpla con sus responsabilidades.”¹⁹⁸

Como se mencionó anteriormente, las OMP desplegadas durante la Guerra Fría fueron principalmente enviadas a conflictos internacionales. Entre 1948 y 1978 la ONU autorizó trece Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Sin embargo, a partir de 1981 cuando Ronald Reagan se convirtió en Presidente de los Estados Unidos bajo una plataforma conservadora y anticomunista, el apoyo a la ONU decayó considerablemente.

¹⁹⁶ Weiss, *et. al., op. cit.*, p. 38.

¹⁹⁷ *Loc. cit.*

¹⁹⁸ International Peace Academy, *Peacekeeper's Handbook*, New York, Pergamon, 1984, p. 56.

El presidente Reagan prestó poca atención a la labor de la ONU principalmente porque consideraba que era un bastión del Tercer Mundo nacionalista y pro-comunista.¹⁹⁹ No sería hasta finales de la década de los ochenta cuando el gobierno norteamericano volviera a facilitar el envío de cascos azules a zonas de conflictos.

Igualmente, durante toda la Guerra Fría solamente se aprobaron cuatro OMP que debieron lidiar con conflictos internos: Congo, Chipre, Líbano y Yemen. Dichas operaciones fueron exitosas en la medida en que evitaron una confrontación entre superpotencias, pero fracasaron al no poder detener la violencia.²⁰⁰ Las OMP estaban diseñadas para procurar la paz entre Estados y conforme comenzó el deshielo de la guerra fría, se prestó mucho mayor atención a los conflictos de carácter interno.

Monty G. Marshall señala que la ilusión de estabilidad creada por la confrontación entre superpotencias distorsionó la percepción sobre la dinámica y carácter de los conflictos armados. De hecho, nada está más lejos de la realidad que creer en el mito de la larga paz durante la Guerra Fría; más bien la ideología de dicho período creó un velo que cubrió la creciente violencia, principalmente guerras civiles, que habría de propagarse por el mundo y decrecer con el fin de la confrontación bipolar.²⁰¹ Ahora bien, lo que quisiera resaltar es el tipo de conflicto al que la comunidad internacional comenzó a prestar mayor atención y en el cual tendió a involucrarse. El número de guerras

¹⁹⁹ Weiss, *et. al.*, *op. cit.*, p. 42.

²⁰⁰ Chantal de Jonge Oudraat, *op. cit.*, p. 505.

²⁰¹ Monty G. Marshall, "Measuring the Societal Impact of War," en Fen Osler Hampson y David Malone (eds.), *From Reaction to Conflict Prevention: Opportunities for the UN System*, Colorado, Lynne Rienner, 2002, pp. 72-73.

internacionales disminuyó pero el número de zonas con gran tensión y potencial de convertirse en guerras civiles aumentó.²⁰²

Si bien un conflicto internacional presenta problemas complejos, los conflictos internos implican, generalmente, mayores complicaciones. En este sentido, como señala Marshall, durante un conflicto internacional el Estado busca fortalecer su capacidad para responder a las amenazas, mientras que en una guerra civil se busca disminuir la capacidad estatal y cortar los recursos disponibles.²⁰³ Asimismo, la población civil se ve directamente afectada y los procesos de paz y reconciliación son extremadamente complejos y lentos. Lo anterior queda demostrado al señalar que desgraciadamente la mitad de las guerras civiles que parecían haber concluido con un acuerdo de paz, reiniciaron nuevamente en un lapso promedio de cinco años. Como bien señala Kofi Annan, a pesar de que la comunidad internacional ha aprendido lecciones de cómo acercarse a la paz en dichos conflictos, aún se está muy lejos de tener el enfoque estratégico necesario para alcanzarla.²⁰⁴

Es importante señalar que no sólo se comenzó a prestar mayor atención a los conflictos internos, sino que igualmente la ONU comenzó a tener un papel más importante en la solución de conflictos. Como se señaló anteriormente, la administración Reagan se mostró reticente al envío de cascos azules y generalmente su actitud ante la ONU fue hostil. No obstante entre 1987 y 1988 la URSS de Mikhail Gorbachev se comprometió a pagar su deuda de más de doscientos millones de dólares a la ONU e igualmente a fortalecer el esquema de seguridad colectiva del mismo organismo. El

²⁰² *Ibid.*, p. 82. También véase: Monty G. Marshall y Ted Robert Gur, *Peace and Conflict 2003: A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination, and Democracy*, University of Maryland, Center for International Development and Conflict Management, 2003.

²⁰³ *Ibid.*, p. 75.

²⁰⁴ Kofi Annan, ““In Larger Freedom:” Decision Time at the UN,” *Foreign Affairs*, May/June 2005.

cambio de actitud de Gorbachev influyó para que la administración Reagan cambiara abruptamente su postura ante la ONU e igualmente se comprometió a pagar las deudas que tenía con la Organización.²⁰⁵ El hecho de que las dos potencias mundiales cambiaran de actitud frente a la ONU y que la comunidad internacional fijara su atención en conflictos de carácter interno, ocasionó un necesario proceso de evolución en los medios y objetivos de las OMP.

Probablemente la actuación de Naciones Unidas en Centroamérica a finales de los ochenta y principios de los noventa marca el inicio del proceso de evolución de las OMP tradicionales a multifuncionales. Como señala Thomas G. Weiss, aunque la ONUCA (1989-1992) era oficialmente una misión de “observadores” del cumplimiento de los tratados de paz, sus funciones fueron mucho más allá. La ONUCA se encargó de verificar que los insurgentes no recibieran más ayuda, investigaban posibles actividades de la guerrilla, colaboró en las elecciones en Nicaragua y ayudó a desmovilizar a los Contras, entre otras cosas.²⁰⁶ Vale la pena resaltar que a partir de la ONUCA se creó la ONUVEN, formada por ciento veinte civiles que se encargaron de vigilar que las elecciones en Nicaragua fueran, de principio a fin, limpias y justas.²⁰⁷ A partir de entonces, la ONU se vería involucrada en una serie de misiones con objetivos y tareas diversas.²⁰⁸

Mientras que las OMP multifuncionales siguen respetando, al menos retóricamente, los tres principios básicos (imparcialidad, consentimiento de las partes, uso restringido de la fuerza), existen dos marcadas diferencias con respecto a las OMP tradicionales. En primer lugar las tradicionales se concentraban principalmente en

²⁰⁵ Weiss, *et al.*, *op. cit.*, p. 47. Igualmente importante para la ONU fue el hecho de que el Presidente de Estados Unidos, George Bush, había sido embajador de su país ante dicho organismo.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 52-53.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 53.

²⁰⁸ Véase: Paul F. Diehl (ed.), *The Politics of Global Governance*, Colorado, Lynne Reiner, 2001, p. 217.

problemas militares –monitoreo de acuerdos y separación de partes beligerantes- mientras que las OMP multifuncionales atienden también problemas económicos, sociales y políticos. Hoy en día la ONU supervisa la desmovilización de elementos, monitorea acuerdos políticos, supervisa elecciones, distribuye asistencia humanitaria, entrena policías, protege los derechos humanos, se preocupa por la recuperación económica y promueve reformas judiciales. En segundo lugar, las OMP multifuncionales involucran un alto número de civiles a diferencia de las OMP tradicionales. La multiplicidad de tareas obliga a la participación de distintas organizaciones, principalmente ONGs, por lo que la coordinación es extremadamente compleja.

Como se verá a continuación, las complicaciones abundan en las OMP. Sin embargo, quisiera resaltar que una de las consecuencias más importantes de legalizar y legitimar la intervención humanitaria sería el cambio sustantivo en los tres principios básicos que las han guiado. Al intervenir militarmente para detener o impedir violaciones masivas a los derechos humanos, necesariamente se utilizará la fuerza en contra del actor que comete dichos actos, por lo que se violentan dos de los principios básicos; además, muy raramente se tiene el consentimiento de las partes involucradas (posiblemente el único caso sea el de Timor Oriental cuando el gobierno de Indonesia aceptó, reticentemente, la entrada de la ONU).

Es difícil hacer un pronóstico sobre lo que sucedería en caso de que la ONU no se guiase por los tres principios mencionados. La particularidad de cada caso hace difícil una generalización. Más aún, debe tomarse en cuenta que en la gran mayoría, si no es que en todas, las intervenciones humanitarias el objetivo es alterar el *status quo* que llevó a la violación masiva y sistemática de derechos humanos. En este sentido, en un polémico

artículo (“darwiniano”), Edward N. Luttwak ha argumentado que la constante interrupción, por parte de la comunidad internacional, de los conflictos armados ha llevado a que no se consigan una paz duradera. El argumento principal de dicho autor es que si bien la prolongación de un conflicto ocasionará sufrimiento, la interrupción del mismo impediría que la situación realmente se estabilice en el largo plazo. Por ello Luttwak señala que la intromisión extranjera ha impedido de manera sistemática que la guerra lleve a la paz.²⁰⁹ Me parece que efectivamente alterar el *status quo* es una situación arriesgada y que la estabilidad no sólo requiere de recursos financieros y voluntad política para ser duradera, empero, la comunidad internacional no debe permitir que se violenten sistemáticamente los derechos humanos ya que esto pone en entredicho los mismos cimientos que justifican el andamiaje internacional.

Si se legaliza y legitima la intervención humanitaria, existen dos consecuencias que deben tomarse en cuenta a la luz del abandono de los tres principios que regían las OMP. En primer lugar, al utilizar la fuerza y actuar sin el consentimiento de las partes, la ONU corre el riesgo de perder credibilidad y la “fuerza moral” que le permitía ofrecer sus buenos oficios como mediador en crisis y conflictos. El problema reside en garantizar que la decisión de intervenir haya sido clara y que haya contado con el mayor consenso posible (aplicar el marco de *La Responsabilidad de Proteger* puede ser parte de la solución). Igualmente es crucial tomar en cuenta el principio de “Posibilidades razonables” descrito en *La Responsabilidad de Proteger*. Es decir, si se decide actuar se debe tomar en cuenta las posibilidades de éxito para no desgastar la credibilidad de la ONU y del régimen universal de derechos humanos. Los detractores de la intervención humanitaria podrían argumentar que dicha “selectividad” de Naciones Unidas llevaría al

²⁰⁹ Edward N. Luttwak, “Give War a Chance,” *Foreign Affairs*, 78 (1999), pp. 36-44.

problema de “trriage”.²¹⁰ No obstante, el no poder actuar en cada conflicto no es razón suficiente para no intervenir en situaciones en donde se requiera urgentemente y se pueda ser efectivo.²¹¹

El segundo problema grave sería el resultado de perder la imparcialidad en los conflictos, lo cual, en una intervención humanitaria es inevitable. Como bien señala Michael Ignatieff, “en la práctica la imparcialidad y la neutralidad son igualmente imposibles como la preocupación universal e igual por los derechos humanos de todos. El activismo en derechos humanos significa tomar partido al movilizar actores poderosos para forzar a que los abusadores detengan las violaciones.”²¹² En este sentido considero que es necesario que en el proceso de toma de decisión sobre una intervención humanitaria se consideren las posibles consecuencias secesionistas (o de autonomía) producto de tomar partido por alguna de las partes.

Como señala la Juez Rosalyn Higgins, “contrariamente a la creencia popular, el derecho internacional *no* permite la auto-determinación como producto de secesión de las minorías nacionales. Sin embargo, y como cuestión aparte, la pérdida de numerosas vidas humanas por el uso de la fuerza para evitar la secesión, es igualmente inaceptable.”²¹³ El dilema no termina ahí sino que en la práctica la comunidad internacional rara vez proporciona recursos antes de que la violencia haya escalado y ha sucedido, como por ejemplo con el Ejército de Liberación de Kosovo, en donde una facción comete serios abusos a los derechos humanos para así propiciar represalias y por ende recibir el apoyo

²¹⁰ Varios autores utilizan el término francés para referirse al “desagradable proceso de selección y decisión sobre clasificar a aquellos que necesitan ayuda, aquellos que no pueden ser ayudados y aquellos que deben y pueden ser ayudados.” Thomas G. Weiss, “Triage: Humanitarian Intervention in a New Era,” *op. cit.*, p. 67.

²¹¹ Ramesh Thakur, “Security in the New Millenium,” *op. cit.*, p. 282.

²¹² Michael Ignatieff, *Human Rights as Politics and Idolatry*, *op. cit.*, p. 9.

²¹³ Rosalyn Higgins, “The New United Nations and Former Yugoslavia,” *International Affairs*, Vol. 69, July 1993 (3), p. 468.

de la comunidad internacional para que ésta intervenga a su favor.²¹⁴ En pocas palabras, se recompensa la violencia.

El ejemplo de Kosovo es lo que Alan J. Kuperman llama “el riesgo moral de la intervención humanitaria.” Según Kuperman, la poca pero clara evidencia empírica apunta hacia el hecho de que un ataque con intenciones genocidas es generalmente la retaliación producto de movimientos secesionistas o revolucionarios por parte de grupos minoritarios. El mismo autor sugiere dos medidas precautorias para evitar, en la medida de lo posible, el “riesgo moral.” Primeramente la comunidad internacional debe recompensar a aquellos movimientos no violentos y no seguir el ejemplo de Kosovo en donde se hizo lo contrario; no se prestó atención a una protesta sin violencia de ocho años por parte de los kosovares y sí lo hizo cuando estalló la violencia. En segundo lugar, la comunidad internacional debe evitar intervenir en apoyo de grupos que suscitaron una represalia como medio para legitimar la secesión; en caso de seguir una política de este tipo las rebeliones cínicas que usan estos medios seguramente decaerían.²¹⁵ Asimismo, la comunidad internacional debe comprender que la secesión o auto-determinación no es necesariamente la solución, como puede verse de nueva cuenta en Kosovo y la continuación de la violencia entre serbios y albano-kosovares.

El problema de los conflictos internos, la secesión y el dilema de reestablecer el *status quo* o no, nos llevan a centrar nuestra atención en los Estados débiles o colapsados. Si bien no analizaré la serie de dilemas y problemas que implica la desintegración de los Estados, sí considero necesario señalar que hoy en día dicho fenómeno presenta probablemente uno de los retos más complejos para la intervención humanitaria. Es decir,

²¹⁴ Michael Ignatieff, *Human Rights as Politics and Idolatry*, *op. cit.*, p. 45.

²¹⁵ Alan J. Kuperman, “Humanitarian Hazard: Revising Doctrines of Intervention,” *Harvard International Review*, Vol. XXVI, Spring 2004 (1), pp. 64-68.

el caos ha reemplazado a la tiranía como la amenaza más significativa a los derechos humanos.²¹⁶ Más aún, los Estados débiles y aquellos que gradualmente se colapsan, no sólo son territorios proclives a la violación de los derechos humanos sino que representan amenazas potenciales a la seguridad nacional de otros (como fue el caso de Afganistán con Al-Qaeda) por lo tanto se han convertido en uno de los problemas más serios que debe afrontar la comunidad internacional.²¹⁷ En este sentido, simplemente quisiera enfatizar que las causas y escenarios en los cuales se dan las crisis humanitarias han cambiado drásticamente y por lo tanto la comunidad internacional debe adaptarse para ser más efectiva en sus OMP y comprometerse a la reconstrucción por un largo período.

Los problemas anteriores serían principalmente el resultado de no continuar el respeto de los principios que han guiado a las OMP por lo cuál debe preverse una clara estrategia antes de autorizar una intervención humanitaria. Ahora bien, del mismo modo existen problemas dentro de la estructura de la ONU que deben ser atendidos si se quiere que la intervención humanitaria tenga mayores posibilidades de ser efectiva y eficiente. Un problema que es constantemente mencionado es la falta de coordinación entre las organizaciones, agencias y departamentos involucrados en una misión. En una OMP, además del Consejo de Seguridad, las posibles organizaciones regionales y ONGs, el Secretariado de la ONU mediante el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios divide el trabajo, por lo que en ocasiones la cadena de mando y las responsabilidades no son del todo claras. Finalmente, es normal que existan fallas de

²¹⁶ Michael Ignatieff, "State Failure and Nation-Building" en Holzgrefe y Keohane (eds.), *op. cit.*, p. 299.

²¹⁷ Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press, 2004, p. 92. Para una discusión sustantiva de los dilemas y conflictos sobre los Estados colapsados, véase: Robert I. Rotberg (ed.), *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton University Press, 2004.

coordinación en cualquier burocracia que maneja una variedad tan considerable de asuntos.²¹⁸

Sin embargo y además de los problemas inherentes a la división del trabajo en una estructura tan compleja como la ONU, existen tres problemas técnicos que afectan seriamente el desempeño de las OMP. En primer lugar la multiplicidad de idiomas dificulta las actividades; la falta de un entrenamiento en común para el personal es igualmente un problema, lo mismo que en la incompatibilidad en el equipo de los contingentes. En segundo lugar, y como ya se mencionó, la cadena de mando no es siempre clara, especialmente entre el personal militar y civil involucrado. Finalmente, la tendencia común por parte de los contingentes de buscar referencias en sus respectivas capitales complica el desempeño de la misión y ocasiona mayor confusión.²¹⁹

Si bien es delicado coordinar las actividades entre agencias y órganos de la ONU, la situación se complica cuando entran en juego, de manera absolutamente necesaria e inevitable, las ONGs. En términos financieros cabe destacar que las ONGs proporcionan alrededor del diez por ciento del total de la ayuda al desarrollo; en términos de logística, las ONGs suelen reaccionar más rápidamente frente a crisis humanitarias y generalmente se encuentran en la “línea de fuego” repartiendo recursos indispensables para las víctimas, ambas tareas que en ocasiones la ONU u otro organismo no suele hacer.²²⁰ Con respecto a la coordinación, la red de ONGs humanitarias ha creado mecanismos para mejorar dicho aspecto. Por ejemplo, en Estados Unidos (InterAction) y el Reino Unido

²¹⁸ Véase: Thomas G. Weiss y Cindy Collins, *Humanitarian Challenges and Intervention*, Colorado, Westview Press, 1996, pp. 97-196.

²¹⁹ Thomas G. Weiss, “Triage,” *op. cit.*, p. 64.

²²⁰ Thomas G. Weiss, “Nongovernmental Organizations and Internal Conflict,” en Michael E. Brown, *op. cit.*, pp. 438-442.

(Disaster Emergency Committee) se han creado comités que dan seguimiento y coordinan la comunicación entre las ONGs y la ONU.²²¹

Una de las principales razones que ocasionan la falta de coordinación es la escasa claridad en los mandatos y resoluciones mediante las cuales deben guiarse las OMP. En caso de autorizar una intervención con fines humanitarios, el Consejo de Seguridad debe identificar y enunciar los objetivos humanitarios y políticos de una manera clara. Lo anterior no sucedió en los casos de Ruanda, Bosnia y Somalia, conflictos en los cuales, en el mejor de los casos, las misiones lograron distribuir asistencia humanitaria pero fracasaron rotundamente en atender las causas de la crisis política y humanitaria,²²² en parte por la ambigüedad de las resoluciones. Es decir, los mandatos deben ser claros con respecto a los objetivos políticos a largo plazo y los objetivos operativos en el corto plazo.²²³ Más aún, los mandatos deben emitirse evitando que la retórica y la realidad sean cuestiones aparte. Como bien señaló el Teniente General Francis Briquemont después de comandar una operación de la ONU: “Existe una brecha fantástica entre las resoluciones del Consejo de Seguridad, la voluntad para ejecutar dichas resoluciones y los medios disponibles para los comandantes en el campo.”²²⁴

Es cierto que los recursos financieros no lo son todo, pero efectivamente son el parámetro mediante el cual se mide el alcance y los objetivos de una misión. Sin los recursos necesarios es imposible que una misión pueda cumplir con sus cometidos e igualmente complicado que se cree un ambiente favorable para la estabilidad en el largo

²²¹ *Ibid.*, pp. 451-453.

²²² Chantal de Jonge Oudraat, *op. cit.*, p. 514.

²²³ Michael E. Brown, “Internal Conflict and International Action,” en Michael E. Brown (ed.), *op. cit.*, p. 619.

²²⁴ *New York Times*, “U.N. Commander Wants More Troops, Fewer Resolutions,” December 31, 1993, p. A3.

plazo. A partir de los ochentas el número de OMP aumentó exponencialmente, asimismo los Estados miembros de la ONU aún tienen deudas importantes con la organización y gran parte del presupuesto destinado a Operaciones recae sobre pocos miembros.²²⁵ Si bien el presupuesto destinado a OMP ha aumentado, los gastos para las operaciones multifuncionales y las posibles crisis son por demás elevados.²²⁶

Si los Estados miembros de la ONU no cumplen con sus obligaciones financieras, es imposible que futuras intervenciones por motivos humanitarios sean efectivas y eficientes. En situaciones no previstas como lo que ha acontecido en Darfur, Sudán, los recursos son escasos y las donaciones inminentes. No sólo en Darfur, en donde varios gobiernos se comprometieron a donar más de 4.5 billones de dólares que no se han recaudado, las promesas son sobrepasadas por la realidad.²²⁷ A pesar del “impulso humanitario” de la comunidad internacional, “el esfuerzo humanitario de los países ricos es hoy inferior al de hace diez años. Entre 1989 y 1998 el promedio de ayuda humanitaria y de emergencia de los miembros de la OCDE ha pasado del 0.03% al 0.02% del PIB. En ese último año los donantes destinaron a este fin una cifra menor a tres días de gasto militar mundial, sólo ocho dólares por habitante de los países de la OCDE.”²²⁸ Si dicha tendencia continúa y la ONU se embarca en un compromiso tan colosal y complejo como la intervención humanitaria, su credibilidad se derrumbaría.

²²⁵ Chantal de Jonge Oudraat, *op. cit.*, p. 497. El gasto militar en el mundo es de aproximadamente 3 trillones de dólares, mientras que los mismos gobiernos tenían pagos atrasados a la ONU por 1 billón de dólares. Weiss, et. al., *op. cit.*, p. 109.

²²⁶ El presupuesto para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz para el bienio 2004-2005 fue de aproximadamente 2.8 billones de dólares. El presupuesto ordinario de la ONU para el mismo período es de aproximadamente 3.1 billones. Véase: *UN Press Release GA/10244* del 16/08/2004 y *General Assembly A/RES/58/271 A-C*

²²⁷ Véase: Kofi Annan, “Billions of Promises to Keep,” en *New York Times*, April 13, 2005, Section A, p. 19.

²²⁸ José Antonio Sanahuja, *Guerras, desastres y ayuda de emergencia*, Barcelona, Intermón-Oxfam, 2002, p. 13.

A lo largo del presente trabajo me he referido en numerosas ocasiones al papel central que deben desempeñar las Naciones Unidas. Sin embargo, a pesar de que el Secretariado cuenta con una reputación y una “supremacía moral” que le permite ejecutar múltiples programas en diversas zonas del mundo, es necesario que la rendición de cuentas y el desempeño del personal de la ONU sea igualmente vigilado. Los escándalos por corrupción dentro del Programa Petróleo por Alimentos en Irak y los abusos sexuales por parte del personal de Operaciones del Mantenimiento de la Paz cuestionaron la moralidad de la ONU y pusieron en peligro su reputación.

El Comité de Investigación encabezado por Paul A. Volcker concluyó que el Secretario General de Naciones Unidas no estaba directamente involucrado en el escándalo de corrupción, no obstante, sí encontró nexos delictuosos entre el hijo del Secretario, Kofi Annan, y una empresa suiza, al igual que en miembros del Programa Petróleo por Alimentos.²²⁹ Con respecto a los abusos sexuales, el Secretario General le solicitó al príncipe de Jordania, Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini, un informe detallado sobre los abusos acontecidos en la República Democrática del Congo y un programa sobre cómo evitar dicho comportamiento en el futuro.²³⁰ Evidentemente el establecer comités y representantes para investigar los escándalos no soluciona el problema, pero muestra la disposición para reestablecer el orden y la reputación del Secretariado. En este sentido, es necesario que se preste mayor atención al comportamiento del personal de Naciones Unidas y que haya mayor rendición de cuentas en el sistema de la ONU.

Además de la necesaria revisión del desempeño del personal de la ONU, es necesario que se lleve a cabo una profunda reforma tanto de los órganos de Naciones

²²⁹ Column Lynch, “Kofi Annan Cleared in Corruption Probe,” *The Washington Post*, March 30, 2005, page A08.

²³⁰ Véase: United Nations A/59/710, 25 de marzo de 2005.

Unidas como de las agencias que componen el Secretariado. La reforma de la ONU está fuera del alcance del presente trabajo, sin embargo me parece importante resaltar lo que Michael Ignatieff apunta: “Estamos atrapados ya que debemos proteger los derechos humanos en el siglo XXI mediante un sistema internacional diseñado por los vencedores de 1945. Como resultado, las intervenciones rara vez contarán con el consenso internacional ya que no existen las instituciones para crear dicho consenso.”²³¹ Es decir, la reforma de la ONU se inserta como un elemento trascendental en el futuro de la intervención humanitaria.

La reforma de la ONU es uno de los temas que, en el último año, ha acaparado la agenda internacional. Igualmente importantes han sido los esfuerzos por reformar la estructura y la práctica de las OMP. En este sentido, el Reporte del Panel de Naciones Unidas de Operaciones de Paz (2000),²³² mejor conocido como el reporte Brahimi, ha sido uno de los mayores esfuerzos por delinear las fallas y proponer recomendaciones a dicha estructura. A finales de 2004 se presentó un nuevo reporte de expertos titulado “Un mundo más seguro: nuestra responsabilidad compartida.” En dicho Reporte se propone una reforma sustantiva de los órganos principales de la ONU, en donde destaca la inaplazable reforma del Consejo de Seguridad y sorprende el énfasis en el concepto de “responsabilidad de proteger.”²³³ Igualmente importante podría ser el reporte del Secretario General (A/59/2005), “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos,” en el cual también se trata la reforma de los

²³¹ Michael Ignatieff, *Human Rights as Politics and Idolatry*, op. cit., p. 43.

²³² Véase el reporte Brahimi en: <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/> y el seguimiento al reporte Brahimi en: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/55_502e.pdf

²³³ Véase el Reporte en: <http://www.un.org/secureworld/>

órganos de la ONU.²³⁴ El reporte del Secretario General propone lo que a mi juicio sería un paso trascendental hacia el buen manejo de las OMP. El Reporte propone la creación de un órgano intergubernamental encargado de la “Construcción de la Paz-[Peace-Building]”, al igual que un Oficina de Apoyo dentro del Secretariado.²³⁵

Los reportes anteriores son importantes para el desarrollo de la intervención humanitaria ya que reconocen la transformación de las amenazas a la paz y seguridad internacionales, le otorgan un papel primordial a la protección de los derechos humanos y plantean reformas a la ONU. Sin embargo, la relevancia de dichos reportes sólo se podrá constatar en la medida en que los gobiernos adopten o rechacen las propuestas. Es evidente que una parte considerable de la comunidad internacional está dispuesta a promover los cambios necesarios para superar los obstáculos que enfrenta la intervención humanitaria, sin embargo el reto es encontrar los consensos necesarios entre el mayor número de Estados.

A partir del fin de la guerra fría en las operaciones militares cuyo propósito es proteger los derechos humanos y que la ONU ha autorizado, la propia ONU no ha tenido el comando y el control de las mismas. Como bien señala Adam Roberts, existe una marcada tendencia por parte del Consejo de Seguridad a delegar las acciones militares a Estados o coaliciones.²³⁶ Es preciso analizar la coyuntura internacional prevaleciente para plantear así los obstáculos a los que se deberá enfrentar la intervención humanitaria. En este sentido vale la pena resaltar que la Unión Europea por un lado y la Unión Africana por el otro han comenzado a desarrollar, al menos en teoría, fuerzas multinacionales de

²³⁴ Véase el Reporte en: <http://www.un.org/largerfreedom/>

²³⁵ El término en inglés es “Peace-Building”. El órgano (Peacebuilding Commission) estaría conformado por países donantes, contribuyentes de tropas, el país afectado, instituciones financieras y organizaciones regionales. Véase Kofi Annan, *op. cit.*

²³⁶ Adam Roberts, “UN and Humanitarian Intervention,” *op. cit.*, p. 93-94.

despliegue rápido para contener conflictos armados que en un futuro podrían ser centrales para operaciones destinadas a proteger los derechos humanos.²³⁷ Dado que vivimos en una era unipolar, posiblemente más lo relevante sea analizar el papel que Estados Unidos podría, o aquél que quería, desempeñar en caso de legalizar y legitimar la intervención humanitaria.

En un análisis pormenorizado de las necesidades militares requeridas para llevar a cabo futuras intervenciones humanitarias, Michael O'Hanlon y Peter W. Singer, señalan que debe haber una repartición, prácticamente obligada, de las responsabilidades. Ambos autores mencionan que aun los países con considerables capacidades militares (i.e. Francia y el Reino Unido) son, en el mejor de los casos, “tigres enjaulados” en el sentido de que son peligrosos al combatir en su territorio pero relativamente indefensos en el exterior, mientras que los ejércitos de los países en desarrollo son meramente “tigres sin dientes.”²³⁸

O'Hanlon y Singer señalan que la gran mayoría de las fuerzas armadas no cuentan con la capacidad de transportación aérea ni la transportación marítima apropiadas para llevar a cabo operaciones de larga duración fuera de su territorio. Tampoco cuentan con los recursos logísticos necesarios (municiones, refacciones, combustible, medicinas, etc.) para mantener las misiones durante un tiempo prolongado y, finalmente, muchos países continúan dependiendo de la conscripción para formar sus ejércitos.²³⁹ Lo anterior demuestra que una intervención humanitaria debe ser una acción conjunta. Como se

²³⁷ Ted Robert Gurr, “Containing Internal War in the Twenty-First Century,” en Hampson y Malone (eds.), *op. cit.*, p.55. También véase: <http://www.iss.org.za/pubs/ASR/12No3/E2.html> y <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4034133.stm>

²³⁸ Michael O'Hanlon y Peter W. Singer, “The Humanitarian Transformation: Expanding Global Intervention Capacity,” *Survival*, Vol. 46, Spring 2004 (1), p. 82

²³⁹ *Loc. cit.*

mencionó antes, la Unión Europea y la Unión Africana han comenzado a desarrollar contingentes que podrían enviar a zonas de conflictos, no obstante, la realidad muestra que se tendrían que destinar cuantiosos recursos para poder contar con una fuerza que pudiera llevar a cabo operaciones de mayor envergadura y larga duración.²⁴⁰ Es decir, si bien la Unión Europea ha desplegado efectivos en zonas como Bunia, República Democrática del Congo, dicha operación es “intrascendente” en comparación con la fuerza requerida para detener conflictos como Somalia o Kosovo; por ende, el poderío militar de Estados Unidos es absolutamente indispensable y por ello se debe analizar el papel de dicha superpotencia.

Al final de la guerra fría Estados Unidos se mostró, como lo comprueban las palabras del presidente George H.W. Bush,²⁴¹ por demás optimista con respecto al papel de la ONU en el “nuevo orden mundial.” A pesar de dicho optimismo, el asesinato de los Rangers en Somalia marcó el final de dicha etapa.²⁴² Las futuras intervenciones estarían marcadas por acciones reticentes y precautorias; en Haití las oleadas de refugiados que llegaban a las costas de Florida hicieron del problema un asunto de seguridad nacional y en Kosovo se fue por demás precavido al llevar a cabo una operación estrictamente aérea. A continuación señalaré las principales razones por las cuales Estados Unidos se muestra hoy en día reticente a liderar operaciones militares con fines humanitarios.

Existen dos razones estructurales y dos razones coyunturales por las cuales Estados Unidos no ha impulsado seriamente las intervenciones por motivos humanitarios. Las razones estructurales se refieren por un lado a la oposición dentro de las fuerzas

²⁴⁰ *Ibid.*, pp. 83-91.

²⁴¹ Véase cita número 25 en la página 15.

²⁴² Para un excelente recuento del desempeño norteamericano frente a crisis humanitarias, véase Samantha Power, *A Problem from Hell: America and the Age of Genocide*, New York, Basic Books, 2002.

armadas y por el otro a la reticencia del Congreso norteamericano. En primer lugar, para Ivo Daalder, los altos mandos de las fuerzas armadas norteamericanas han tomado lo sucedido en Vietnam como su marco de referencia y como resultado se muestran contrarios a comprometerse si no se cumplen cuatro principios básicos: la fuerza es el último recurso; se debe usar la fuerza sólo cuando hay un claro objetivo político; la fuerza debe usarse sólo cuando pueda definirse el punto en el que culmina la misión y, por último, la fuerza debe usarse para terminar de manera rápida y decisiva con el conflicto.²⁴³ La segunda causa estructural es la postura que habitualmente adopta el Congreso (obviamente dependiendo de si el partido del presidente tiene mayoría o no en el Congreso) en referencia a OMP. Por lo general el Presidente y el Congreso difieren sobre las prioridades de la política exterior norteamericana y es natural que cuando el Congreso no percibe que los intereses vitales están en juego, se muestre reticente a comprometer soldados y recursos.²⁴⁴

En cuanto a las causas coyunturales que han hecho que el actual presidente, George W. Bush, se muestre indiferente frente a la intervención humanitaria destacan: la falta de fondos para llevar a cabo nuevas misiones y la “guerra contra el terrorismo” como prioridad de la administración. Si bien Estados Unidos es la única superpotencia y su gasto militar es por demás superior al de los demás países poderosos, la realidad es que no es posible que lleve a cabo simultáneamente varias misiones de gran envergadura. En un informe reciente al Congreso, el General Richard B. Myers señaló que los

²⁴³ Ivo H. Daalder, “The United States and Military Intervention in Internal Conflict”, en Michael Brown (ed.), *op. cit.*, pp. 469-472.

²⁴⁴ *Ibid.*, pp.476-480. Por ejemplo, en Somalia y Ruanda, el Congreso amenazó a la administración Clinton de cortar los recursos para dichas operaciones, exigió que se le pidiera permiso para enviar tropas a Bosnia y Haití, le negó al presidente utilizar fondos del Departamento de Estado para financiar Operaciones de la ONU e igualmente propuso serias restricciones al pago de fondos para Operaciones de la ONU. (*ibid.*, p. 476.)

esfuerzos actuales en Irak y Afganistán han limitado seriamente la posibilidad de lidiar con otros conflictos.²⁴⁵ Igualmente importante es la reticencia del presidente Bush a comprometer tropas en el largo plazo para así reconstruir y garantizar estabilidad.²⁴⁶ Lo anterior es una razón de peso por la cuál Estados Unidos no se involucraría en conflictos por motivos humanitarios de gran envergadura.

Desde antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el presidente George W. Bush se había manifestado abiertamente en contra de enviar tropas americanas por razones humanitarias, incluso en caso de genocidio. En la precampaña presidencial de 2000, George W. Bush comentó lo siguiente: “no me gusta el genocidio ni la limpieza étnica, pero no enviaría tropas.”²⁴⁷ Incluso después de haber sido elegido presidente, Samantha Power señala que el entonces presidente, al conocer el recuento de lo acontecido con respecto al genocidio durante la previa administración señaló que no era su asunto.²⁴⁸ Más aún, como resultado de los ataques terroristas de 2001, la agenda internacional de Estados Unidos se volcó totalmente sobre la “guerra contra el terrorismo.” El documento que esquematiza la Estrategia Nacional de Seguridad es revelador al señalar que la guerra preventiva y la lucha contra el terrorismo son las prioridades del gobierno.²⁴⁹ Si bien el propio documento deja abierta la posibilidad de luchar por la “dignidad humana,” la realidad muestra que el poderío norteamericano continuará enfocado a luchar contra el terrorismo. Ahora bien, es necesario señalar que Estados Unidos ha intentado justificar su invasión a Irak mediante argumentos

²⁴⁵ Thom Shanker, “Pentagon says Iraq Effort Limits Ability to Fight other Conflicts,” *The New York Times*, May 3, 2005.

²⁴⁶ Véase: Simon Chesterman, “Bush, The United Nations and Nation-Building,” *Survival*, Vol. 46, Spring 2004 (1), pp. 101-116.

²⁴⁷ Samantha Power, *A Problem From Hell: America in the Age of Genocide*, New York, Basic Books, p. 511.

²⁴⁸ *Loc. cit.*

²⁴⁹ *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002.

humanitarios, pero como se verá más adelante, dichos argumentos son insostenibles a la luz de los parámetros de *La Responsabilidad de Proteger*.

Antes de analizar el caso de Irak, me parece pertinente señalar que además de las causas estructurales y coyunturales, existe un marco normativo que restringe seriamente la participación de Estados Unidos en las OMP de la ONU. En mayo de 2004, mientras los últimos soldados norteamericanos abandonaban Somalia, se publicó el Presidential Decision Directive 25 (PDD25), documento que por primera vez sentaba los parámetros, por demás rigurosos, que guiarían futuros compromisos con OMP de la ONU. Entre otras cosas resalta que a partir de ese momento, se prohibía que soldados norteamericanos quedaran bajo el mando de la ONU y se urgía consultar al Congreso en caso de que el Consejo de Seguridad pretendiera expandir una Operación.²⁵⁰ En este sentido, el PDD25 fue un duro golpe a las OMP de la ONU.

Como se señaló anteriormente, la participación de Estados Unidos en operaciones mayores es fundamental. Como bien apunta Thomas G. Weiss, “aunque los reducidos y escasos batallones de soldados británicos y franceses lograron tener cierto efecto de demostración, reforzando las operaciones de la ONU en Sierra Leona en 2001 y en el Congo Oriental en 2003, cuando se trata de despliegues de mayor envergadura y duración para fines de protección humanitaria se requiere de la capacidad de transporte aéreo de Estados Unidos y de su fuerza y tecnología militares [además de su aprobación en el Consejo de Seguridad]. En situaciones en las que se debe vigilar el cumplimiento de la ley (a diferencia de las misiones de paz tradicionales), el valor agregado que aportan otras

²⁵⁰ Frederick Rawski y Nathan Miller, “The United States in the Security Council: A Faustian Bargain?,” en David Malone (ed.), *The UN Security Council*, op. cit., p. 362.

fuerzas militares es principalmente político, pero no operativo.”²⁵¹ Ahora bien, ¿cómo se relaciona la actual coyuntura de “guerra contra el terrorismo” y el poderío norteamericano con la intervención humanitaria?

Como se enfatizó en el capítulo I, el gobierno estadounidense ha querido justificar la invasión a Irak con motivos humanitarios una vez que fue más que evidente que las armas de destrucción masiva no existían y que los igualmente supuestos nexos con Al-Qaeda eran falsos. Incluso autores de renombre como Anne-Marie Slaughter y Lee Feinstein argumentaron, supuestamente a la luz de *La Responsabilidad de Proteger*, que se podía hablar de un corolario, de “la obligación de evitar,” basándose en una “extrapolación de los avances recientes en las leyes sobre la intervención por motivos humanitarios.”²⁵² En este sentido, una rigurosa aplicación de los principios de *La Responsabilidad de Proteger* demuestra que tanto los argumentos del presidente Bush como el “corolario” de Slaughter y Feinstein no se sostienen en el caso de Irak, y hacen de esto una razón de peso para adoptar dichos principios. En el caso de Irak, por más que se hubiera cumplido con el criterio mínimo de “causa justa” (grandes pérdidas de vidas humanas y/o limpieza étnica) es imposible que se satisfagan los demás principios básicos de *La Responsabilidad de Proteger*: intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables (véanse primeras hojas del presente capítulo). Más aún, el criterio de autoridad competente (apoyo preferentemente del Consejo de Seguridad) nunca existió.²⁵³

²⁵¹ Thomas G. Weiss, “La Responsabilidad de Proteger en una Era Unipolar”, *op. cit.*, p. 11.

²⁵² Anne-Marie Slaughter y Lee Feinstein, “A Duty to Prevent,” *Foreign Affairs*, Vol. 83, enero-febrero 2004 (1), p. 149.

²⁵³ Véase Kenneth Roth, “Setting the Standard: Justifying Humanitarian Intervention,” *op. cit.*, pp. 58-62.

Finalmente no quisiera concluir el presente capítulo sin señalar por qué le conviene, tanto a Estados Unidos como a la comunidad internacional, adoptar los principios de *La Responsabilidad de Proteger* como marco base para futuras intervenciones con fines humanitarios. Se puede argumentar que Estados Unidos no tiene incentivo alguno en acoplarse a dichos principios, no obstante, es evidente que en el mediano plazo el unilateralismo norteamericano no podrá ser frenado ni por Naciones Unidas ni por principios abstractos. Si en efecto el gobierno encabezado por George W. Bush ha emprendido una campaña de lo que Michael Ignatieff denomina “Empire Lite,” cuyo “objetivo es extender las elecciones libres, el estado de derecho [y] la democracia como forma de gobierno,”²⁵⁴ dicho gobierno requerirá el apoyo de la comunidad internacional. Como el ejemplo de Irak (2003) lo demuestra, las “coaliciones *ad hoc*” no son suficientes para manejar situaciones así de complejas, por lo que se requiere la activa participación de organismos como la ONU.

El único obstáculo posible que podría aminorar el unilateralismo exacerbado es, como se mencionó, que el gobierno norteamericano se dé cuenta que no puede desplegar múltiples operaciones de gran envergadura al mismo tiempo. Esta “limitación” puede convertirse en un incentivo para Estados Unidos ya que mediante *La Responsabilidad de Proteger* se pueden delegar labores e involucrar a otros actores. Más aún, como se acaba de mencionar, la comunidad internacional se protege frente a acciones unilaterales que se pretenden humanitarias y a la vez podría contar con un marco que puede servir para descalificar el unilateralismo.

²⁵⁴ Michael Ignatieff, *Empire Lite: Nation-Building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*, Toronto, Penguin Canada, 2003, p.112.

Conclusiones Finales.

La constante transformación de la realidad internacional hace de su estudio un ejercicio fascinante, sin embargo, dichas transformaciones impiden llegar a conclusiones categóricas. Más aún, la continua evolución de un tema tan complejo como la intervención humanitaria presenta un reto sustancial por las diversas implicaciones morales, políticas y legales. Si bien debemos estar conscientes de la dificultad de prever el rumbo que tomará el orden internacional en caso de institucionalizarse la intervención humanitaria, considero dicha tarea necesaria ya que contar con una perspectiva de los posibles escenarios puede mostrarnos las dificultades y preocupaciones que deben atajarse durante el proceso de toma de decisiones. Por tales motivos, el objetivo del presente trabajo fue analizar y pronosticar los dilemas que conllevaría la posible legalización y legitimación de intervenir por motivos humanitarios.

La protección de los derechos humanos se ha convertido en una de las prioridades de la comunidad internacional en el siglo XXI; a la vez, la coyuntura internacional presenta retos y oportunidades sin precedentes para lograr su consecución. Por una parte, durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial se conformó un movimiento internacional a favor de los derechos humanos que continúa consolidándose y cuyas repercusiones no han tenido fronteras. Empero, por otra parte, el transcurso del mismo período se vio considerablemente ensombrecido por la violencia atroz y las violaciones sistemáticas de los derechos humanos. En este sentido, el reto principal es identificar las políticas que pudieran disminuir la violencia y las violaciones a los derechos humanos, logrando reducir la brecha entre el mundo de las ideas y la abrumadora realidad. La oportunidad, la brinda el creciente movimiento internacional cuya consolidación no sólo

ha proveído distintos instrumentos de protección de los derechos humanos, sino que principalmente ha fomentado una conciencia acerca de la necesidad de respetar la dignidad humana.

Para sobrepasar el reto y aprovechar tal oportunidad se requiere de voluntad política, un compromiso sustantivo y una visión a largo plazo. En la vida cotidiana los costos que conlleva el actuar reciben mucha mayor atención que los posibles costos de la inacción. Evidentemente estos últimos son considerablemente más difíciles de medir y generalmente son visibles sólo en el largo plazo; sin embargo, el daño a la integridad de una multitud de seres humanos, a los valores políticos fundamentales, al derecho internacional, a la credibilidad de la comunidad internacional y a la estabilidad regional e internacional pueden ser permanentes.²⁵⁵ En este sentido, es igualmente necesario prever los costos de un accionar cuya falta de planeación y reflexión provoquen consecuencias no intencionadas. Por todo lo anterior, a lo largo del trabajo se enfatizó la necesidad de ir más allá de la discusión moral y legal, a la vez que se esbozaron las probables complicaciones a las que se deberá enfrentar la comunidad internacional.

La evolución en materia de compromisos referentes a la protección de los derechos humanos y la democratización es notable, empero, sería un error garrafal considerar que vivimos en “el mejor de los tiempos” y por ende expandir el uso de la fuerza sin una profunda y previa discusión acerca de las consecuencias que ello acarrearía. Es loable que ciertos actores acepten su responsabilidad internacional y busquen consensos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos alrededor del mundo. Sin embargo, un optimismo exacerbado podría lastimar la credibilidad de la comunidad internacional de manera profunda, por lo que es imperioso definir el alcance

²⁵⁵ Michael E. Brown (ed.), *op. cit.*, p. 627.

de dicha responsabilidad. Asimismo, el andamiaje internacional requiere una reestructuración de fondo antes de emprender un compromiso de la envergadura de la intervención por motivos humanitarios. La historia no hace más que confirmar que los abusos de poder son persistentes y por ende dicha reforma debe de comenzar por tomar en cuenta los balances y contrapesos necesarios para evitar los abusos, igualmente debe realizarse a la luz de la, hasta ahora, irremediable situación unipolar.

En alguna ocasión Martín Luther King Junior señaló que su generación no se arrepentiría de las terribles hazañas de las personas malvadas sino del asombroso silencio que guardaron los bienintencionados. La presente generación se enfrenta a dilemas que podrían condenar el futuro del orden internacional, por ello, un tema tan complejo requiere que reflexionemos... más allá de la intervención.

Bibliografía

Annan Kofi, "Two Concepts of Sovereignty," *The Economist*, vol. 352, September 18-24, 1999, pp. 49-50.

-----, "In Larger Freedom: Decision Time at the UN," *Foreign Affairs*, May-June 2005.

Badie Bertrand, *Un monde sans souveraineté: les États entre ruse et responsabilité*, París, Fayard, 1999.

Barkin Samuel J. y Cronin Bruce, "The State and the Nation: Changing Norms and the Rules of Sovereignty in International Relations," *International Organization*, Vol. 48, Winter 1994 (1), pp. 107-130.

Bellamy Alex J., "Power, Rules and Argument: New Approaches to Humanitarian Intervention," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 57, November 2003 (3), pp. 499-512.

Berman Eric y Katie Sams, "The Peacekeeping Capacities of African Regional Organizations," *Journal of Conflict, Security and Development*, num.1 (2), 2002, pp.31-55.

Boutos Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, New York, United Nations, 1992.

Brown Michael (ed.), *The International Dimensions of Internal Conflict*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1996.

Chomsky Noam, *A New Generation Draws the Line*, London, Verso, 2000.

Chesterman Simon, *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford University Press, 2001.

-----, "Bush, The United Nations and Nation-Building," *Survival*, Vol. 46, Spring 2004 (1), pp. 101-116.

-----, "Legality Versus Legitimacy: Humanitarian Intervention, the Security Council, and the Rule of Law," *Security Dialogue*, Vol. 33, 2002 (3), pp. 293-307.

-----, "No More Rwandas vs. No More Kosovos," en Covarrubias y Ortega [en prensa, El Colegio de México, 2005].

Cooper Andrew, et al., *Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy*, New York, United Nations University Press, 2002.

Deng Francis M., *et. al.*, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington D.C., Brookings Institution, 1996.

-----, "Frontiers of Sovereignty," *Leiden Journal of International Law*, Vol. 2, 1995 (8), pp. 249-286.

Diehl Paul, *et. al.*, "United Nations Intervention and Recurring Conflict" *International Organization*, num. 4 (50), Autumn 1996, pp. 683-700.

----- (ed.), *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World*, 2ed., Colorado, Lynne Rienner, 2001.

-----, *International Peacekeeping*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1993.

Donnelly Jack, "La soberanía de los Estados y los derechos humanos," en Covarrubias y Ortega [*en prensa*, El Colegio de México, 2005].

Evans Gareth, *Cooperating for Peace*, Australia, Allen and Unwin, 1993.

----- y Sahnoun Mohamed, "The Responsibility to Protect," *Foreign Affairs*, Vol. 81, November-December 2002 (6).

Falk Richard, "Legality to Legitimacy: the Revival of the Just War Framework," *Harvard International Review*, Vol. XXVI, Spring 2004 (1).

Farer Tom, "An Inquiry into the Legitimacy of Humanitarian Intervention," en Lori Fisler Damrosch y David J. Scheffer (eds.), *Law and Force in the New International Order*, Colorado, Westview Press, 1991.

Feinstein Lee y Slaughter Anne-Marie, "A Duty to Prevent," *Foreign Affairs*, Vol. 83, January-February 2004 (1).

Fukuyama Francis, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press, 2004.

Gómez Robledo Juan Manuel, "El debate sobre el uso de la fuerza por parte de las Naciones Unidas", *Revista mexicana de política exterior*, 1995 (47), pp. 124-149.

-----, "El derecho internacional humanitario: las nuevas exigencias del mantenimiento de la paz", en IMRED, *Las Naciones Unidas en su 50 aniversario*, México, IMRED, 1995, pp. 64-80.

Goulding Marrack, "The Evolution of United Nations Peacekeeping", *International Affairs*, 69 (3), 1993, pp.451-464.

Gros Espiell Héctor, “El llamado “derecho de injerencia humanitaria” en un mundo interdependiente”, en Modesto Seara Vázquez (comp.), *Las Naciones Unidas a los 50 años*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp.200-220.

Hampson Osler Fen y Malone David (eds.), *From Reaction to Prevention: Opportunities for the UN System*, Colorado, Lynne Rienner, 2002.

Helman Gerald y Ratner Steven, “Saving Failed States”, *Foreign Policy*, num. 89, Winter 1992/1993, pp.3-20.

Higgins Rosalyn, “The New United Nations and Former Yugoslavia”, *International Affairs*, 69 (3), 1993, pp.455-484.

Holzgrefe J.L. y Keohane Robert O., *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, 2003.

Hoffmann Stanley, “The Politics and Ethics of Military Intervention”, *Survival*, vol. 37, no.4, Winter 1995-1996, pp. 29-51.

-----, *World Disorders: Troubled Peace in the Post-Cold War Era*, Maryland, Rowman & Littlefield, 1998.

-----, *Gulliver’s Troubles or the Setting of American Foreign Policy*, New York, McGraw Hill Publishing Co., 1968.

Hurrell Andrew, “Power, Principles and Prudence: Protecting Human Rights in a Deeply Divided World,” en Dunne y Wheeler (eds.), *Human Rights in Global Politics*, Cambridge University Press, 1999, pp. 277-302.

Ignatieff Michael, Amy Gutman (ed.), *Human Rights as Politics and Idolatry*, Princeton University Press, 2001.

Ignatieff Michael, *The Warrior’s Honor: Ethnic War and the Modern Conscience*, London, Chatto & Windus, 1998.

-----, *Virtual War: Kosovo and Beyond*, New York, Picador USA, 2000.

-----, *Empire Lite: Nation-Building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*, Toronto, Penguin Canada, 2003.

International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa, International Development Research Center, 2001.

-----, *The Responsibility to Protect: Supplementary Volume*, Ottawa, International Development Research Center, 2001.

Jackson Robert H., *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge University Press, 1990.

Kennedy David, *The Dark Sides of Virtue: Reassessing International Humanitarianism*, Princeton University Press, 2004.

Kissinger Henry, *Does America Need a Foreign Policy?*, New York, Simon & Schuster, 2001.

Klare Michael, *Peace and World Security Studies*, London, Lynne Rienner, 6 ed., 1994.

Krasner Stephen D., "Compromising Westphalia", *International Security*, vol. 20, nos. 3 - 4, Winter 1995-1996, pp.115 - 151.

-----, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

Kumar Krishna (ed.), *Rebuilding Societies After Civil War*, Colorado, Lynne Rienner, 1997.

Kuperman Alan J., "Humanitarian Hazard: Revising Doctrines of Intervention," *Harvard International Review*, Vol. XXVI, Spring 2004 (1).

-----, "Rwanda in Retrospect," *Foreign Affairs*, Vol. 79, January-February, 2000 (1).

Luttwak Edward, "Give War a Chance", *Foreign Affairs*, vol. 78 (4), 1999, pp.36-44.

Maley William, "Twelve Theses on the Impact of Humanitarian Intervention," *Security Dialogue*, Vol. 33, 2002 (3), pp. 265-278.

Malone David, *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st Century*, London, Lynne Rienner, 2004.

-----, "Human Rights and the Security Council in the Post-Cold War Era," en Covarrubias y Ortega [*en prensa*, Colmex, 2005].

Malone David y Yuen Foong Khong, *Unilateralism and U.S. Foreign Policy*, London, Lynne Rienner, 2003.

Marshall Monty G. y Robert Gur Ted, *Peace and Conflict 2003*, University of Maryland, Center for International Development and Conflict Management, 2003.

Mazarr Michael J., "The Military Dilemmas of Humanitarian Intervention," *Security Dialogue*, Vol. 24, 1993 (2), pp. 151-162.

McRae Rob y Hubert Don (eds.), *Human Security and the New Diplomacy*, McGill-Queen's University Press, 2001.

Mills Kurt, *Human Rights in the Emerging Global Order*, London, MacMillan Press, 1998.

-----, "Sovereignty Eclipsed?: The Legitimacy of Humanitarian Access and Intervention", *The Journal of Humanitarian Assistance*, July 1997.

Morgenthau Hans J., "To Intervene or Not to Intervene", *Foreign Affairs*, vol. 45, October 1966/1967, pp.425-436.

O'Hanlon Michael y Singer Peter W., "The Humanitarian Transformation: Expanding Global Intervention Capacity," *Survival*, Vol. 46, Spring 2004 (1).

Owen Nicholas (ed.), *Human Rights, Human Wrongs* [Oxford Amnesty Lectures 2001], Oxford University Press, 2003.

Pellicer Olga, "Nuevas avenidas para la acción de la ONU; el debate sobre la intervención en asuntos internos de los Estados", *Foro Internacional*, num. 4 (142), octubre-diciembre 1995, pp. 482-502.

Philpott Daniel, "Usurping the Sovereignty of Sovereignty?," *World Politics*, January 2001 (53).

Power Samantha, *A Problem from Hell: America and the Age of Genocide*, New York, Basic Books, 2002.

-----, "Bystanders to Genocide: Why the United States let the Rwandan Tragedy Happen," *The Atlantic Monthly*, September 2001, pp. 84-108.

Rieff David, *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis*, New York, Simon & Schuster, 2002.

Roberts Adam, "Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights", *International Affairs*, vol. 69, num. 3, 1993, p. 436

-----, "From San Francisco to Sarajevo: The UN and the Use of Force", *Survival*, 37(4) pp.7-28.

-----, "La crisis en las operaciones de la ONU para el mantenimiento de la paz", *Foro Internacional*, 35, (1995), pp. 503-542.

Roth Kenneth, "Setting the Standard: Justifying Humanitarian Intervention," *Harvard International Review*, Vol. XXVI, Spring 2004 (1).

Rotberg Robert I. (ed.), *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton University Press, 2004.

Sabine George H., *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1945.

Sanahuja José Antonio, *Guerras, desastres y ayuda de emergencia*, Barcelona, Intermón OXFAM, 2002.

Seara Vázquez Modesto, *Derecho Internacional Público*, 18ed., México, Porrúa, 2000.

Sepúlveda Amor Bernardo, “No intervención y derecho de injerencia: el imperio o la decadencia de la soberanía”, en Seara Vázquez Modesto (comp.), *Las Naciones Unidas a los 50 años*, México, FCE, 1995, pp. 173-199.

Shachter Oscar, “Sovereignty and the Threats to Peace,” en Thomas G. Weiss (ed.), *Collective Security in a Changing World*, Colorado, Lynne Rienner, 1993.

Shaw M. N., *International Law*, 3ed., Cambridge University Press, 1995.

Sikkink Kathryn, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, 1998.

Sorensen Max (ed.), *Manuel de derecho internacional público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

Tharoor Shashi, “Should UN Peacekeeping Go ‘Back to Basics’?”. *Survival*, 37 (4), pp.52-64.

Walzer Michael, *Tratado sobre la tolerancia*, Barcelona, Paidós, 1998.

-----, *Just and Unjust Wars*, 3ed., New York, Basic Books, 2000.

-----, “The Argument about Humanitarian Intervention,” *Dissent*, Winter 2002, pp. 29-37.

Weiss Thomas G., et. al., *The United Nations and Changing World Politics*, 4ed., Colorado, Westview Press, 2004.

----- y Collins Cindy, *Humanitarian Challenges and Intervention*, Colorado, Westview, 1996.

-----, “Triage: Humanitarian Intervention in a New Era,” *World Policy Journal*, vol. XI, 1994 (1).

-----, "Civilian-Military Interactions and Ongoing UN Reforms: DHA's Past and OCHA's Remaining Challenges" en Jim Whitman (ed.), *Peacekeeping and the UN Agencies*, London, Frank Cass, 1999.

-----, "La responsabilidad de proteger," en Covarrubias y Ortega [*en prensa*, El Colegio de México, 2005].

Welsh Jennifer M. (ed.), *Humanitarian Intervention and International Relations*, Oxford University Press, 2004.

-----, et. al., "The Responsibility to Protect: Assessing the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty," *International Journal*, Autumn 2002.

Wheeler Nicholas J., *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford University Press, 2000.

-----, "Agency, Humanitarianism and Intervention," *International Political Science Review*, Vol. 18, 1997 (1), pp. 9-25.