

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

EL COLEGIO DE MÉXICO

**LOS DERECHOS HUMANOS
Y EL CONCEPTO DE SOBERANÍA
ANTE LOS RETOS DEL NUEVO ORDEN MUNDIAL:
LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA EN SOMALIA**

**Tesis que para optar por el título de Licenciada en Relaciones Internacionales
presenta**

Helena Hofbauer Balmori

México, D.F.

Enero de 1998

Doy gracias a mi mamá, que siempre cree en mí y apoya todas mis decisiones. A mi papá, porque fue y sigue siendo el motor que me mueve. A mi abuela, por mantener mis pies en la tierra, y a mis hermanos, simplemente por estar.

Todo mi cariño a mi segunda familia, que merece tanto crédito como la primera. Sin Myriam y Baby, la Licenciatura que dio origen a esta tesis hubiera sido sólo un sueño. Myriam por hacerme ver más lejos, Baby por hacer posible mis cuatro años en el Colegio de México. Junto con ellas, Renata, Adriana, Magda, Paco y Enrique me ofrecieron una familia en México. Los quiero mucho.

A Sergio Aguayo, quien no sólo ha sido un asesor maravilloso --interesado en entender mi punto de vista y retar sus fisuras--, sino también un jefe inmejorable y, finalmente, un amigo. Sin sus consejos y su perspectiva, esta tesis y otros aspectos de mi desarrollo profesional y académico estarían dispersos.

Agradezco también al Centro de Estudios Internacionales. A Ana Covarrubias, quien me ayudó en múltiples circunstancias, incluyendo aquellas relacionadas con esta tesis; a Mariela, por la eterna exigencia de que cumpliera mis plazos. Este agradecimiento se hace extensivo a Hilda Varela, por orientar mi entendimiento de Somalia. Los detalles técnicos de este trabajo pudieron ser afinados a larga distancia gracias al apoyo de mis compañeras de trabajo, Doris, Cynthia y Carolina.

Por las eternas deliberaciones sobre la intervención humanitaria, agradezco a Diana Goldberg, Jacobo Manchukian, Juan Salgado y Miguel Gutiérrez. Este último compartió con Bernal Monge el tortuoso placer de leer y cuestionar los borradores de la tesis. Por su apoyo desde la lejanía, a Margarita Pérez, Tania Sánchez y Valentina Riquelme. Por la comprensión y el apoyo durante mis desvelos, a mis compañeros de casa en Notre Dame. Y por el cariño tácito de las amistades que se comparten en otras latitudes, tanto geográficas, como de interés: Alberto García, Anja Hess, Ángel Gurriá, Bernardo Priante, Emilio Miguel, Enrique Benítez, Fernando y Aracely Jara, José Luis Gutiérrez, Karina Hess y sus papás, Luis Anaya y Rodrigo Cervantes, Víctor Arriaga y Víctor Genina. Sin mis amigos, no sería quien soy.

INTRODUCCIÓN

La importancia que la promoción de los derechos humanos ha adquirido a finales del siglo XX los ha inscrito, de manera incuestionable, entre los temas que están continuamente ganando relevancia en la agenda internacional. A pesar de la reticencia de algunos sectores políticos y académicos por aceptar algo más que la *Realpolitik* crasa, la dinámica de la post Guerra Fría respalda la promoción internacional de valores que no corresponden exclusivamente al Estado.

En este contexto, la intervención humanitaria es sólo una variante de los problemas extraordinariamente complejos e importantes que la comunidad internacional enfrenta en la actualidad. Ante todo, es un tema que está en rápida transición, como resultado de las fuerzas y las tensiones implícitas en la configuración del nuevo orden mundial. Por consiguiente, es también un tema que se redefine constantemente, que avanza y retrocede como parte de una dinámica que no ha alcanzado su punto de equilibrio.

Suscribo la idea de que la Organización de las Naciones Unidas, como sistema al que se le atribuyó la tarea de mantener la paz y la seguridad internacionales, desempeña un papel decisivo en la construcción de este nuevo orden internacional, en el cual le corresponde más que la búsqueda de la estabilidad *per se*. La ONU es, por naturaleza, la instancia que debe contribuir activamente a la prevención y resolución de conflictos, crisis y emergencias que, en la década de los años noventa, se desarrollan, de manera difusa y confusa, al interior de los Estados.

Fallar en asumir esta responsabilidad, que va más allá de consideraciones geoestratégicas, significa que la Organización tendrá que responder a la inestabilidad sistémica implícita en oleadas

de refugiados, nacionalismos violentos, etnicismos exacerbados y las emergencias humanitarias resultantes.

En un principio, la hipótesis de esta investigación fue que la intervención humanitaria es reflejo de la *Realpolitik* de los Estados y que, por tanto, responde a intereses nacionales. El desarrollo de la investigación me hizo pensar, sin embargo, que este punto de partida, en extremo simplista, ignora los cambios que se han originado a raíz de la caída del muro de Berlín. Por consiguiente, parto de la premisa de que, en la dinámica de la post Guerra Fría, la comunidad internacional no puede permanecer al margen de violaciones masivas de derechos humanos. La importancia que estos derechos han adquirido, los convierte en un tema que no puede, y no debe ser ignorado.

Asumida esta premisa, la hipótesis que guió a esta investigación es que las probabilidades de éxito de la intervención humanitaria, como uno de los temas que están en rápida evolución, dependen de consideraciones estrictamente realistas. Con esto me refiero, en específico, a cálculos y estrategias concordantes con un balance realista. Los intereses que los Estados puedan tener en juego --a nivel de imagen, opinión pública, política doméstica o internacional-- siguen estando presentes e influyen en el curso a tomar, pero no necesariamente de la misma manera que en el pasado.

Si las Naciones Unidas pretenden fortalecer la promoción y la protección de los derechos humanos, puede ser necesario y consistente recurrir a intervenciones de este tipo. Pero para que éstas puedan tener perspectivas moderadamente buenas de éxito, las respuestas apresuradas a las presiones de la opinión pública internacional no son suficientes; tampoco basta un puñado de personas trabajando en la zona de conflicto y la distribución de asistencia, estrictamente hablando, deja demasiados aspectos sin cubrir.

Partiendo de las ideas anteriores, esta tesis se divide en cuatro capítulos. Los primeros tres tienen el objetivo expreso de sentar un marco amplio para estudiar el caso de la intervención humanitaria en Somalia.

En el primer capítulo se exponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, con la finalidad de demostrar la existencia de un régimen en la materia, que establece obligaciones y derechos a nivel internacional. Este régimen engloba sistemas regionales, organismos intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales, que se relacionan e interactúan de acuerdo a dinámicas específicas.

El segundo capítulo analiza los límites estructurales a este régimen. Si bien la soberanía es y seguirá siendo el principal contrapeso a la efectiva protección y promoción de los derechos humanos, la dinámica de la post Guerra Fría está contribuyendo a la redefinición de este principio. A la vez, esta misma dinámica le está imprimiendo mayor importancia a los derechos humanos. Para los fines de esta tesis, basta con demostrar que la soberanía ya no es absoluta, y que la comunidad internacional, en donde los valores occidentales se han declarado victoriosos, está tendiendo hacia una mayor aceptación de la injerencia en asuntos internos. La globalización y la democratización contribuyen directamente a esta tendencia.

El tercer capítulo analiza el marco legal que define la capacidad de acción de las Naciones Unidas, así como las complicaciones implícitas en la ampliación de los retos a los que la Organización se enfrenta. El mecanismo internacional de seguridad finalmente opera como se planeó en un principio, pero la naturaleza de los conflictos ha cambiado. Hoy por hoy, las fuentes de inestabilidad sistémica se sitúan al interior de las fronteras de los Estados. La ONU carece de provisiones y experiencia para enfrentar este tipo de conflictos, y se encuentra en un proceso de

aprendizaje de lo que puede, lo que no puede y lo que no debe hacer. Este capítulo busca demostrar que los mecanismos alternativos de seguridad que se crearon en la Guerra Fría --las Operaciones de Mantenimiento de la Paz-- son insuficientes para los escenarios de finales del siglo XX.

El cuarto capítulo analiza la primera intervención humanitaria autorizada por el Consejo de Seguridad: Somalia. Este caso ejemplifica todo lo que posiblemente puede fallar en una operación de este tipo. Confirma las limitantes señaladas en el capítulo tres, además de ofrecer complicaciones adicionales, por tratarse de una operación discontinua, con mandatos, comandos y estructuras cambiantes. El caso de Somalia demuestra que, si Naciones Unidas asume la responsabilidad de hacer frente a las crisis humanitarias y de derechos humanos del siglo XXI, tiene que adoptar un papel más enérgico, decidido y respaldar sus declaraciones con acciones claras y determinantes.

En las consideraciones finales retomo brevemente las conclusiones parciales de los cuatro capítulos, con el objetivo de presentar un balance general del análisis de esta investigación. La intervención humanitaria es *per se* un tema complejo, que integra múltiples complicaciones, y para el cual no hay soluciones fáciles. Su naturaleza cambiante, dependiente de factores que se relacionan de manera intrincada, impide posiciones rígidas. Esto se debe no sólo a que es una acción que responde a circunstancias específicas, sin tener reglas codificadas, sino también a que es un tema en evolución, que seguirá siendo recurrente en las relaciones internacionales.

CAPÍTULO I

EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Human Rights enforcement is most costly and
least effective when directed against
the worst human rights offenders.

- Andrew Moravcsik

La teoría de regímenes como marco conceptual

Existe una amplia variedad de enfoques que tratan de explicar los factores que delimitan las relaciones internacionales y que estudian el comportamiento de los Estados, así como el papel desempeñado por otros actores internacionales, como las organizaciones de cobertura universal o regional. La escuela de la interdependencia es un ejemplo de las numerosas interpretaciones que se han hecho. Analiza redes transnacionales de interdependencia político-económica en sectores estrechos de la actividad internacional, para predecir el gradual desarrollo de un sistema de interdependencia compleja.¹

Dentro de este marco se inscribe la visión institucionalista ---la teoría de regímenes-- cuyo objetivo principal es explicar las condiciones y circunstancias que conducen a la cooperación entre Estados. Este esfuerzo explicativo especifica los beneficios funcionales que se obtienen por reglas

¹T. A. Coulombis y J. H. Wolfe, Introduction to International Relations: Power and Justice, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice Hall International Inc., 4a ed., 1990, pp. 26s y 310.

e instituciones. Stephen Krasner definió a los regímenes internacionales como

conjuntos de principios explícitos o implícitos, normas, reglas y procedimientos decisionales en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en determinada área de las relaciones internacionales.²

La fuerza teórica y analítica de la teoría de regímenes consiste en estar basada en premisas realistas, con el fin explícito de demostrar que, aun usando los principios básicos de la *Realpolitik*, los Estados tienden a construir y apoyar regímenes internacionales. Según la concepción realista, la política internacional se caracteriza por la competencia entre unidades regidas por el interés propio. Así la política internacional es anárquica, porque carece de gobierno. El conflicto constante de intereses hace que impere la discordia en el escenario internacional.³

Tomando en cuenta esta concepción, los institucionalistas no sitúan a los regímenes internacionales como autoridades supranacionales, sino que los conceptualizan como creaciones de los Estados para asegurar sus propósitos, intereses y necesidades. De esta manera, en vez de institucionalizar una autoridad centralizada, los regímenes organizan las relaciones internacionales de manera benéfica, para reducir al mínimo la existencia potencial del conflicto.⁴

²"Los principios son convicciones de hecho, causalidad y rectitud. Las normas son pautas de conducta definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscipciones específicas para la acción. Los procedimientos decisionales son las prácticas que prevalecen para hacer e implementar decisiones colectivas". (S. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", en S. Krasner (ed.), International Regimes, Ithaca, Cornell University Press, 5a ed., 1989, p. 2).

³R. Keohane, Después de la Hegemonía. Cooperación y Discordia en la Política Económica Mundial, (trad. M. Rosenberg), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, 1988, pp. 19s.

⁴R. Keohane, Institutionalist Theory and the Realist Challenge after the Cold War, Harvard University, Center for International Affairs, paper no. 92-7, p. 7.

Como tal, los regímenes internacionales restringen y regularizan el comportamiento unilateral por medio de la autorestricción basada en el interés propio. Determinan los temas que serán incluidos o excluidos de la agenda internacional, así como las actividades legítimas o condenables. Promueven la coordinación de políticas, la implementación de acuerdos y la cooperación en temas específicos. Como toda institución social, los regímenes engloban patrones reconocidos de comportamiento, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores internacionales.⁵

No obstante, la efectividad de los regímenes depende del grado en que sus objetivos estén arraigados en las demandas funcionales de sociedades domésticas y transnacionales. Es decir, para que se pueda garantizar el cumplimiento de normas y principios internacionales no bastan los estímulos externos, es necesario alterar los incentivos internos de los grupos sociales y políticos. Para modificar las coaliciones domésticas y, de esta manera, redefinir las preferencias de los Estados, es indispensable la participación activa de la sociedad civil organizada, como generadora de una opinión pública, libre que estimula y nutre las tendencias internacionales.⁶

Esta perspectiva no excluye el hecho de que los regímenes se manejan por jerarquías de valores y que, por consiguiente, distribuyen recompensas a manera desigual e institucionalizan

⁵La idea de regímenes internacionales ha suscitado grandes críticas. Para algunos estudiosos es un término impreciso, ambiguo y demasiado amplio, que puede aplicarse a fenómenos muy diferentes, y que asocia de manera errónea demasiados elementos. Ni toda distribución estable de poder puede influir en resultados, ni todo patrón de comportamiento tiene que ser reflejo de regímenes. (Véase los comentarios de S. Strange, "*Cave! Hic Dragones: a Critique of Regime Analysis*", en S. Krasner, *op. cit.*; F. Kratochwil y J.G. Ruggie, "International Organization: a State of the Art on an Art of the State", en *International Organization*, vol. 40, núm. 4, otoño 1986, pp. 753-775 y P. de Senarclens, "Regime Theory and the Study of International Organizations", en *International Social Science Journal*, vol. XLV, núm. 4, 1993, pp. 453-462).

⁶A. Moravcsik, "Explaining International Human Rights Regimes", en *European Journal of International Relations*, vol. 1, núm. 2, junio 1995, p. 158.

patrones internacionales de dominio, subordinación, acumulación y explotación. Esto implica que un régimen puede racionalizar el mando de una potencia, al elevar sus preferencias al status de normas.⁷

La teoría de regímenes aplicada a la internacionalización de los derechos humanos

Tratar de definir los derechos humanos es una tarea que enfrenta complicaciones de diversa índole. Vistos desde la perspectiva realista, los derechos humanos representan una creación netamente idealista. Son subjetivos, imprecisos y, por consiguiente, imposibles de asir. Si se parte de la idea de que son aquellos derechos que se tienen simplemente por *ser* humano, esta interpretación parece comprensible.

Los derechos humanos, en teoría, no dependen de patrones de poder; le corresponden por igual a todos los seres humanos y, como tal, son inalienables: el *ser* humano es algo a lo que no se puede renunciar y que, por consiguiente, no puede ser anulado. Si bien esto no se traduce a que, en la práctica, todos los seres humanos gocen plenamente de estos derechos, tampoco significa que no les correspondan.⁸

El tradicional modelo estatista rechaza la idea de una comunidad internacional independiente. Por lo tanto, sitúa a los derechos humanos como un tema que pertenece a la esfera doméstica de los Estados soberanos. Los valores operativos a nivel internacional son valores de Estado, que dan forma

⁷Este punto recibe especial énfasis en el análisis de D. Puchala y R. Hopkins, "International Regimes: Lessons from Inductive Analysis", en S. Krasner, *op. cit.*, pp. 66, 86s y 89.

⁸J. Donnelly, "State Sovereignty and International Intervention: the Case of Human Rights", en G. M. Lyons y M. Mastanduno (eds.), *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995, p. 116.

a las relaciones interestatales sin tomar en cuenta valores éticos. La noción de soberanía, como la línea de argumentación por excelencia de esta postura, circunscribe la relación Estado-ciudadano a la jurisdicción interna del primero. No identifica al individuo como sujeto de derecho internacional.⁹

En un modelo más internacionalista --como el establecido por la teoría de regímenes-- si bien se parte de la centralidad de los Estados y de la soberanía como piedra angular de las relaciones internacionales, también se toma en cuenta la existencia de actores no estatales que participan en la política internacional e influyen en su rumbo. En el ámbito de los derechos humanos, la tendencia de los últimos cincuenta años respalda la aplicación teórica de un sistema de este tipo. La interpretación realista tradicional resulta insuficiente para explicar la inserción de los derechos humanos en la agenda global, a la vez que el enfoque globalista-cosmopolita --que caracteriza a los individuos como miembros de una comunidad política global, no como ciudadanos de Estados-- es excesivo e ingenuo.

Pero, ¿cómo fue que los derechos humanos se convirtieron, paulatinamente, en un tema legítimo de las relaciones internacionales? Lo anterior máxime considerando que en la primera mitad del siglo XX, todo lo relacionado con derechos humanos caía dentro de las prerrogativas de los Estados. Las excepciones a esta regla general fueron la esclavitud y la protección de las minorías étnicas o lingüísticas.¹⁰

⁹Véase K. Pease y D. Forsythe, "Human Rights, Humanitarian Intervention and World Politics", en Human Rights Quarterly, vol. 15, mayo 1993, p. 294 y L. Henkin, "Law and Politics in International Relations: State and Human Values", en Journal of International Affairs, vol. 44, primavera 1990, pp. 190s.

¹⁰La esclavitud fue un tema que se analizó desde el Congreso de Viena. Fue abolida, mediante un tratado internacional, en 1926. Los derechos de las minorías, por su parte, fueron abordados por la Sociedad de las Naciones, que estableció un sistema para su protección en los Estados donde hubo cambios territoriales. (United Nations, The United Nations and Human Rights. 1945-1995, New

Al margen de estas excepciones, y dentro de una práctica mucho más amplia, los Estados solían reconocer --como extensión de su propia soberanía-- la regulación de los derechos concernientes al personal diplomático y a nacionales que radicaban en el extranjero. Por lo general, la voluntad de los Estados en cuanto a la implementación de los derechos de sus ciudadanos no llegaba mucho más allá de lo anterior.¹¹

El catalizador que convirtió a los derechos humanos en un área temática de la política internacional fue el entendimiento pleno de las atrocidades del holocausto nazi. Los Tribunales de Nüremberg hicieron patente la necesidad de un sistema internacional que contemplara la prevención de situaciones que condujeran a crímenes similares contra la humanidad. Consecuentemente --y a diferencia del Pacto de la Sociedad de Naciones, que ni siquiera mencionaba los derechos humanos-- la Carta de San Francisco, que dio origen a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los incluye como uno de sus propósitos fundamentales¹². De esta manera la ONU, que proclamó como sus objetivos centrales la paz, la justicia, el progreso social y los derechos humanos, incorporó valores y fundamentos adicionales al sistema interestatal. En el artículo 55 de la Carta se estipula lo siguiente:

York, Department of Public Information, The UN Blue Book Series, vol. VII, 1995, pp. 5s).

¹¹Para mayor discusión de este punto véase L. Henkin, art. cit., pp. 190s.

¹²Véase el párrafo tercero del primer artículo de la Carta, en el cual se enuncia, como uno de los propósitos de las Naciones Unidas, "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". (Carta de la Organización de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945).

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y a la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: (...) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.¹³

Con esto, se sentaron las bases conceptuales y legales para el desarrollo de instrumentos internacionales destinados a la protección de derechos humanos. En otras palabras, se fundamentó la creación de un régimen internacional de derechos humanos.

El sistema de las Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos

En 1946, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas --instancia intergubernamental bajo la autoridad de la Asamblea General de la Organización-- creó la Comisión de Derechos Humanos. El primer mandato de este órgano consistió en redactar la Declaración Universal de Derechos Humanos, documento que fue aprobado por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948, por unanimidad.¹⁴

El principio fundamental de la Declaración Universal consiste en que los derechos humanos se basan en la dignidad inherente a cada ser humano, de la cual emanan libertad e igualdad. Estas tres características --dignidad, libertad e igualdad-- son inalienables e imprescriptibles. Deben reconocer y respetarse sin distinciones, lo que se traduce a que los derechos humanos son universales

¹³**Ibid.**

¹⁴Si bien no hubo votos negativos, sí hubo abstenciones: el bloque soviético se abstuvo por considerar que la Declaración no ponía suficiente énfasis en los derechos económicos y sociales; Sudáfrica y Arabia Saudita se abstuvieron debido a las provisiones contra la discriminación racial y en favor de la igualdad de género, respectivamente. (J. Donnelly, art. cit, nota 11).

e independientes de la condición internacional, jurisdiccional o política del país al que la persona pertenezca.

Estos preceptos --enunciados en una declaración, no en un tratado internacional-- intentan describir el estándar ideal a alcanzar, mas no conforman una norma legal. Por consiguiente, la Declaración Universal no ofrece otra medida de implementación que la voluntad de los Estados. Desde la perspectiva realista, su éxito depende de los intereses particulares de cada Estado.

Esta interpretación no impide que la trascendencia de este documento pueda medirse de acuerdo a parámetros diferentes: la Declaración Universal de Derechos Humanos fue el punto de partida para que proliferaran instrumentos, pactos y agencias especializadas en cuestiones de derechos humanos, tanto al interior como fuera del ámbito de las Naciones Unidas.

El Comité Especial sobre Descolonización (órgano subsidiario de la Asamblea General), contribuyó en gran medida a este desarrollo. Su exitosa lucha por la independencia de las antiguas colonias alteró, de manera significativa, la membresía de la ONU. El recién ingresado bloque afroasiático impulsó, junto con los países latinoamericanos, el avance paulatino en materia de derechos humanos.¹⁵ De esta manera, en 1966 se creó el primer mecanismo para que los Estados pusieran en marcha medidas concretas con respecto a derechos humanos, el cual consiste en dos pactos que emanan de la Declaración Universal.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos abarcó, además de los derechos tradicionales del individuo¹⁶, derechos de grupos, como lo son el de la auto determinación de los

¹⁵Ibid., p. 123.

¹⁶Los derechos tradicionales del individuo son el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad de la persona, a la privacidad y a la propiedad; el derecho a casarse y a fundar una familia; el derecho a un juicio justo, a la libertad de la esclavitud, de la tortura y de detenciones arbitrarias; a la libertad

pueblos (artículo 1), el derecho a la libre disposición de recursos y riquezas naturales (artículo 2) y los derechos de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas (artículo 27). Uno de los atributos especiales de este Pacto fue su Protocolo Facultativo, en el cual los Estados parte reconocen la competencia del Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar denuncias de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones a los derechos enunciados en el Pacto, por parte de su propio Estado (este punto será retomado posteriormente).¹⁷

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no goza de las mismas características. La formulación de los quince derechos enunciados¹⁸ no deja de ser débil, ya que aparecen como aspiraciones, no como derechos tangibles y exigibles. Aunado a esta debilidad estuvo el debate ideológico de la Guerra Fría. A pesar de las declaraciones de la Asamblea General en torno a la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, el bloque occidental se declaró en favor de la primacía de los derechos civiles y políticos, mientras que los países socialistas argumentaban que sin el disfrute de los derechos económicos, los derechos políticos carecen de

de movimiento y de buscar asilo: el derecho a la nacionalidad; la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; la libertad de opinión y de expresión; el derecho de asamblea y de asociación; el derecho a elecciones libres, de sufragio universal y a la participación en asuntos públicos. (R.J. Vincent, Human Rights and International Relations, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, p. 11).

¹⁷Para mayores detalles véase United Nations, op. cit., pp. 235-244.

¹⁸Entre estos derechos están el derecho al trabajo y a una remuneración justa; el derecho de formar y pertenecer a sindicatos; el derecho al descanso y al esparcimiento, así como a vacaciones periódicas pagadas; el derecho a un estándar de vida adecuado, a la salud y al bienestar, así como a la seguridad social; el derecho a la educación y el derecho a participar en la vida cultural de la comunidad. Todos éstos se conocen como derechos humanos de segunda generación y este Pacto fue el primer reconocimiento pleno que se les dió. (R. J. Vincent, op. cit., p. 11).

sentido.¹⁹

Finalmente, ha imperado la idea de que un Estado parte del Pacto de Derechos Civiles y Políticos tiene la obligación de garantizar, de manera inmediata, su disfrute. En el caso del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en cambio, se acepta que la implementación sea progresiva. En términos estrictos, la politización del debate de la correlación de estos derechos ha permitido que los Estados, en el mejor de los casos, cumplan con algunos de los preceptos enunciados. La excepción han sido los países cuyos estándares de por sí reflejan la aceptación amplia de una cultura de derechos humanos.

No obstante, se puede decir que a partir de la segunda mitad de la década de los años sesenta el régimen de derechos humanos se diversificó y profundizó constantemente. En 1967 la Comisión de Derechos Humanos fue autorizada para discutir violaciones de derechos humanos en países específicos y tres años después se le concedió autoridad para investigar denuncias particulares.

En 1968 se creó el Comité Especial de Investigación de los Derechos Humanos en los territorios ocupados por Israel; el Consejo de Seguridad impuso un bloqueo mandatorio a la minoría blanca de Rhodesia del Sur. Dentro de la misma lógica, se creó un grupo de trabajo *ad hoc* para analizar la situación de los derechos humanos en Chile, después del golpe militar de 1973. En términos normativos, fueron aprobados tratados sobre los derechos de la mujer (1979), sobre la

¹⁹Con el fin del orden bipolar ha cobrado fuerza la primera postura, lo que se ha traducido en la inserción de temas, que anteriormente se reservaban a la soberanía del Estado, en la agenda internacional. Un ejemplo de esta tendencia es el énfasis puesto en los procesos electorales y los gobiernos democráticos. Por regla general, los países en desarrollo siguen rechazando este enfoque. (J. Montaña, "Los derechos humanos y las Naciones Unidas en la última década del siglo XX", en Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 35, verano 1992, pp. 17s).

prohibición de la tortura (1984) y sobre los derechos de los niños (1989).²⁰

La maquinaria de implementación

Al igual que la mayoría de las cuestiones de Derecho Internacional, el régimen internacional de derechos humanos carece de una maquinaria multilateral de implementación eficiente. Aun así, es posible hablar de esfuerzos concretos por lograr la aplicación de los principios establecidos.

A. La Comisión de Derechos Humanos:

La Comisión de Derechos Humanos es un órgano subsidiario permanente del ECOSOC y, como ya se mencionó, fue la instancia encargada de redactar la Declaración Universal de Derechos Humanos. Hasta 1967, careció de autoridad para discutir públicamente condiciones de derechos humanos en países específicos y hasta 1970 no podía analizar las miles de denuncias que Naciones Unidas recibía en la materia. Con la resolución 1503 del ECOSOC, se le confirió la autoridad para investigar casos en los que hubiera patrones consistentes de violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales. A pesar de que el procedimiento que establece esta resolución es lento y débil²¹ --

²⁰Actualmente existen más de setenta instrumentos de derechos humanos aprobados por Naciones Unidas, que abarcan desde la prevención de la discriminación (que incluye el *apartheid*, así como la discriminación en el empleo, la ocupación laboral y la enseñanza), la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzado, hasta los crímenes de guerra y lesa humanidad, asilo y refugiados, sin menospreciar temas como la libertad de información y asociación. (Véase Naciones Unidas, Actividades de Naciones Unidas en materia de derechos humanos, Nueva York, Departamento de Información Pública, 1992).

²¹El procedimiento empieza en una subcomisión de expertos independientes --que no trabajan a título de gobierno-- que se reúne con la comisión una vez al año. Para que un caso específico sea considerado, tiene que haber evidencia de violaciones sistemáticas de derechos humanos. Esto implica que la situación que se investiga no puede ser reciente lo que, tomando en cuenta la amplia periodicidad de las reuniones de la comisión con la subcomisión, se traduce en años de procedimiento. (J. Donnelly, art. cit., pp. 123ss).

porque el mayor recurso del que se dispone es hacer pública la averiguación-- sentó las bases para que a finales de la década de los años setenta una parte sustantiva del bloque occidental (liderada por los Países Bajos y Canadá) pugnara por un papel más agresivo por parte de la Comisión.

Se adoptaron nuevas iniciativas mediante un enfoque temático global, con el objetivo de contrarrestar tipos específicos de violaciones de derechos humanos, independientemente de la zona geográfica en la que sucedieran. En 1980 se creó el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias, que analizó más de noventa mil casos en la primera década. En uno de cada diez casos, el gobierno responsable proporcionó información acerca del paradero o destino de los desaparecidos. Similares resultados obtuvieron el Relator Especial en Ejecuciones Arbitrarias (figura creada en 1982) y su homólogo en cuestiones de tortura. Ambos reportaron múltiples casos y desarrollaron procedimientos parecidos a los del grupo de trabajo antes mencionado.²²

Cabe mencionar que todos estos procedimientos se apegaron estrictamente al respeto de la soberanía, ya que implicaban interferencia no coercitiva, sin mayores posibilidades de cooperación que la voluntad de los cuestionados. Aun así, el mecanismo empezaba a dar resultados, si bien limitados.

B. El Comité de Derechos Humanos:

El caso del Comité de Derechos Humanos es distinto, ya que es un órgano de supervisión creado expresamente para monitorear la implementación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y

²²Ibid., pp. 125ss.

Políticos.²³ La principal actividad de este órgano es revisar los reportes periódicos que los Estados le presentan, sin que éstos estén obligados a dar una respuesta satisfactoria a los cuestionamientos del Comité.

La práctica ha demostrado que, al depender por completo de la voluntad de los Estados, este instrumento ha tenido éxito principalmente en aquellos países preocupados por su reputación en cuestión de derechos humanos. Una limitante adicional es que las facultades del Comité se restringen a los Estados parte.²⁴

En el caso de los Estado que ratificaron el Primer Protocolo Opcional del Pacto, el Comité sí desempeña un papel más agresivo, ya que analiza denuncias que presentan individuos en contra de Estados. Por un lado, menos de la mitad de los Estados parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha ratificado el Protocolo Adicional; por el otro, los países en los que se ha recurrido a denuncias individuales no forzosamente son los principales infractores de derechos humanos.

Una vez más, la debilidad reside principalmente en que el Comité expresa su opinión, sin que de esto resulte obligatoriedad jurídica para el Estado en cuestión. Esta característica sigue siendo, por mucho, la mayor debilidad de los mecanismos de implementación emanados de tratados: los Estados, en ejercicio de sus derechos soberanos, pueden optar por no aceptar estas obligaciones. En materia de derechos humanos la norma parece ser que conforme aumentan los procedimientos de

²³Hay otros órganos con procedimientos similares, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación de las Mujeres; y, por último, la Convención contra la Tortura u otros Tratos o Castigos Inhumanos y Degradantes. Estas tres convenciones entraron en vigor en 1969, 1981 y 1987, respectivamente. (*Ibid.*, nota 13).

²⁴En 1993 eran 124 los Estados parte.

implementación, disminuye el número de Estados dispuestos a someterse a ellos.

Los sistemas regionales de derechos humanos

Dentro del régimen de derechos humanos se estimuló, desde un principio, la implementación de los principios establecidos mediante organismos regionales. Naciones Unidas ha apoyado el desarrollo de este tipo de instituciones, con resultados fructíferos en Europa, América y África. A pesar de que estos acuerdos regionales retoman muchos de los principios establecidos en el marco universal, han tenido la virtud de introducir variantes novedosas, que permiten delinear opciones para estructuras con mayores alcances.

El ejemplo más notable es la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, de 1950.²⁵ Si bien en un principio se limitó a postular los derechos civiles y políticos de una sociedad democrática, su gran innovación consistió en crear una maquinaria que permite a individuos presentar denuncias contra su propio gobierno.²⁶ Su articulado inicial ha sido ampliado paulatinamente, mediante protocolos adicionales que abarcan desde los derechos a la educación y a la propiedad, hasta el derecho a no ser expulsado del país de origen y la abolición de la pena capital.²⁷ Cuenta con dos órganos de implementación: la Comisión Europea de Derechos Humanos y su respectiva Corte.

²⁵Para un excelente análisis del régimen europeo de derechos humanos véase A. Moravcsik, art. cit.

²⁶Como ya se mencionó, esta característica fue recogida, posteriormente, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

²⁷C. Sepúlveda, Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos, México, CNDH, 1991, p. 21.

La Comisión recibe, revisa y evalúa cerca de 4,000 denuncias individuales al año. Una vez que un caso ha sido aceptado, se investiga a fondo y, la mayoría de las veces, hay un fallo en contra del Estado. Si bien las decisiones de la Comisión tampoco tienen obligatoriedad jurídica, por regla general son aceptadas por los Estados. La Corte Europea de Derechos Humanos, por su parte, ha tomado decisiones de carácter obligatorio en más de ciento cincuenta casos, que abarcan una amplia variedad de temas. Esto, indudablemente, constituye un avance en la creación de una autoridad supranacional.

Cabe mencionar que la Convención estableció procedimientos específicos para el trabajo de comités especializados. El Comité para la Prevención de la Tortura, por ejemplo, está facultado para visitar cualquier lugar en el territorio de un Estado parte, incluyendo campos militares, donde esté detenido aunque sea únicamente un individuo.²⁸ Este tipo de inspección, a la completa discreción de un comité independiente, no tiene precedentes en materia de derechos humanos.

Tal como el régimen europeo de derechos humanos, la contraparte americana centra sus actividades en torno a una Corte y una Comisión. La Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene jurisdicción contenciosa, es decir la facultad de decidir controversias relacionadas con denuncias de violaciones que haya cometido un Estado parte en contravención de la Convención Americana de Derechos Humanos. Además, está facultada para expedir opiniones consultivas y dictámenes.²⁹ En contraste con el caso europeo, hasta 1996 la Corte Interamericana había decidido veinticinco casos. Para la misma fecha, de los Estados miembros de la Comisión Interamericana,

²⁸J. Donnelly, art. cit., pp. 132s.

²⁹C. Sepúlveda, *op. cit.*, p. 25.

diecisiete habían aceptado la jurisdicción de la Corte.³⁰

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se estableció en 1959, como parte de la Organización de Estados Americanos (OEA). En principio, todos los miembros de la Comisión pueden ser sometidos a sus investigaciones. La percepción general, sin embargo, es que las decisiones de la Comisión Interamericana (que recibe cerca de 500 denuncias anualmente) no reciben la misma atención que las de su contraparte europea.

Este resultado encuentra su explicación en las diferencias históricas --América Latina se caracteriza por ser especialmente reticente a cualquier tipo de intervenciones e injerencias en sus asuntos internos-- así como en el distinto entorno doméstico de la región. Las violaciones sistemáticas de derechos humanos han sido, en muchos países latinoamericanos, ingredientes activos para la permanencia de regímenes militares o autoritarios en el poder.

No obstante, la Comisión ha contribuido ampliamente a la investigación y a la difusión de problemas graves de derechos humanos. En el caso de Chile con Pinochet, hizo informes exhaustivos en torno a las violaciones de derechos humanos, que contribuyeron fuertemente a la campaña internacional contra este régimen.³¹

Por último, cabe mencionar que a pesar de que la OEA esté facultada para imponer medidas coercitivas a los gobiernos de América, este recurso se ha utilizado con frecuencia siguiendo intereses claramente políticos, sobre todo de Estados Unidos. No es de extrañarse que el embargo

³⁰Informe anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José (CR), 1996.

³¹Si bien la publicidad internacional de la violación de derechos humanos está lejos de tener efectos coercitivos sobre el país infractor --en donde la situación suele mantenerse como represiva-- sí lleva a que los gobiernos respondan liberando a algunas de sus víctimas, o mejorando su trato. (J. Donnelly, art. cit., pp. 133-135).

a Cuba haya sido el único caso en el que se ha recurrido a esta maquinaria de implementación.

Un tercer régimen regional de derechos humanos se estableció al interior de la Organización de la Unidad Africana (OUA), con la Carta de Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981. Si bien en este documento se incluyeron algunos preceptos novedosos, como las obligaciones hacia la familia, la nación, el Estado y el continente, sus procedimientos de implementación son los más débiles de los tres regímenes.

La Comisión Africana de Derechos Humanos sólo tiene facultad para revisar reportes y considerar comunicados, pudiendo discutir situaciones generales, más nunca casos individuales. En caso de que la Comisión pretenda investigar a fondo alguna situación, requiere de autorización específica de la Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la OUA.³²

Las Organizaciones No-Gubernamentales en el régimen de derechos humanos

Tal como se expone al principio de este capítulo, los regímenes internacionales tienen el objetivo de organizar las prácticas estatales en áreas temáticas particulares. Son instrumentos que los Estados crean de acuerdo con sus propios intereses, y que mantienen por beneficios mutuos. Si bien el concepto de regímenes se centra en el Estado, se puede inferir que alrededor de las instituciones que conforman un régimen internacional se agrupan todo tipo de organizaciones no-gubernamentales (ONG).

Éstas han proliferado a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, debido a la insuficiente implementación de los estándares de derechos humanos establecidos a nivel internacional mediante la Declaración Universal, los Pactos Internacionales y los numerosos instrumentos, resoluciones y

³²R.J. Vincent, *op. cit.*, pp. 96s.

agencias especializadas de Naciones Unidas. Hoy día, y pese a la brevísima mención que recibieron en la Carta de San Francisco³³, "las ONG son la aproximación más cercana a la participación popular directa en la maquinaria intergubernamental de las Naciones Unidas".³⁴

Si bien la resolución 1296 del ECOSOC le atribuyó a las ONG estatus consultivo --lo que les permite estar presentes en las juntas del Consejo y de sus órganos subsidiarios-- su influencia al interior de la ONU traspasa, por mucho, estas provisiones. Su contribución más importante al sistema de derechos humanos de Naciones Unidas se desarrolla mediante canales informales: el intenso cabildeo en las delegaciones gubernamentales por parte de expertos en cuestiones de derechos humanos, así como su participación en la definición de los lineamientos que sirven para trazar resoluciones, son invaluable.³⁵

También hay otros aspectos en los que contribuyen, de manera decisiva, al trabajo de Naciones Unidas en materia de derechos humanos: promueven el conocimiento de estos derechos e identifican problemas --así como sus posibles soluciones y los cambios legislativos pertinentes-- que la maquinaria de la ONU no distingue con tanta facilidad. Esto se debe, en gran parte, a que el compromiso de las ONG con el tema que les concierne es intenso, mientras que las agencias de Estado y organizaciones intergubernamentales tratan de mantener un frágil equilibrio entre temas

³³El Art. 71 de la Carta dice: "El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo". (Carta de la Organización de las Naciones Unidas, doc. cit.)

³⁴R. Brett, "The Role and Limits of Human Rights NGOs at the United Nations", en Political Studies, núm. XLIII, 1995, p. 99.

³⁵Ibid., p. 100.

y problemas políticos que compiten entre sí.³⁶

Las ONG, a diferencia de otros grupos políticos, buscan promover derechos específicos que atañen a todos los miembros de la sociedad. "Tratan de influir en gobiernos mediante la aplicación de principios generales de derechos humanos a situaciones particulares".³⁷ De esta manera, gran parte de su efectividad es resultado de que enfocan áreas específicas de interés. Al rescatar temas basados en principios, su lucha es por causas que los Estados frecuentemente subordinan a otros intereses.

El indiscutible precursor de las ONG, en su acepción más amplia, fue el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el cual no sólo ha mantenido una larga tradición de defensa de los derechos de los prisioneros y de la población civil en conflictos armados, sino que ha contribuido activamente a la legislación del derecho humanitario internacional. Un caso similar ha sido Amnistía Internacional, que influyó de manera decisiva en la formulación de estándares para la Convención contra la Tortura, mediante su campaña de 1972-1973. También la Convención de 1989 sobre Derechos de los Niños estuvo permeada por la influencia de las ONG.³⁸

La participación de las ONG en el ámbito intergubernamental de las organizaciones y en la formulación de derecho internacional, es indicativa de que desempeñan un papel mucho más activo y amplio dentro del régimen de derechos humanos de lo que se podría inferir partiendo de premisas estrictamente realistas. Su importancia dentro del sistema fue reconocida, sin reservas, en la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, celebrada en 1993 en Viena, donde se estableció

³⁶A.M. Clark, "Non-Governmental Organizations and their Influence on International Society", en Journal of International Affairs, vol. 48, núm. 2, invierno 1995, p. 513.

³⁷Ibid., p. 507.

³⁸Véase R. Brett, art. cit., pp. 100ss.

que las actividades de las organizaciones no-gubernamentales son esenciales para el funcionamiento de la maquinaria de Naciones Unidas.

Las ONG son la vía más adecuada para contrastar los reportes a nivel nacional, proporcionar información adicional y contribuir a la implementación de las recomendaciones. Para los Estados es difícil impedir este flujo de información de grupos locales a grupos internacionales y, por consiguiente, a los órganos de monitoreo. Facilitar el acceso a la información es, por lo tanto, uno de los aspectos claves de la influencia de las ONG en el régimen de derechos humanos.

El más grande mito acerca de la implementación de los derechos humanos -- asombroso por su ingenuidad-- es que al recibir un reporte del Gobierno afectado, un órgano internacional puede identificar el grado de cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos del país en cuestión.³⁹

De aquí se deriva lo que es, por mucho, la clave del funcionamiento de estas organizaciones: recopilan datos y elaboran informes, muchas veces de campo, que evitan que violaciones de derechos humanos pasen inadvertidas. Parte de la evolución del sistema de derechos humanos ha sido resultado de la presión internacional a gobiernos infractores. Amnistía Internacional ha perfeccionado la técnica de alimentar la información correcta a los canales gubernamentales y públicos adecuados. Esto, además de reconstituir la relación Estado-ciudadanos-actores internacionales, moviliza a la opinión pública nacional e internacional en torno a casos específicos.

Cabe mencionar que la eficiencia de ONG internacionales es proporcional a su vínculo con y a la fortaleza de sus contrapartes domésticas.⁴⁰ Los actores domésticos son fundamentales para

³⁹*Ibid.*, p. 101.

⁴⁰En el caso de gobiernos represivos, la vinculación entre ONG locales y sus contrapartes internacionales no sólo es necesaria, sino indispensable para su supervivencia política. Mientras más

ejercer presión sobre los Estados a nivel interno, al mismo tiempo de canalizar la presión hacia la opinión pública internacional. Además, las ONG domésticas contribuyen al entendimiento de temas locales y culturalmente específicos, lo que ayuda a coordinar las actividades intergubernamentales.

La incidencia de las ONG en el desarrollo y la implementación del régimen de derechos humanos llevaría a pensar que estas organizaciones son quienes pueden fortalecer el funcionamiento del sistema. Recogen casos individuales, apoyan a las víctimas, brindan asistencia, monitorean, investigan y reportan; influyen en la política exterior de los Estados con respecto a derechos humanos, mediante el cabildeo y el manejo hábil de la información. De esta manera, las ONG están desempeñando un papel formativo en la formulación, interpretación y aplicación de los acuerdos internacionales de derechos humanos.⁴¹

Paradójicamente, la mayor fortaleza de las organizaciones no-gubernamentales es también su más evidente debilidad: al ser organizaciones privadas, independientes y, en la mayoría de los casos, contrapuestas a los Estados, su margen de acción es limitado. Básicamente, pueden denunciar violaciones de derechos humanos, pero no tienen mayores medidas de implementación que las que los Estados mismos les conceden.⁴²

Es decir, la más obvia limitante a la acción de las ONG es que la capacidad de implementar

represivo sea el régimen, más difícil es la consolidación de ONG. Si no hay libertad de asociación, expresión y asamblea es imposible formar ONG que protejan derechos humanos y tengan acceso a la información pertinente. (*Ibid.*, p. 105 y A.M. Clark, art. cit., p. 524).

⁴¹Para mayores detalles véase I. Cotler, "Human Rights as the Modern Tool of Revolution", en K. Mahoney y P. Mahoney (eds.), Human Rights in the Twenty-first Century: A Global Challenge, Dordrecht (NL), Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 14s.

⁴²Gran parte del éxito de la Cruz Roja consiste en brindar asistencia humanitaria sin cuestionar la validez del conflicto en sí, la situación imperante o las medidas que los gobiernos adopten.

las convenciones internacionales en materia de derechos humanos reside, en última instancia, en los Estados. Dentro de este esquema, las ONG pueden tratar de influir directa o indirectamente, mediante el cabildeo o la crítica pública, pero no pueden mejorar situaciones específicas ni forzar a los gobiernos al cambio.

Esto se traduce a que, a final de cuentas, los logros de las organizaciones no gubernamentales dependen, por completo, de la cooperación del gobierno. Para lograr esto, hace falta un delicado balance entre la diplomacia silenciosa y la denuncia pública.⁴³ Este balance abarca, no sólo al gobierno infractor, sino también a aquellos con cuyo apoyo se trata de contar. Ante todo, no hay que perder de vista que el punto focal de las actividades de las ONG es la influencia en actitudes, no el tratar de establecer autoridades supraestatales.

Algunas consideraciones

Una vez analizadas las distintas instancias internacionales, regionales y no-gubernamentales que están dedicadas a la codificación, promoción, protección e implementación de derechos humanos, cabe preguntarnos en qué medida se ha logrado consolidar un régimen de derechos humanos que garantice reglas internacionales de conducta en el área.

La legislación internacional sobre derechos humanos trata de incidir en el comportamiento de los Estados al interior de su jurisdicción territorial. Para este fin se han establecido medios formales --como los instrumentos de la ONU y de organizaciones regionales-- y medios informales,

⁴³Un ejemplo del hábil manejo de la influencia indirecta ejercida por ONG, fue la campaña de Amnistía Internacional contra el acoso del gobierno de Kenia a sus críticos domésticos, que llevó a presiones por parte de Suecia, Noruega y Estados Unidos contra ese Estado. (R. Brett, art. cit. p. 104).

es decir ONG que buscan influir en la política de los Estados hacia sus ciudadanos mediante la educación, la recopilación de información y el cabildeo.

Sin embargo, el desarrollo de una cultura del cumplimiento de los derechos humanos ha sido lento y difícil, además de estar lejos de completarse. La razón fundamental sigue consistiendo en la implementación de las obligaciones que este régimen internacional establece, *vis a vis* la jurisdicción doméstica de los Estados. Sus beneficios, por definición, están dirigidos a los habitantes. De esta manera, los compromisos contraídos no inciden en las relaciones de un país con otro(s), a menos de que uno de éstos así lo decida.

Salvo excepciones --como el caso del régimen europeo de derechos humanos-- la deficiencia fundamental de la protección formal es el rechazo sistemático a autoridades supranacionales, constituídas por individuos que no trabajan a título de gobiernos. Por regla general, los Estados siguen insistiendo en mantener intactas las prerrogativas soberanas que les permitan controlar el proceso de implementación. Muchos, por ejemplo, estarían de acuerdo en que la Asamblea General de la ONU estableciera comités que busquen soluciones a problemas específicos, como por ejemplo el *apartheid*.⁴⁴ Pero la misma mayoría no estaría de acuerdo con la creación de instancias similares dedicadas al análisis de problemas más generales.

Los límites estructurales a la plena puesta en práctica del régimen de derechos humanos siguen siendo, por ende, la noción de soberanía y el rechazo a órganos integrados por expertos independientes. De esto se desprende la protección celosa de prerrogativas de Estado y principios

⁴⁴A los Estados tampoco les parece conflictuar mayormente sostener acusaciones formales en contra de aquellos Estados cuya reputación internacional es de por sí cuestionable --como Sudáfrica e Israel. (Véase los comentarios de R.J. Vincent, *op. cit.*, pp. 94s y D. Forsythe, *Human Rights and World Politics*, Lincoln (Neb.), University of Nebraska Press, 1981, pp. 85s).

como la no intervención. Por consiguiente, la protección de los derechos humanos se ve contrarrestada, no tanto por la debilidad de las instituciones internacionales existentes en la materia, sino por la falta de consenso internacional al respecto. Además, la práctica demuestra que la implementación del régimen de derechos humanos sigue siendo más exitosa en aquellos lugares donde existen condiciones sociales, legales e institucionales propicias. Una vez más, el éxito del sistema europeo radica en que se aboca a perfeccionar regímenes democráticos, no en crearlos. Obligar a Estados que carecen de la cultura política adecuada a dar pasos similares, forzosamente conduce al incumplimiento.⁴⁵

A pesar de estos límites --los cuales son analizados con detalle en el siguiente capítulo-- existen los fundamentos legales y prácticos para hablar de un régimen internacional de derechos humanos. No sólo existe un amplio cuerpo de instrumentos que definen principios, reglas y normas de conducta, sino también un espacio de inserción en la opinión pública internacional. Los derechos humanos son un tema de la agenda global e, independientemente de las motivaciones que puedan existir, son un recurso cada vez más cotidiano en las Relaciones Internacionales.

⁴⁵A. Moravcsik, art. cit., pp. 159 y 181.

CAPÍTULO II

LA REDEFINICIÓN DE LOS LÍMITES ESTRUCTURALES DEL RÉGIMEN DE DERECHOS HUMANOS

What begins as an attempt to guarantee freedom from
foreign oppression is perverted into a veil
to be drawn over domestic oppression.

- A. V. Lowe

La escuela de la interdependencia, en cuyo modelo se basó la descripción y el análisis del régimen de derechos humanos, delineado en el capítulo anterior, introdujo variables novedosas a la interpretación de los fenómenos internacionales. Uno de los argumentos centrales de esta teoría es que el Estado no es el único actor relevante en el sistema internacional, sino que existe una compleja red de organizaciones y regímenes que desempeñan papeles de similar importancia. Este reto a la concepción realista del Estado, entendido como la unidad central del escenario internacional, contribuyó al estudio de la soberanía bajo una óptica menos estática que la que tradicionalmente la había caracterizado.

Este capítulo analiza, a grandes rasgos, los fundamentos tradicionales de la soberanía y del subyacente principio de no intervención. Si bien parte del objetivo es delinear sus orígenes y el desarrollo que ambos conceptos han tenido, por razones de espacio el análisis se limita al siglo XX. Como tal, también se examina lo que tradicionalmente se ha reconocido como el derecho a la

injerencia por motivos humanitarios y, en particular, la dinámica que este derecho ha adquirido en la post Guerra Fría.

Parto de la premisa de que la soberanía es un concepto que, a lo largo de la historia, ha estado en un proceso continuo de redefinición. Por ende, hay momentos históricos en los que el concepto de soberanía está en tensión con teorías y conceptos específicos. En el presente análisis se trata de demostrar que la realidad de finales de este siglo está modificando a la soberanía y, posiblemente, exigiendo su reconceptualización. En el contexto de esta tesis, este fenómeno puede interpretarse como un factor decisivo en la redefinición de los límites estructurales del régimen de derechos humanos y, quizá, hasta una redimensión del derecho de injerencia por motivos humanitarios.

La soberanía: un concepto en tensión

A lo largo de diferentes momentos de la historia, la comunidad internacional y sus instituciones han adecuado el concepto de soberanía para proteger al Estado, por encima de sus nacionales o viceversa. Según la teoría realista, el Estado es el eje fundamental de las relaciones internacionales. Dentro de este esquema, los Estados deben entenderse como comunidades políticas independientes, cada una de las cuales tiene gobierno propio y ejerce soberanía sobre una porción particular de la superficie de la tierra, así como sobre un segmento específico de población humana.¹

Estas comunidades políticas independientes poseen, sin embargo, intereses y valores comunes. Están unidas por un conjunto común de reglas, que abarcan desde el respeto a la soberanía de los demás y a los acuerdos internacionales --que cada Estado contrae en ejercicio de su propia

¹H. Bull, The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics, New York, Columbia University Press, 2da ed., 1995, pp. 8, 13, 23 y 42.

soberanía-- hasta el reconocimiento de instituciones comunes. En la práctica, esto significa que cada una de estas comunidades políticas cede parte de su soberanía, en aras de un orden internacional y del bien común.

Parte integral del concepto de soberanía es el principio de no intervención. Éste emana directamente de la igualdad jurídica de los Estados y significa que ningún Estado está supeditado al poder de otro. Mientras que el principio de soberanía tiene expresiones legales claras, el principio de no intervención no cuenta con un conjunto igualmente definido de reglas. Los actos cuyos efectos se circunscriben exclusivamente al Estado y no afectan la soberanía de otros Estados, son limitados. En el momento que alguna acción tiene el menor efecto en otro Estado, es posible hablar de cierta interferencia. En un mundo de Estados soberanos, la soberanía misma hace inevitable esta interferencia.²

Los orígenes de la soberanía

La soberanía fue la piedra angular del sistema de Estados establecido mediante la paz de Westphalia. Fue el argumento central de las autoridades territoriales para liberarse del dominio del emperador y del Papa. De esta manera, se consolidó jurisdicciones territoriales exclusivas, en contraposición a jurisdicciones personales que se traslapaban.

Dentro de este esquema, cuyo objetivo final fue eliminar la supremacía de poderes extraterritoriales, era primordial establecer la igualdad jurídica, para contrarrestar posibles privilegios legales y subordinaciones a poderes externos. Por consiguiente, la soberanía atribuyó a los Estados

²N. Onuf, "Intervention for the Common Good", en G. M. Lyons y M. Mastanduno (eds.), op. cit., p. 49.

la autoridad absoluta sobre los acontecimientos al interior de sus fronteras. Al no haber leyes supremas para los Estados en su interacción, el derecho internacional no podía sino emanar de ellos mismos.³

A grandes rasgos, el concepto de soberanía llevaba implícitos tres factores fundamentales que se han mantenido intactos, en mayor o menor medida, a través de los siglos:

1) El Estado es la autoridad incuestionable al interior de su jurisdicción territorial, característica que le confiere el derecho de ejercer una cantidad razonable de poder dentro de la misma.⁴

2) Los Estados son jurídicamente iguales. Esto significa, por un lado, que no están bajo el control de otro(s) Estado(s) y, por el otro, que no están sujetos a leyes superiores sin su previo consentimiento. De lo anterior se desprende que todo acuerdo, tratado o derecho internacional *per se* emana de las atribuciones soberanas de los Estados.

3) Las características enunciadas en los puntos 1) y 2) dan origen, conjuntamente, a la fundamentación del Estado soberano como un sujeto de plenos derechos a nivel internacional.⁵

³A. C. Arend y R. J. Beck, International Law and the Use of Force. Beyond the U.N. Charter Paradigm, Londres, Routledge, 1993, p. 4.

⁴Juan Bodino estableció, en 1577, que la soberanía era "el poder absoluto y perpetuo de una república", que exigía una autoridad central o nacional como fuente única de ley, en contraposición al caos feudal. Con base en la definición anterior, Hobbes y Hegel posteriormente dieron origen a la tesis de la soberanía absoluta, según la cual nada puede, ni debe, estar por encima del poder del soberano. (C. Kessel, Evolución del principio de soberanía y surgimiento del derecho de injerencia en el nuevo orden internacional, tesis, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1996, p. 19).

⁵Estas tres características engloban lo que posteriormente se distinguió como los aspectos internos y externos de la soberanía. La soberanía interna es el poder de jurisdicción sobre un territorio determinado, el cual no está sujeto a la jurisdicción legislativa, judicial o ejecutiva de otros Estados. El aspecto externo es la independencia y la igualdad de los Estados. (R. Lapidoth, "Sovereignty in

A grandes rasgos, estos lineamientos principales de la soberanía se mantuvieron intactos a lo largo de varios siglos, en particular para los países occidentales. En la práctica, siempre ha habido una brecha entre la igualdad jurídica y la igualdad real de los Estados.⁶ Sin embargo, la tendencia a entender la soberanía como un concepto fijo y estático, como un conjunto de ideas que no cambia a pesar de un panorama internacional de interacción y relaciones cambiantes, se ha modificado sustancialmente.

La soberanía en la primera mitad del Siglo XX

Desde todos los puntos de vista, el siglo XX ofrece un amplio espectro de variaciones en el entendimiento del concepto de soberanía. Ejemplifica, mejor que ningún otro periodo, las interpretaciones cambiantes que se han aplicado a un mismo concepto, con la finalidad de justificar órdenes mundiales diferentes.

El fin de la Primera Guerra Mundial impulsó, por lo menos en la retórica, la idea de soberanía popular. Según esta concepción, fortalecida por el idealismo wilsoniano, el Estado-nación legítimo era aquél que representaba a una población nacional definida y cuyo gobierno era responsable ante

Transition" en Journal of International Affairs, vol. 45, núm. 2, invierno 1992, p. 327).

⁶El esquema desigual existente permite distinguir entre los Estados que gozan de soberanía positiva y aquéllos que no pueden apelar más que a las prerrogativas que les concede la soberanía negativa. La soberanía positiva está determinada por las capacidades del Estado, entendidas como su poder económico, tecnológico, industrial y cultural, así como su organización política y social. Es la capacidad de actuar y colaborar doméstica e internacionalmente. La soberanía negativa, en cambio, es la libertad pasiva de cualquier interferencia externa. Es decir, son inmunidades, más que capacidades. Es, por excelencia, el principio de no intervención y, como tal, suele ser el mayor recurso de los Estados débiles. (*Ibid.*, pp. 333s. Para un análisis de economía política véase N. Inayatullah, "Beyond the Sovereignty Dilemma: Quasi-States as Social Construct", en T.J. Biersteker y C. Weber (eds.), State Sovereignty as Social Construct, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 50-80).

el pueblo. Esta interpretación dio margen a que los nacionalismos fueran un factor "justificable", que en cierta medida debía ser considerado en toda discusión de soberanía. El Estado soberano tenía el derecho a buscar la unidad en términos de nacionalidad, y la población podía apelar al derecho de vivir bajo el gobierno de un Estado que correspondiera a su nacionalidad.⁷

Esta configuración permitió el desarrollo de movimientos nacionalistas, que adquirieron dinámicas xenofóbicas y expansionistas. La concepción de soberanía popular, emanada de la voluntad por poner fin a los problemas resultantes de la desintegración de los imperios multiétnicos y multiculturales del siglo XIX, pavimentó el camino hacia la Segunda Guerra Mundial.

No es de extrañarse que después de esta segunda conflagración, toda variante de nacionalismo xenofóbico o expansionista fuera catalogada como amenaza a la paz mundial. Es decir, hubo una separación conceptual de la autodeterminación de los pueblos y del nacionalismo; si bien la primera adquirió mayor fuerza, el segundo fue supeditado a las necesidades de estabilidad.⁸ La invulnerabilidad de los Estados, como medida para contrarrestar cualquier tipo de intervención con consecuencias similares a la invasión nazi de Polonia, hizo que el orden que se configuró después de la Segunda Guerra Mundial consagrara el principio de soberanía estatal y la norma de no intervención como prerrogativas incuestionables del Estado.⁹ Una de las características

⁷Gran parte de este enfoque se quedó en el papel, donde se trazaron las fronteras de nuevos Estados, sin tomar en cuenta las diferencias étnicas que amalgamaban en su interior y que, décadas después, hicieron erupción.

⁸Para mayores detalles véase J.S. Barkin y B. Cronin, "The State and the Nation: Changing Norms and the Rules of Sovereignty in International Relations", en International Organization, vol. 48, núm. 1, invierno 1994, pp. 120-123.

⁹El artículo 2 de la Carta de la ONU, incisos (1) y (7) dice, expresamente que "La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros (... y que...) Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son

fundamentales de este orden fue la preservación, a toda costa, de la integridad territorial.

De esta manera, se sentaron las bases para un sistema internacional cuyos propósitos encerraban no sólo contradicciones, sino también conceptos antagónicos. Por consiguiente, la conciliación de fundamentos y principios con la práctica internacional encontró múltiples obstáculos. Era difícil hablar de autodeterminación de los pueblos, a la vez de sostener un arreglo territorial inmutable.

Esta contradicción se debía a que, si bien el fin de la Segunda Guerra Mundial reforzó la idea de la existencia de una sociedad internacional, esta básicamente se seguía entendiendo como una sociedad de Estados. Esto último, estaba --y sigue estando-- sujeto a interpretación. La visión realista tradicional sostiene que, en aras de la soberanía, son necesarias reglas mínimas de coexistencia, entre las cuales destaca el principio de no intervención. Una interpretación alternativa propone que la soberanía es condicional y que, por lo tanto, es necesario definir el grado en que todos los Estados, naciones y pueblos deben estar comprometidos con la sociedad internacional.¹⁰

La Carta de las Naciones Unidas trató de tender un puente entre ambas interpretaciones. El capítulo VII de la Carta establece reglas precisas que deben aplicarse ante amenazas a la paz y a la seguridad internacionales, con el fin de mantener un sistema internacional estable de Estados soberanos. Por el otro lado, los propósitos de la Organización --y el subsecuente desarrollo de un cuerpo extenso de derecho internacional-- sentaron los fundamentos para la protección de los

esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados..." con la excepción de las medidas que se adopten bajo capítulo VII. (Doc. cit.).

¹⁰J. Mayall, "Introduction", en J. Mayall (ed.), The New Interventionism, 1991-1994. U.N. Experience in Cambodia, former Yugoslavia and Somalia, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 3s y 18s.

derechos humanos a nivel internacional.

Durante la Guerra Fría prevaleció la primera visión, a pesar del sistema de Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos. La soberanía de los Estados se interpretó como una característica incuestionable, que se tradujo a la integridad territorial de los Estados existentes. Los reclamos de autodeterminación nunca fueron tomados en cuenta, más que con respecto a la independencia de las antiguas colonias. Mas allá de esto, cualquier intento por resquebrajar la soberanía por razones de índole humanitaria o por cuestiones de derechos humanos, estaba descartado.

El principio de no intervención en la Guerra Fría: la difícil conceptualización y sus ambigüedades

A. El marco conceptual de la Carta de las Naciones Unidas:

La justificación del principio de no intervención --que en la actualidad puede parecer moralmente cuestionable, tomando en cuenta las atrocidades a las que un gobierno puede someter a su población-- emanó de consideraciones morales. Debía ser el principio rector para limitar el uso de la fuerza y propiciar el respeto a sociedades con religiones, culturas y sistemas político-económicos diferentes. Su objetivo central era, por consiguiente, operar como un freno a ambiciones imperialistas. No obstante, "si bien había consenso en torno a la importancia del principio de no intervención, no había tanto acuerdo con respecto a las generalidades de su definición, a su rango de aplicación, y al tipo de comportamientos que proscribía".¹¹

Haciendo un análisis de los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, salta

¹¹R. J. Vincent, Nonintervention and International Order, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1975, p. 233.

a la vista esta ausencia de definición. El artículo 2.4 dice, expresamente, que "(l)os 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..."¹² Cabe preguntarse, hasta qué punto lo enunciado corresponde a un principio de no intervención. El uso de la fuerza no es la única manera de trasgredir la integridad territorial y la independencia política de un Estado; hay múltiples formas de intervención que no atentan directamente contra estos dos parámetros.

El art. 2.7 de la Carta, por su parte, enuncia con claridad un principio de no intervención que, sin embargo, se circunscribe a la relación entre la Organización y sus miembros, no a la relación entre los Estados (véase nota 9). A todas luces, este principio parece estar formulado con el fin expreso de preservar la soberanía de los Estados *vis a vis* el surgimiento de un superestado.

B. Las resoluciones de la Asamblea General:

Esta ausencia de preceptos claros en torno al principio de no intervención, aunada a la necesidad de establecer límites en un mundo dividido entre dos superpotencias rivales, implicó un largo camino de esfuerzos definitorios al interior de la Asamblea General de la ONU. La resolución 290 de la Asamblea (1 de diciembre de 1949) fue el primer paso dirigido al esclarecimiento de lo implícito en el principio de no intervención. Esta resolución condenó cualquier amenaza o acción, directa o indirecta, contra la libertad, independencia o integridad de un Estado. Esta condena se hizo extensiva al fomento a la subversión o a la lucha civil para derrocar gobiernos legítimamente

¹²Carta de la Organización de las Naciones Unidas, doc. cit.

establecidos.¹³

El esfuerzo más concreto por acotar los alcances de la norma de no intervención dió por resultado la Declaración de Principios de Derecho Internacional (Res. 2625 de la Asamblea General, 24 de octubre de 1970). Esta declaración fue adoptada por unanimidad, característica que, indudablemente, se desprendía del consenso general en torno a la no intervención. Su formulación, sin embargo, no estuvo exenta de problemas; reflejó, una vez más, los distintos enfoques en torno a este principio.

El Comité Especial encargado de estudiar los pormenores relacionados con la declaración enfrentó la difícil tarea de tratar de definir lo que debía entenderse como intervención, así como el tipo de entidades a las que debía aplicarse este principio.¹⁴ El Comité redactó listas extensivas que describen los aspectos de la soberanía contra los cuales se dirigen las acciones de naturaleza intervencionista. Estos aspectos abarcaron desde el sistema político, económico o social del Estado, su personalidad e igualdad soberana, la promulgación o ejecución de sus leyes y la disposición de sus recursos y riquezas naturales, hasta la identidad nacional de su pueblo. También se enunciaron las acciones que se consideran prohibidas por el principio de no intervención. Entre éstas figuraron

¹³ A esta resolución le siguieron múltiples iniciativas por parte del bloque socialista, que fueron integradas parcialmente a resoluciones consiguientes y que equiparaban, cada vez en mayor medida, cualquier interferencia en asuntos internos con violaciones a la Carta. Por regla general, estas iniciativas estaban fuertemente respaldadas por el bloque de países del tercer mundo, sin contar con el pleno beneplácito de Occidente. Al respecto véase las siguientes resoluciones de la Asamblea General: 1236, del 14 de diciembre de 1957; 2131, del 21 de diciembre de 1965 y 2225, del 19 de diciembre de 1966, entre otras. (Para un excelente análisis, véase *Ibid.*, pp. 237-240).

¹⁴ Este fue un punto relevante debido al contexto de la descolonización. Si el principio de no intervención se limitaba a los Estados, quedaba abierto un espacio que se prestaba a interpretaciones diversas. Una de éstas, y quizá la más importante, era que bajo esta definición actos claramente intervencionistas podían clasificarse como permisibles en los casos de pueblos que luchaban por la liberación colonial. Este enfoque encontró apoyo en sectores importantes de la Asamblea.

medidas coercitivas de índole política o económica, la amenaza de recrudecer relaciones diplomáticas y, en general, cualquier endurecimiento de relaciones para obtener beneficios de otro Estado. La intervención armada se condenó ampliamente, ya fuese por medio del entrenamiento de tropas o mercenarios para realizar incursiones a otros Estados, o mediante el fomento y la estimulación de actividades subversivas o terroristas. También se proscribió la interferencia en guerras civiles y el provisionamiento de armas y material para apoyar rebeliones.¹⁵

A final de cuentas, en 1970 la Asamblea General definió el principio de no intervención de la siguiente manera:

Ningún Estado o grupo de Estados tiene el derecho de intervenir, directa o indirectamente, por razón alguna, en los asuntos internos o externos de cualquier otro Estado. Consecuentemente, intervenciones armadas y todas las demás formas de interferencia o amenazas contra la personalidad de un Estado o contra sus elementos políticos, económicos o culturales, son violaciones al derecho internacional... Ningún Estado debe usar, o fomentar el uso, de medidas económicas, políticas o de cualquier otro tipo, para subordinar a otro Estado en el ejercicio de sus derechos soberanos y, de este modo, asegurar ventajas de cualquier índole. De la misma manera, ningún Estado debe organizar, asistir, fomentar, financiar, incitar o tolerar actividades subversivas, terroristas o armadas, dirigidas a la violenta deposición del régimen de otro Estado, o interferir en una guerra civil al interior de otro Estado... Todo Estado tiene el derecho inalienable de escoger su sistema político, económico, social y cultural, sin ningún tipo de interferencia por parte de otro Estado.¹⁶

Si bien fue posible garantizar amplio apoyo a esta definición, era evidente que no abarcaba todas las actividades que podían entenderse como intervencionistas. Como regla general, prevaleció la idea de que la característica fundamental de una intervención es la naturaleza coercitiva de sus

¹⁵Ibid., pp. 246ss.

¹⁶Res. 2625 (XXV) de la Asamblea General, 24 de octubre de 1970, cit. por L. F. Damrosch, "Politics Across Borders: Nonintervention and Nonforcible Influence over Domestic Affairs", en The American Journal of International Law, vol. 83, núm. 1, enero 1989, p. 9.

actos. No obstante, fue imposible resolver satisfactoriamente la distinción entre coerciones permisibles y legítimas y aquellas que no lo son.

C. Los efectos del principio de no intervención en la dinámica bipolar:

En gran medida, los tortuosos esfuerzos conceptuales que caracterizaron la definición del principio de no intervención, son tanto más entendibles cuando se analizan en función de la dinámica bipolar de la Guerra Fría. El balance de poder entre las superpotencias y sus respectivas esferas de influencia se tradujo, en la práctica, a la inviolabilidad de los Estados soberanos.

Esto significó que la comunidad internacional no tomara posiciones claras ante incontables abusos por parte de los gobiernos en contra de sus poblaciones. El propósito fundamental de la ONU, asegurar la paz y seguridad mundiales, exigió que la justicia, en no pocas ocasiones, pasara a segundo término. "... la combinación de la parálisis del Consejo de Seguridad ... con la interpretación convencional, estática e irreflexiva del principio de soberanía estatal marginó a las Naciones Unidas de lo que fuera su función central --la creación de un sistema creíble de paz y seguridad internacionales".¹⁷

No obstante vale la pena retomar una idea que ya se enunció con anterioridad en este capítulo (véase p. 35). Este sistema, en el cual se consagraron los valores tradicionales del Estado, también contribuyó a la creación de instrumentos nuevos que, por definición, se contraponían a los valores estatistas. Tal es el caso del régimen de derechos humanos, que antagoniza con los argumentos de soberanía y el principio de no intervención.

Finalmente, existe otro aspecto importante a tomarse en cuenta. La práctica de la intervención

¹⁷J. Mayall, *op. cit.*, p. 6.

es, probablemente, mucho más antigua que la creación de los Estados mismos. Sin duda, ha respondido a dinámicas diversas y ha tenido expresiones variadas a lo largo del siglo XX. En algunas ocasiones, se ha recurrido a argumentos en pro de la intervención, por motivos de índole humanitaria. Cabe preguntarse si es posible hablar de un derecho de injerencia, emanado de cuestiones de este tipo, a pesar del principio de no intervención.

El derecho a la injerencia por motivos humanitarios: ¿excepciones legítimas o reflejo del realismo político?

Para muchos estudiosos del tema, la práctica de las relaciones internacionales y el concepto de intervención no están lejos de ser sinónimos. Por definición, los Estados buscan influir en el comportamiento de otros Estados. A lo largo de la historia ha sido común que los grandes poderes tengan injerencia, con grados variables de intensidad, en sus esferas de influencia y, en general, en cualquier situación que según sus intereses lo amerite.¹⁸

A la luz de lo anterior, la intervención ha sido, desde siempre, un reflejo y un recurso de la *Realpolitik*. La teórica igualdad soberana de los Estados no se ha cumplido en la práctica, donde la desigual distribución de poder ha puesto a los Estados débiles a merced de los Estados poderosos. El poder relativo de cada Estado le confiere un estatus diferente en la arena internacional. Inclusive, la viabilidad de los Estados débiles sigue dependiendo, en grados no siempre insignificantes, de los miembros poderosos de la comunidad internacional.¹⁹ Es decir, la igualdad soberana como principio

¹⁸T. Weiss, "Triage: Humanitarian Interventions in a New Era", en World Policy Journal, vol. 11, verano 1994, p. 59.

¹⁹Vease C. Kessel, op. cit., pp. 17-21.

de derecho internacional no ha contrarrestado, en momento alguno, la distinción entre Estados en términos de su poder relativo.

La Santa Alianza de 1815 no es sino un ejemplo de lo anterior. Bajo este esquema, los monarcas de las potencias europeas resolvieron no permitir revoluciones ni reformas liberales en las monarquías continentales. De esta manera, se adjudicaron el derecho a intervenir en los asuntos internos de Estados independientes, cuyos regímenes representarían una amenaza para la Europa monárquica. El Congreso de Berlín (1878) otorgó prerrogativas similares a los grandes poderes; el derecho a monitorear la situación de los armenios en Turquía justificó la interferencia de Gran Bretaña.²⁰

Sin embargo, no todas las intervenciones parecen haber respondido a la lógica realista o, por lo menos, enarbolaron una bandera muy diferente. Con especial énfasis a partir de finales del siglo XIX, numerosos teóricos de derecho internacional reconocieron lo que se ha dado por llamar el "derecho a injerencia por motivos humanitarios"²¹. La idea subyacente de este derecho es que un Estado que abusa de sus prerrogativas soberanas, en detrimento de la población, es merecedor de acciones punitivas por parte de otros Estados dispuestos a intervenir. Sin embargo, nunca se determinó con claridad en qué situaciones debía aplicarse este derecho y bajo qué circunstancias había que intervenir.

²⁰I.I. Lukashuk, "The United Nations and Illegitimate Regimes: When to Intervene to Protect Human Rights", en L.F. Damrosch y D.J. Scheffer (eds.), Law and Force in the New International Order, Boulder (Co.), Westview Press, 1991, p. 143 y V. Kartashkin, "Human Rights and Humanitarian Intervention", en Ibid., p. 207.

²¹Los antecedentes de este derecho se remontan a épocas anteriores. Grocio defendió las "guerras justas" para proteger a nacionales y súbditos de otros Estados contra abusos por parte de las autoridades y Fedor Fedorovich Martens clasificó de legítima cualquier intervención que defendiera a poblaciones cristianas de la persecución y exterminio de Estados no civilizados. (Ibid., p. 203).

Jurídicamente, el derecho de injerencia no existe. No está codificado en ningún instrumento internacional como norma, con límites, alcances y ámbitos definidos. Tampoco ha sido avalado por una costumbre, ya que esta conducta --si bien recurrente-- no tiene la estabilidad, la repetición y la constancia necesarias. Por el contrario, está lejos de contar con un patrón general de aplicación: son mayoría aquellos Estados que se han pronunciado, en repetidas ocasiones, contra la codificación de un derecho de esta índole.²²

La racionalidad tras esta negativa resulta evidente: para los Estados débiles la legitimación del derecho de injerencia humanitaria equivaldría a consagrar un patrón de abusos y, en consecuencia, fortalecer la política de poder. Aun habiendo condiciones claras que justificaran la injerencia por motivos humanitarios, sería imposible asegurar que éstas son el motivo último de la intervención. El posible altruismo de los grandes poderes ante emergencias humanitarias no cancela, automáticamente, la persecución de sus propios intereses.

Siguiendo lo anterior, parece comprensible que los únicos casos medianamente aceptados de injerencia por motivos humanitarios hayan respondido a dos situaciones específicas. La primera de éstas se refiere a la intervención con el objetivo exclusivo de rescatar a nacionales del Estado interventor. Esta justificación corresponde principalmente a situaciones de conflicto, en las que el Estado intervenido pierde la capacidad de asegurar la protección de los extranjeros residentes en su territorio.²³

El segundo caso en el cual se ha justificado la injerencia por motivos humanitarios

²²C. Kessel, *op. cit.*, pp. 90, 110 y *passim*.

²³F. Kratochwil, "Sovereignty as *Dominium*: Is There a Right of Humanitarian Intervention?", en G.M. Lyons y M. Mastanduno (eds.), *op. cit.*, p. 36.

corresponde a peticiones explícitas del Estado intervenido. Si bien estas situaciones podrían suscitar mayor polémica, no hay ningún impedimento para que un Estado acuda en ayuda de otro. El consentimiento del Estado intervenido se ha considerado, por consiguiente, el elemento legitimador en estos casos.²⁴

A pesar de que los casos que se apegaron a estas dos lógicas solían ser aceptados, el orden internacional que se estableció después de la Segunda Guerra Mundial modificó esta percepción. El cambio respondió, principalmente, a dos situaciones que en su momento se apegaron a esta lógica. Japón recurrió a justificaciones de índole humanitaria para llevar a cabo la invasión de Manchuria (1931); Hitler invadió Checoslovaquia alegando la protección de minorías étnicas alemanas (1938).

Estas experiencias forjaron la idea de que la injerencia por razones humanitarias --en caso de que fuese aceptada-- debe apegarse estrictamente a un patrón multilateral. Esta regla no escrita emanó de la idea de que las acciones multilaterales difícilmente responderían a intereses particulares. Sin embargo, este esquema tampoco está exento de complicaciones. ¿Qué situaciones ameritarían acciones multilaterales concertadas? ¿A quién se investirá con la autoridad necesaria para determinar que un Estado no ha cumplido con sus obligaciones soberanas?²⁵

A la luz de estos lineamientos, las Naciones Unidas son, por definición, la instancia que cumple con los requisitos necesarios. Es la organización a través de la cual se puede analizar, de

²⁴Vease J.L. Hargrove, "Intervention by Invitation and the Politics of the New World Order", en L.F. Damrosch y D.J. Scheffer (eds.), *op. cit.*, pp. 116s.

²⁵En teoría, se partió de la premisa de que estas prerrogativas ya no le corresponden a los grandes poderes. Si bien en el sistema de las Naciones Unidas éstos siguen teniendo un papel decisivo en cuanto a la seguridad y la paz mundiales, los quebrantamientos de estos propósitos se equipararon a agresiones internacionales. Es decir, no están sujetos a discusiones de intervención, sino a acciones multilaterales que responden a la lógica del mantenimiento del orden internacional establecido.

manera colectiva, las situaciones que podrían llevar a consideraciones de corte humanitario y, por lo tanto, decidir qué acciones tomar. Por consiguiente, es el foro ideal para alcanzar "una decisión política que se tome en concordancia con procedimientos universalmente aceptados y que es consistente con normas de conducta universalmente aceptadas".²⁶

Esto no impidió que bajo la dinámica de la Guerra Fría los grandes poderes retomaran sus propias causas, argumentando que actuaban de acuerdo con el bien común.²⁷ Fue una constante que las superpotencias intervinieran en sus respectivas esferas de influencia --Estados Unidos en América y Vietnam y la URSS en Europa del Este y Afganistán. A la vez, llevó a que poderes menores les siguieran el ejemplo, como Cuba en el Caribe y África, y la India en el subcontinente.

El fin de la Guerra Fría renovó las esperanzas en la acción multilateral para prevenir y contrarrestar crisis humanitarias. La actuación consensada del Consejo de Seguridad, así como la relevancia de temas como los derechos humanos en la agenda internacional, llevaron a pensar que sería factible realizar injerencias en Estados que estaban violando preceptos básicos de derecho internacional. Sin embargo, esta disposición no resolvió el dilema de la definición de las situaciones específicas que ameritarían una acción multilateral.

En 1923 la Corte Permanente de Justicia declaró que "la pregunta de si un hecho corresponde

²⁶G.M. Lyons y M. Mastanduno, "International Intervention, State Sovereignty and the Future of International Society", en International Social Science Journal, vol. 45, 1993, p. 521.

²⁷De hecho, en cualquier escenario existe el riesgo de que las grandes potencias retomen argumentos que apelen a la comunidad internacional, para perseguir sus intereses nacionales, geopolíticos o económicos. En palabras de Robert Jackson, "es evidente que, en el pasado, ciertos Estados han intervenido en la jurisdicción doméstica de otros Estados, porque así les convenía. Esperar que en el futuro los Estados sigan actuando de acuerdo con sus intereses es razonable". ("International Community Beyond the Cold War", en G.M. Lyons y M. Mastanduno (eds.), op. cit., p. 69).

o no a la jurisdicción exclusiva de un Estado, es una pregunta esencialmente relativa; depende del desarrollo de las relaciones internacionales".²⁸ Cabe preguntarnos, qué tanto se han desarrollado las relaciones internacionales. ¿Se puede decir que la evolución ha sido suficientemente amplia para que aspectos que anteriormente se circunscribían a la jurisdicción interna de los Estados --como la protección de los derechos humanos-- dejen de pertenecer exclusivamente a la esfera doméstica?

El movimiento hacia la democratización global y los nuevos parámetros de seguridad internacional

Durante la Guerra Fría, muchas situaciones que debieran haberse clasificado como amenazas a la paz pasaron desapercibidas por la ausencia de unanimidad al interior del Consejo de Seguridad. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) --que fueron una solución *ad hoc* a la parálisis del órgano de seguridad internacional-- se llevaron a cabo bajo la lógica de previo consentimiento del Estado receptor. (Esto se verá con detalle en el siguiente capítulo).

En la actualidad, las posibilidades de que la comunidad internacional desempeñe un papel activo en conflictos --internacionales e internos-- se han redefinido. El veto, que frustró durante más de cuarenta años la mayoría de las resoluciones del Consejo de Seguridad, ha dejado de bloquear sus acciones. El nuevo entorno de confianza entre las potencias ha dado pie a que las Naciones Unidas se involucren en temas que consuetudinariamente se habían clasificado dentro de la jurisdicción exclusiva de los Estados. Los ejemplos más obvios de esta tendencia han sido la observación y organización electoral, así como las operaciones de asistencia humanitaria. Hasta la fecha, el

²⁸Permanent Court of International Justice, Nationalities Decrees in Tunis and Morocco, 1923, Series B, núm. 4, p. 24, cit. en K. Pease y D.P. Forsythe, art. cit., p. 293.

consentimiento por parte del Estado afectado se ha mantenido como una constante. No obstante, se perfila la idea de que la intervención no solicitada es posible, siempre y cuando el objetivo la justifique.²⁹

Ante esta perspectiva salta a la vista, una vez más, la necesidad de parámetros claros. ¿Cuáles serían las determinantes a tomarse en cuenta para justificar una intervención no solicitada?³⁰ La aproximación natural a esta interrogante es a través de los principios y los propósitos de Naciones Unidas, los cuales también están siendo sometidos a un proceso de relectura. La tendencia actual parece respaldar la idea de que la justicia de un régimen está cobrando mayor importancia que la que se le atribuía durante la Guerra Fría. En teoría, esto puede conducir a que un régimen cuya naturaleza, origen y política sean contrarios a los propósitos establecidos en la Carta de San Francisco, sea considerado una amenaza a la paz mundial.³¹

Por consiguiente -- tal y como ha sucedido-- es posible que Naciones Unidas opte por tener una mayor presencia en cuestiones que anteriormente estaban naturalmente excluidas de su esfera de competencia. Esta posibilidad se potencializa por el hecho de que las capacidades de la Organización --desde el proceso de toma de decisiones, hasta la implementación-- se están redimensionando a la par de las definiciones de seguridad internacional y soberanía estatal. En la declaración cumbre del Consejo de Seguridad del 31 de enero de 1992, las nuevas amenazas a la

²⁹C. Kessel, *op. cit.*, p. 55.

³⁰Según Bernardo Sepúlveda, la intervención siempre es abusiva y moralmente reprochable, porque implica *per se* que la parte interventora es más fuerte y puede recurrir a medidas coercitivas con respecto a la parte intervenida, con la finalidad de avanzar sus propios intereses y objetivos. ("No intervención y derecho a injerencia: el imperio o la decadencia de la soberanía", en Modesto Seara (comp.), Las Naciones Unidas a los cincuenta años, México, FCE, 1995, p. 180).

³¹Vease I.I. Lukashuk, art. cit., p. 147.

seguridad internacional incluyeron "fuentes no militares de inestabilidad en las áreas económica, social, humanitaria y ecológica".³² Indiscutiblemente, esto amplía la definición tradicional de amenaza internacional.

Hay múltiples fuerzas y elementos que contribuyen a estos cambios. De particular importancia resulta el movimiento global, en algunos casos retórico, hacia la democracia. El fin de la Guerra Fría ha desencadenado un nuevo ímpetu por parte de Occidente para promover sus ideales políticos, económicos y sociales. La tendencia a creer que la democracia es el ideal a alcanzar se ha reforzado por la idea de que este tipo de regímenes no hacen la guerra.³³

Como ideología victoriosa y sin rival, la democracia se ha afianzado como una condición *necesaria*. Hay quienes discuten la validez de penalizar --en distintos grados y medidas-- todo sistema que se aparte de la democracia.³⁴ Si se toman como referencia los últimos siete años, resulta indiscutible que la ONU también está poniendo mayor énfasis en la democracia y la protección de los derechos humanos.

Para algunos autores, la intervención es justa cuando una Estado viola sistemáticamente los

³²United Nations Security Council Annual Summit Declaration, 31 de enero 1992, pp. 1-5. Cit. en K.R. Holmes, "New World Disorder: A Critique of the United Nations", en Journal of International Affairs, vol. 46, num. 2, invierno 1993, p. 325.

³³Esta concepción se respalda en el hecho de que, según algunos estudiosos, en los últimos 150 años ninguna democracia liberal ha luchado contra otra. También influye la visión de que en una democracia, la decisión de involucrarse en una guerra depende, en teoría, de quienes auténticamente tienen que pagar el precio por una política de esta índole. (T.M. Franck, "Intervention against Illegitimate Regimes", en L.F. Damrosch y D.J. Scheffer (eds.), op. cit., p. 161).

³⁴Un ejemplo de estas interpretaciones es el análisis de Lori F. Damrosch. Desde su punto de vista, es el Estado quien tiene el derecho a la independencia política, no un régimen en particular; mucho menos así, un régimen que niega a su pueblo la oportunidad de formar parte del proceso político. A un nivel superior, a los Estados parte del Tratado de Derechos Civiles y Políticos les corresponden obligaciones legales democráticas. (Art. cit., pp. 37, 40ss).

derechos humanos y las libertades fundamentales de su población. Otros incluso argumentan que sólo los Estados democráticos poseen soberanía plena y que, como tal, tienen el derecho a intervenir en Estados ilegítimos. En aquellos Estados donde reina la anarquía, aunada al genocidio, la limpieza étnica u otras atrocidades, la soberanía debe entenderse como suspendida.³⁵ Esta visión se apoya en la idea de que las naciones no democráticas carecen de la expresión básica del derecho de autodeterminación a nivel interno: no reflejan el deseo político de la población.³⁶

Evidentemente, si se toma a los miembros de la comunidad internacional como ciudadanías soberanas --no como Estados soberanos-- se abre un amplio margen de posibilidades para realizar intervenciones no solicitadas. Bajo esta perspectiva, las democracias tendrían el derecho, y el deber, de intervenir a favor de las libertades de los pueblos oprimidos. Pero también es evidente que esta visión carece de realismo. "...El derecho a la intervención no puede emanar del abuso de poder por parte de un gobierno. Esto se debe a que la violación de un derecho no le confiere, automáticamente, a un tercero la obligación y el derecho de corregir la infracción".³⁷

Por tanto, a pesar de que exista una clara tendencia hacia la propagación de la democracia

³⁵Al respecto vease las opiniones de J.L. Hargrove, art. cit., p. 124 y S. E. Goldman, "A Right of Intervention Based upon Impaired Sovereignty", en World Affairs, vol. 156, invierno 1994, p. 125.

³⁶Si bien la Declaración Universal de Derechos Humanos no enuncia expresamente el derecho a la autodeterminación, el art. 21 de la misma habla del derecho de cada ciudadano de tomar parte en el gobierno de su país. Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales enuncian, en su primer artículo, el derecho de los pueblos a la libre determinación.

³⁷F. Kratochwil, "Sovereignty as *Dominium*..." art. cit., p. 35. Más allá de esto, para Robert Jackson, la democracia entendida como valor universal refuerza la idea de no intervención, porque busca autodeterminación y autogobierno. "En una democracia, el pueblo --y nadie más-- es responsable de su gobierno y de sus acciones. El paternalismo, consecuentemente, es contrario a la democracia y refleja tintes fuertemente coloniales". (art. cit., pp. 72s).

y la defensa de los derechos humanos, aunada a una mayor disposición hacia la acción multilateral --concertada mediante la ONU-- queda claro que cualquier tipo de intervención tendría que apearse a lineamientos específicos. Un criterio sugerido por Friedrich Kratochwil, y que se analiza con detenimiento en el siguiente capítulo, es el siguiente:

1. La intervención es aceptable si la soberanía de un Estado viola el derecho internacional y las obligaciones que de él emanan. Bajo este enfoque, cuestiones electorales no justificarían una intervención, mientras que el crimen de genocidio sí.
2. La situación que amerita una intervención, por lo tanto, tendría que ser crítica, no dejar otras opciones, ni permitir más deliberaciones. A la vez, se tiene que haber demostrado la futilidad de medidas alternativas.
3. Es indispensable algún tipo de legitimación colectiva.³⁸

La soberanía y el principio de no intervención en la post Guerra Fría

Los complejos fenómenos que han pasado a primer plano con el fin de la Guerra Fría -- migraciones masivas por represiones, hambruna y miseria, deterioro ambiental, falta de democracia y violaciones a los derechos humanos-- no sólo han redimensionado la agenda global de finales del siglo XX; también han implicado la transformación de elementos claves de la teoría internacional.

³⁸F. Kratochwil, "Sovereignty as *Dominium...*" art. cit, pp. 39s. Al hablar de legitimación colectiva se tiene que tomar en cuenta, no sólo a los Estados, como miembros de la Organización de las Naciones Unidas, sino también a la opinión pública internacional. Los medios de comunicación masiva desempeñan, hoy más que nunca, un papel decisivo en la dirección de las políticas globales: la habilidad de comunicar el sufrimiento de civiles inocentes ha expuesto la jurisdicción doméstica a nuevas presiones, a la vez de exigir repuestas más veloces y enérgicas por parte de las agencias humanitarias. (T.G. Weiss y J. Chopra, "Sovereignty under Siege: From Intervention to Humanitarian Space" en G.M. Lyons y M. Mastanduno (eds.), *op. cit.*, pp. 113).

Hay un número considerable de temas que ya no pertenecen a la soberanía exclusiva de los Estados y que están despertando el interés a nivel internacional.

La soberanía, como principio rector de las relaciones internacionales, se está modificando sustancialmente. Actualmente es cuestionable la idea de que el Estado goza de soberanía exclusiva, completa. Los mercados financieros están interconectados, gente e ideas cruzan las fronteras, a la vez que misiles balísticos reducen la importancia de éstas; acuerdos de libre comercio hacen que la percepción de sistemas económicos contenidos en un Estado sean obsoletos. Para numerosos teóricos, es esencial la redefinición de algunos de los componentes invariables de la soberanía. De esta manera, si bien la autoridad legítima y el territorio son elementos constantes del concepto, las variaciones que presenta su interacción a finales del siglo XX bien pueden merecer una modificación del mismo.³⁹

Uno de los ejemplos más dramáticos de esta visión, es la creciente tendencia a conflictos intranacionales --en contraposición a conflictos internacionales--, resultado de la coexistencia de diversos grupos étnicos en un mismo Estado. Para algunos teóricos, estos eventos son prueba fehaciente de la necesidad de un concepto de soberanía más flexible, parcial o, incluso, dividida.⁴⁰

³⁹Cabe mencionar que, precisamente, la idea de autoridad legítima no es esencial para muchos de los teóricos de la soberanía. Para Morgenthau, la soberanía debe entenderse en términos de su definición legal, sin hacer referencia a su legitimación. Para Waltz, lo relevante es que el Estado sea capaz de mantener su independencia; tampoco enfatiza como condición necesaria los principios de legitimación de la autoridad estatal. Gilpin, por su parte, afirma que la autoridad soberana se deriva de la capacidad para mantener el orden y el control sobre límites territoriales estables. Sin embargo, son precisamente esos dos conceptos --autoridad legítima y territorio-- los que están siendo analizados bajo una nueva perspectiva en la post-Guerra Fría. (J.S. Barkin y B. Cronin, art. cit., pp. 108s).

⁴⁰Para un análisis detallado de argumentos de esta índole véase G. Gottlieb, Nation against State: A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty, New York, Council of Foreign Relations Press, 1993.

A lo largo de la década de los años noventa se ha ido perfilando una tendencia que avala, hasta cierto punto, las justificaciones *ad hoc* de la intervención en cuestiones domésticas de los Estados. Se le ha restado importancia a la pregunta de cuándo una intervención es oportuna, poniendo mayor énfasis en cuándo una intervención puede ser justificada. La tendencia global hacia la democracia, como la única ideología que respeta plenamente los nuevos temas de la agenda internacional, en específico, los derechos humanos, le ha conferido un sello especial a este dilema. Para algunos autores, el hecho de que sólo las intervenciones no solicitadas despiertan polémica en cuanto a legalidad, apunta hacia la necesidad de analizar la legitimidad de los Estados intervenidos.⁴¹

Algunas consideraciones

En el capítulo I se delinearon las instancias internacionales, regionales y no gubernamentales que dan estructura al régimen internacional de derechos humanos. Se revisaron los principios, normas y procedimientos específicos que conforman a este régimen y que se han desarrollado y entrelazado a distintos niveles a lo largo de los últimos cincuenta años. Sin embargo, uno de los problemas que destacaron como obstáculos al pleno funcionamiento del régimen internacional de derechos humanos fue el concepto de soberanía y las consecuentes prerrogativas soberanas de los Estados. Éstas hacen que los acuerdos e instrumentos en materia de derechos humanos enfrenten una barrera natural en lo que a implementación se refiere.

Este capítulo analizó los límites estructurales al régimen de derechos humanos. Desde luego, como ya se mencionó, la soberanía ha sido, es y seguirá siendo, su principal limitante, a pesar del proceso de reconceptualización bajo el cual se encuentra. Es decir, si bien el concepto de soberanía

⁴¹R. Jackson, art. cit., p. 70.

está siendo vinculado, cada vez más, con el criterio de legitimidad democrática, carecería de realismo pensar que es un concepto decadente. "Sin importar en lo que se está transformando la comunidad internacional, ésta sigue siendo, fundamentalmente, una comunidad de Estados soberanos; a pesar de ya no ser exclusivamente eso".⁴²

Bajo esta perspectiva, la fuerza e incidencia que caracteriza a los instrumentos europeos de derechos humanos --descritos en el capítulo uno-- seguirá siendo la excepción, no la regla. La mayoría de los Estados sigue apelando a la soberanía y al principio de no intervención, como los grandes argumentos indiscutibles ante la expansión de la revigorizada ideología occidental de la post Guerra Fría.

De acuerdo con lo anterior, las excepciones al principio de no intervención no están exentas a ser caracterizadas como un reflejo de la política de poder, lo cual no forzosamente --a pesar de que se trate de injerencias articuladas según los principios de Naciones Unidas-- carece de sentido. Como se analizó en este capítulo, las grandes potencias han recurrido a múltiples argumentos para llevar a cabo intervenciones, incluidos los razonamientos de índole humanitaria.

A pesar de estas consideraciones tampoco sería realista decir que la intervención por motivos humanitarios está descartada. Es un hecho que la ideología occidental cuenta con un nuevo ímpetu expansivo. El modelo que se está exportando, con especial énfasis a lo que anteriormente conformaba el bloque socialista, lleva implícita la promoción de los derechos humanos, elecciones libres y economía capitalista. Por lo tanto, no descarta posibles cruzadas en nombre de estos ideales.

Basta mencionar la redimensión de la importancia de los derechos humanos, en especial al interior de la ONU. La década de los años noventa no sólo ha atestiguado un alto número de

⁴²*Ibid.*, p. 61.

injerencias en situaciones que corresponden al ámbito doméstico de los Estados. También se está redefiniendo el concepto de amenaza a la paz --que ahora incluye cuestiones humanitarias-- e, incluso, se ha creado el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En palabras de Thomas Weiss y Jarat Chopra, "como mínimo, los argumentos morales y políticos en favor de una intervención humanitaria se han fortalecido. La complacencia por parte de la comunidad internacional, que anteriormente permitía que Estados y movimientos insurgentes reprimieran a su propia población o la mataran de hambre, está siendo cuestionada cada vez más".⁴³

El próximo capítulo analiza la actitud de Naciones Unidas ante los nuevos conflictos a escala internacional, las distintas medidas y resoluciones que se han adoptado y la tendencia que la Organización mantiene. Las interrogantes son las siguientes: ¿Hasta qué punto es posible que Naciones Unidas se involucre, exitosamente, en cruzadas por la democracia y los derechos humanos? ¿En qué radica el éxito? ¿Cuáles son los límites operativos de la Organización?

⁴³T.G. Weiss y J. Chopra, art. cit., p. 112.

CAPÍTULO III

LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA:

¿POSIBILIDAD REAL O REALISTA?

..."humanitarian intervention is something of a chameleon",
with its colors changing and reflecting the tints
of both self-interest and altruism.

- Hugh Smith

En el capítulo uno fueron delineadas las principales características del régimen internacional de derechos humanos, con el objetivo de explicar que este tema se ha inscrito, en mayor o menor medida, en la agenda global de finales del siglo. Se dejó claro que las prerrogativas soberanas de los Estados eran el principal contrapunto a la implementación cabal de los lineamientos establecidos para la protección de los derechos humanos. En consecuencia, el segundo capítulo analizó los fundamentos de la soberanía, el principio de no intervención y la manera en que ambos operan en el escenario internacional. También puso en perspectiva el derecho a injerencia --generalmente ejercido por grandes poderes-- como una práctica recurrente en el sistema internacional, que se redimensiona y le imprime nuevos significados al concepto de soberanía.

Se identificó que el fin de la Guerra Fría ha sido un parteaguas, a partir del cual las bondades de la democracia, como ideología triunfante, son exportadas al resto del mundo, por primera vez sin contrapeso. Esto incluye un nuevo ímpetu por promover la defensa de los derechos humanos, a veces a pesar de la soberanía estatal.

En este capítulo se analiza el dispositivo de seguridad internacional establecido en la Carta de Naciones Unidas, así como los mecanismos alternativos que se idearon durante la Guerra Fría. Mi objetivo es dejar patente que estos mecanismos *ad hoc*, que se han retomado para distintas operaciones de corte humanitario en los últimos años, tienen limitantes implícitas que obstaculizan su exitoso funcionamiento en un orden internacional que se está transformando.

Parto de la premisa de que las Naciones Unidas establecieron un sistema con objetivos y principios muy generales, que más que estar perfectamente delimitado, se fue creando con la práctica. Dentro de este sistema, los derechos humanos fueron ganando importancia, como quedó sentado en el capítulo I. A la vez, la gradual evolución del sistema permitió que situaciones que tradicionalmente se han clasificado como pertenecientes a la esfera doméstica de los Estados, empezaran a ser consideradas por la comunidad internacional.

Como tal, es posible decir que la injerencia por motivos humanitarios tiene cabida en el sistema internacional, si se acepta la existencia del régimen de derechos humanos y la consecuente obligatoriedad de su protección. Partiendo de esta premisa, la pregunta subyacente de este capítulo es el lugar que le corresponde a la intervención humanitaria en el sistema internacional, así como las posibles características que pueda tener.

Las restricciones al uso de la fuerza y el dispositivo de seguridad internacional

El tratado que dió origen a la Sociedad de las Naciones, al concluir la Primera Guerra Mundial, estipulaba en su artículo 15 párrafo 7 que los miembros de la sociedad se reservaban el derecho de recurrir a las acciones que juzgaran pertinentes para el mantenimiento del derecho y de la justicia. Evidentemente, estas acciones incluían el uso de la fuerza. En contraposición a la

Sociedad de las Naciones, la piedra angular del sistema establecido por las Naciones Unidas ha sido la prohibición de la amenaza y del uso de la fuerza por parte de sus miembros (art. 2.4). En su momento, este principio significó la primera proscripción universal al derecho de guerra, que anteriormente había sido una prerrogativa soberana de los Estados.¹

A su vez, los propósitos fundamentales de ambas organizaciones también eran diferentes. Derecho y justicia, como la base de las acciones de los Estados en el modelo de la Sociedad de las Naciones, eran preceptos muy distintos a la paz y la seguridad internacionales. La consagración de estos últimos como los objetivos centrales de la ONU, implicó que el uso de la fuerza se prohibiera aun en aquellos casos donde se orientara contra gobiernos represivos. Es decir, el uso de la fuerza se entendió exclusivamente como un recurso para la conservación de valores, del *status quo* establecido, no para luchar por la justicia --que engloba a los derechos humanos.²

Con el objetivo de asegurar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la Carta de San Francisco sugiere "medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz". (Art. 1.1) La responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales recayó en el Consejo

¹La única excepción a la restricción al uso de la fuerza para los miembros de Naciones Unidas se localiza en el art. 51, que dice que "(n)inguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado..." (Los artículos que se mencionan o citan en este capítulo corresponden a la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, doc. cit.).

²Este argumento se desarrolla con detalle en A.C. Arend y R.J. Beck, *op. cit.*, p. 34 y J.S. Barkin y B. Cronin, art. cit., p. 124.

de Seguridad (art. 24), que debe operar según el marco legal de los capítulos VI y VII.³

Como tal, a este órgano le corresponde "investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia (...y...) recomendar los procedimientos o métodos de ajuste que sean necesarios" (art. 34 y 36). Es el único órgano de Naciones Unidas que puede determinar, según el art. 39 de la Carta, que una situación constituye una amenaza o un quebrantamiento de la paz. Por consiguiente, es también quien decide las medidas que serán tomadas para mantener o restablecer la paz, mismas que pueden abarcar desde sanciones (art. 41) hasta el uso de la fuerza (art. 42).

Esta estructura se configuró para permitir que un órgano centralizado identificara las posibles amenazas o quebrantamientos de la paz, decidiera qué hacer al respecto y demandara de los miembros de la organización amplia colaboración. Ante el temor de que las potencias del Consejo abusaran de sus prerrogativas se creó el veto, cuya finalidad inicial de salvaguarda probó ser el candado más eficaz al funcionamiento del dispositivo de seguridad internacional.

De similar manera, la paulatina evolución del sistema fue dejando al descubierto otras debilidades, que en el momento de su creación no quedaron satisfactoriamente resueltas. Para asegurar el cumplimiento de las disposiciones del Consejo de Seguridad era indispensable una fuerza internacional que pudiera llevarlas a cabo. La necesidad de crear fuerzas estacionarias supranacionales fue contrarrestada por la percepción de que podían convertirse en el brazo coercitivo de un superestado. Por su parte, los Estados poderosos, que eran --y siguen siendo-- quienes

³El Consejo de Seguridad está integrado por cinco miembros permanentes --China, Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos y, actualmente, Rusia-- y diez miembros no permanentes, elegidos por la Asamblea General. Sólo los miembros permanentes tienen derecho a veto sobre las decisiones del Consejo.

mantendrían el grueso de los contingentes armados de la ONU, no estaban dispuestos a poner bajo control externo sus fuerzas.⁴

La aparente solución a estas complicaciones fue el compromiso, por parte de los miembros de Naciones Unidas, de poner a disposición del Consejo de Seguridad las fuerzas y facilidades necesarias para mantener la paz (art. 43). Para completar el cuadro se conformaría un Comité de Estado Mayor, que asesoraría y asistiría al Consejo en sus necesidades militares y estratégicas (art. 47). Esta figura nunca se creó.

La Guerra Fría fue la prueba de fuego del dispositivo internacional de seguridad; expuso los límites bajo los que operaría el sistema, al haber rivalidades y antagonismos insalvables entre los miembros permanentes del Consejo. El Consejo de Seguridad, bloqueado por el veto de las superpotencias rivales, fue incapaz de operar conforme a lo previsto. Esta incapacidad se tradujo a la marginación de múltiples situaciones que hubieran ameritado respuesta por parte del sistema establecido y, como tal, llevó a la creación de mecanismos alternativos.

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz: soluciones parciales

Una buena definición de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP) es que son "un esfuerzo encaminado, no a la resolución de disputas, sino a prevenir su degeneración en conflictos violentos y, de esta manera, mantener abierta la posibilidad de que una solución pacífica

⁴Véase O. Schachter, "Authorized Uses of Force by the United Nations and Regional Organizations", en L.F. Damrosch y D.J. Scheffer (eds.), *op. cit.*, p. 66 y D.J. Scheffer, "Commentary on Collective Security", en *Ibid.*, p. 107.

pueda ser encontrada".⁵

El concepto de mantenimiento de la paz fue elaborado ante la parálisis del Consejo de Seguridad, resultado de la confrontación ideológica Este-Oeste. La Asamblea General propuso la creación de contingentes ligeramente armados, que brindarían protección limitada a misiones de campo. La idea subyacente era usar a soldados como catalizadores de la paz, no como instrumentos de guerra.⁶

Como tal, la función principal de las OMP fue contener conflictos armados y facilitar su arreglo político por medios pacíficos. A diferencia de las acciones bajo capítulo VII de la Carta, las OMP emanan del consentimiento, no de la coerción.⁷ Deben ser imparciales, no intervenir en los asuntos internos de los países donde son desplegadas y no recurrir a la fuerza más que en defensa propia. Una característica adicional, completamente coherente con el origen de las OMP, es que son dirigidas día a día por el Secretario General de la Organización.

⁵N. Krylov, "International Peacekeeping and Enforcement Actions After the Cold War", en *Ibid.*, p. 96.

⁶El papel de la Asamblea General en torno a la paz y la seguridad internacionales se cimentó en la Resolución de la Unidad para la Paz, aprobada en 1950. Esta estableció que, en circunstancias bajo las cuales el Consejo de Seguridad resultara incapaz para actuar la Asamblea General, en concordancia con las provisiones de esta resolución y los propósitos generales de la organización, actuaría. (T.G. Weiss, D.P. Forsythe y R.A. Coate, *The U.N. and Changing World Politics*, Boulder, Westview, 2da ed., 1997, p. 30).

⁷Esto se debía, más que a buena voluntad, al marco normativo de Naciones Unidas. Las resoluciones de la Asamblea General son recomendaciones y, por ende, carecen de carácter obligatorio. Por consiguiente, era indispensable el consentimiento de las partes, así como de los gobiernos que, voluntariamente, contribuían personal militar a las operaciones. A final de cuentas, la Carta sólo permitía dos excepciones al no uso de la fuerza: la defensa propia y las acciones adoptadas por el Consejo de Seguridad bajo capítulo VII. (F.T. Liu, *United Nations Peacekeeping and the Non-use of Force*, International Peace Academy, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1992, pp. 17s)

Entre 1948 y 1987 hubo 13 OMP, que recorrieron un amplio rango de funciones y responsabilidades: monitorear y supervisar ceses al fuego, armisticios y acuerdos; supervisar fronteras, operar como “amortiguadores” entre fuerzas hostiles, mantener el orden en Estados que así lo habían solicitado, así como proporcionar asistencia en cuestiones de defensa y seguridad de un área bajo el control de las Naciones Unidas.⁸

Esta práctica evidenció un aspecto fundamental de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. Suelen ser más efectivas cuando el conflicto involucra a gobiernos legítimos, que han decidido arreglar sus discordias por medios pacíficos porque la prolongación de las hostilidades ya no responde a sus intereses. Bajo esta óptica, las OMP crean las condiciones para la negociación, lo que no significa que crean la paz. De lo anterior se desprende que si no existen las precondiciones y la disposición política necesarias, una de las partes puede optar por retomar la actividad bélica para alcanzar sus objetivos. En ese caso, cualquier OMP tiene escasas probabilidades de éxito. Por consiguiente, el único camino viable sería el respaldo pleno del Consejo de Seguridad.⁹

La redimensión del paradigma: del mantenimiento de la paz a la implementación

El fin de la Guerra Fría trajo, como consecuencia natural, una redefinición de las amenazas

⁸A manera de comparación vale la pena mencionar que entre 1988 y 1989 se establecieron 5 nuevas OMP, número que entre 1991 y 1993 aumentó a 20, sin tomar en cuenta la Operación Tormenta del Desierto. De estas 20 operaciones 13 correspondieron a conflictos internos y sólo 7 a conflictos internacionales. También es interesante observar la evolución del presupuesto para las OMP: en 1988, les correspondieron 230.4 millones de dólares; en 1992, 1,689 millones de dólares; en 1994, 3,610 millones y en 1995, 3 billones de dólares, cifra que en 1996 se redujo a 1.5 billones. (B. Menon, “Beyond Peacekeeping”, en J. Tessitore y S. Woolfson (eds.), A Global Agenda: Issues Before the 51st General Assembly of the United Nations, New York, Rowman & Littlefield, 1996, pp. 2-4).

⁹Véase el análisis de F.T. Liu, op. cit., pp. 37ss.

a la paz y a la seguridad internacionales. El declive de la ideología socialista incrementó el pluralismo político y transfirió la autoridad estatal en cuestiones de economía al mercado. Al cambiar las reglas del juego político-económico y, por ende, la distribución de recursos y poder, han surgido nuevas incertidumbres y enfrentamientos entre intereses que no siempre concuerdan. La naturaleza y la dinámica de estas incertidumbres han variado de acuerdo a las distintas herencias históricas, sociológicas, políticas e institucionales de cada caso particular.¹⁰

Esto ha llevado a que las preocupaciones concernientes a la seguridad internacional de finales del siglo XX sean geográfica y culturalmente difusas, a diferencia de los retos ideológicos del mundo bipolar. Los escenarios críticos se ubican al interior de los Estados y, para algunos autores, se deben al colapso de la URSS, como imperio multinacional, al consiguiente surgimiento de nacionalismos post-modernos y al resurgimiento de fundamentalismos como fuerza política.¹¹

Lo anterior ha contribuido a que la soberanía esté entrando en un proceso de redefinición. Bajo la perspectiva de finales del siglo, los conflictos internos bien pueden adquirir alcances internacionales. La racionalidad tras este argumento radica en que, además de posibles propagaciones a zonas circundantes, los conflictos internos suelen tener efectos transnacionales, como los refugiados. Éxodos masivos de gente que huye de su país bien pueden trastocar el equilibrio político-económico de una zona. Además, los nacionalismos violentos y la autodeterminación a punta de pistola, con sus consecuentes prácticas de exclusión, discriminación o limpieza étnica, pueden desencadenar

¹⁰M. S. Lund, Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy, Washington D.C., U.S. Institute of Peace Press, 2da imp., 1997, p. 58.

¹¹P.J. Fromuth, "The Making of a Security Community: The United Nations after the Cold War", en Journal of International Affairs, vol. 46, núm. 2, invierno 1993, p. 342 y K. Holmes, art. cit., p. 325.

conflictos más amplios, al despertar la simpatía de grupos étnico-religiosos similares. Es decir, son fuentes permanentes de inestabilidad sistémica.¹²

En los albores del siglo XX, los argumentos que apelan a las sacrosantas prerrogativas soberanas con respecto a lo que sucede al interior de un Estado, encuentran resistencia. Valores como los derechos humanos y la preservación del medio ambiente están adquiriendo dimensiones realmente internacionales, como consecuencia de la globalización y la revolución en las comunicaciones. El simple hecho de encender la televisión y ser mudo testigo de los acontecimientos en Yugoslavia, Somalia, Cambodia, Sudán y las repúblicas independientes de la antigua URSS ha cambiado la perspectiva por completo. La apabullante cantidad de información disponible sobre lo que sucede en cada rincón del globo terráqueo --en forma de noticias impresas y electrónicas, libros, artículos, investigaciones, estadísticas, *internet* y correo electrónico-- permite retomar la pregunta que William Shawcross se hizo con respecto a Cambodia, a finales de la década de los años setenta: "¿...qué obligaciones impone la consciencia de atrocidades contínuas a la comunidad mundial?"¹³

Respondiendo --aunque sea de manera parcial y no enteramente satisfactoria-- a esta interrogante, la post Guerra Fría ha delineado cierta disposición al involucramiento del dispositivo internacional de seguridad en conflictos internos. El orden internacional que se está conformando está redefiniendo el campo de acción de la ONU. El Consejo de Seguridad, vigorizado y en pleno cumplimiento de sus funciones, ha apelado a sus atribuciones para contrarrestar diversas situaciones que ha catalogado como quebrantamientos de la paz. Consecuentemente, las OMP han sufrido una paulatina redefinición de responsabilidades, que no forzosamente concuerdan con sus atribuciones

¹²P.J. Fromuth, art. cit., pp. 359s.

¹³W. Shawcross, The Quality of Mercy, New York, Simon & Schuster, Inc., 1985, p. 69.

y límites originales. El principio rector de las OMP tradicionales, como acciones limitadas e imparciales, no se puede aplicar de igual manera en casos donde no hay agresores fácilmente identificables y en los que se está tratando de *crear* la paz.

Por consiguiente, el nuevo papel que Naciones Unidas le ha asignado a sus operaciones de campo requiere de características de las cuales las OMP tradicionales carecen. Al insertarse en conflictos no resueltos, parecen indispensables más entrenamiento y equipo, así como una mayor flexibilidad y movilidad operacional; acceso a sistemas de inteligencia y comunicación más sofisticados y la dirección de comandos de campo.¹⁴ Estas características apuntan hacia la presencia predominante de los grandes poderes, lo que mermaría el carácter universal de las operaciones, y no forzosamente incrementaría la disposición a involucrarse en ellas.¹⁵

Una posible solución a estas complicaciones podría ser la constitución de fuerzas que estén permanentemente a disposición de la ONU, tal como se propuso en un principio. Si bien esto permitiría el control absoluto de la Organización sobre el curso de las acciones militares, desvinculándolas del control de países específicos, conlleva otros problemas. Basta mencionar la falta de experiencia de contingentes de este tipo, así como los elevados costos implícitos en mantener

¹⁴El control de las operaciones por parte del Secretario General es inadecuado para responder a estas necesidades. Hay complicaciones inherentes a su naturaleza, como las dificultades para la comunicación entre contingentes de diferentes idiomas, una larga cadena de decisiones y órdenes entre civiles y militares y la natural búsqueda de la dirección de los comandos nacionales. (T. Weiss, "Triage...", art. cit., p. 64).

¹⁵Algunos estudiosos del tema argumentan que la universalidad de una acción carece de valores intrínsecos; es un ideal basado en el concepto democrático de la voluntad de la mayoría. Como tal, sólo sería relevante si se tratara de una comunidad internacional democrática, que comparte una cultura política y valores comunes. Evidentemente, no es el caso. (E. W. Lefever, "Reining in the U.N. Mistaking the Instrument for the Actor", en Foreign Affairs, vol. 72, verano 1993, p. 19).

fuerzas estacionarias preparadas para cualquier eventualidad.¹⁶ Al igual que la alternativa anterior, estas medidas impedirían la participación de muchos países.

Estos problemas operativos, en conjunción con la poco afortunada extensión del concepto tradicional de mantenimiento de la paz ante retos de seguridad de una lógica distinta, han contribuido fuertemente a que, lejos de evitar la violencia y cumplir exitosamente con los mandatos del Consejo de Seguridad, se contrarreste la disposición de la comunidad internacional a tomar acciones decisivas. John Gerard Ruggie resumió la esencia del dilema al que se enfrenta el sistema internacional de la siguiente manera:

El mantenimiento de la paz esencialmente trata de solucionar un problema de coordinación entre dos adversarios: busca asegurar que ambas partes de un conflicto entiendan las reglas acordadas del juego y que el cumplimiento o la desviación de estas reglas sea transparente. Por el otro lado, la implementación responde a una lógica distinta; la comunidad internacional, a través de medidas progresivas que en última instancia amenazan con la guerra y la derrota militar, trata de intimidar al agresor y hacerlo cambiar de postura.¹⁷

Por consiguiente, parece imperativo definir el área situada entre el mantenimiento de la paz y la implementación y analizar los requerimientos militares que le corresponden, con el fin de que concuerden con las capacidades y doctrinas de los Estados que puedan y quieran contribuir.

Los albores del siglo XXI: el caso Irak-Kuwait

La última década del siglo XX atestiguó el nacimiento de renovadas esperanzas en un sistema

¹⁶Véase B. Russett y J. S. Sutterlin, "The U.N. in a New World Order", en *Foreign Affairs*, vol. 70, núm. 2, primavera 1991, pp. 74-82.

¹⁷J.G. Ruggie, "Wandering in the Void: Charting the U.N.'s New Strategic Role", en *Foreign Affairs*, vol. 72, nov.-dic. 1993, p. 29.

internacional capaz de hacerle frente a los nuevos retos de finales del milenio. Después de años de bloqueo sistemático, el operativo internacional de seguridad se activó --según sus disposiciones iniciales y tal como estaba previsto en la Carta-- a raíz de la invasión irakí a Kuwait. Por un lado, era indudable que Irak había violado una regla fundamental del sistema internacional, al atentar contra la soberanía de otro Estado. Es decir, había un agresor indiscutible, que había transgredido una norma del derecho internacional. Por el otro lado, el Consejo de Seguridad siguió cada paso estipulado hasta llegar al uso de la fuerza bajo capítulo VII de la Carta.¹⁸

Después de haber impuesto un amplio embargo al gobierno de Irak, la resolución 678 del Consejo de Seguridad fue un llamado a la comunidad internacional para usar todas las medidas necesarias para implementar sus disposiciones y, de esta manera, restaurar la paz y la seguridad internacionales en la zona. Se fijó un plazo para que Irak se retirara de Kuwait (15 de enero de 1991) mismo que, al vencerse sin que hubiera cambios por parte del gobierno de Saddam Hussein, dió paso al uso de la fuerza.¹⁹

Posteriormente, la represión del gobierno de Irak a la minoría kurda en su territorio, llevó a que el Consejo de Seguridad adoptara la Resolución 688 (5 de abril de 1991), con el objetivo de contrarrestar los crecientes costos políticos y humanitarios del éxodo kurdo. En esta resolución se identificó la represión a esta minoría como una amenaza a la paz y seguridad de la región. Por consiguiente, se exigió la suspensión inmediata de dicha política, así como el acceso de agencias

¹⁸No pretendo, de manera alguna, justificar la operación llevada a cabo en Irak, ni evaluar los intereses de los Estados que participaron. Para una visión crítica del papel desempeñado por Naciones Unidas en el conflicto del Golfo, véase R. Johansen, "The U.N. After the Gulf War: Lessons for Collective Security", en *World Policy Journal*, núm. 8, verano 1991, pp. 561-574.

¹⁹B. Russett y J.S. Sutterlin, art. cit., pp. 75s y O. Schachter, art. cit., p. 78.

humanitarias a la zona.

Si bien esta resolución fue aprobada bajo Capítulo VI (que busca el arreglo pacífico de controversias), el hecho de que Irak ya estaba bajo las provisiones obligatorias de implementación del Capítulo VII abrió un espacio legal a la acción militar por parte de la comunidad internacional. Bajo estos preceptos se llevó a cabo la "Operación Proporcionar Alivio", en la que tropas estadounidenses, británicas y francesas repartieron comida, agua y medicinas a la población kurda, escoltaron a miles de refugiados desde las montañas hasta "corredores humanitarios", restablecieron las comunicaciones y el suministro de agua en las ciudades y entrenaron una milicia kurda para su propia seguridad.²⁰

Recalco el hecho de que a estos países ya se les había atribuído, mediante la resolución 687, la responsabilidad de "restaurar la paz y la seguridad en el área". Para Adam Roberts, un factor adicional --y de vital importancia-- fue que estas acciones se llevaron a cabo inmediatamente después de una guerra, circunstancia bajo la cual los poderes victoriosos tienen cierta responsabilidad e injerencia sobre el país derrotado.²¹ Independientemente de lo anterior, fue el primer paso que el Consejo de Seguridad dio hacia la identificación de crisis humanitarias como amenazas a la seguridad.

²⁰C. Kessel, *op. cit.*, p. 98.

²¹"Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights", en *International Affairs*, vol. 69, núm. 3, 1993, pp. 436s. Este punto tiene especial importancia, debido a que para la corriente de los "nuevos intervencionistas", la Guerra del Golfo Pérsico establece un derecho en ese sentido. Sin embargo, como ya se señaló, las circunstancias eran únicas: la intervención humanitaria fue la secuela de la operación más exitosa de implementación de la paz. (S.J. Stedman, "The New Interventionists" en *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 1, 1993, p. 7).

De la asistencia a la intervención humanitaria

Las resoluciones del Consejo de Seguridad

El éxito del revigorizado Consejo de Seguridad en el Golfo Pérsico cimentó el entusiasmo para actuar en lo que han sido las emergencias de la novena década del siglo XX. Estas emergencias delimitan situaciones muy diferentes de aquéllas que se enfocaron en la Carta de las Naciones Unidas, que corresponden al patrón de agresiones interestatales --bajo cuya lógica cayó el conflicto Irak-Kuwait. Entre los nuevos retos se sitúan las guerras intestinas y el colapso general de las instituciones de Estado, con el consecuente desplazamiento masivo de poblaciones; gobiernos dictatoriales y represivos enfrascados en estados de guerra virtuales contra su población; disrupción económica y desempleo masivo.

El papel desempeñado por el Consejo de Seguridad en estas situaciones le ha dado cierto grado de legitimidad internacional al uso de la fuerza bajo condiciones que anteriormente hubieran sido inaceptables. Las resoluciones adoptadas en torno a Yugoslavia, Somalia, Rwanda y Haití pusieron gran énfasis en cuestiones humanitarias. Pero ninguna de ellas fue una intervención humanitaria en sentido estricto, en la que parece ser definitiva la falta de consentimiento del Estado afectado.²²

En el caso de Yugoslavia, la resolución 743 del Consejo de Seguridad, del 21 de febrero de 1992, autorizó el despliegue de una fuerza de protección (UNPROFOR), con el consentimiento del Estado. Posteriormente, resoluciones en torno a Bosnia-Herzegovina sugirieron que si UNPROFOR encontraba resistencia procederían medidas que no emanaran del consentimiento, con tal de

²²A. Roberts, Humanitarian Action in War, Adelphi Paper 305, New York, Oxford University Press Inc., 1996, p. 21.

proporcionar ayuda humanitaria.

En Somalia --caso que se estudia a fondo en el próximo capítulo-- la resolución 794 fue la primera en autorizar una intervención militar masiva sin el consentimiento del Estado. La excepción a la regla encuentra su explicación en que, al momento de la operación, las instituciones estatales habían dejado de existir para todo efecto práctico. No había autoridad alguna que pudiera rechazar o aceptar las medidas del Consejo. En cuanto a Rwanda, UNAMIR contó con el consentimiento tanto del gobierno, como del Frente Patriótico.²³

Estos casos, que ejemplifican la existencia de reclamos incompatibles de autodeterminación, la ruptura de estructuras estatales, así como la ausencia de sistemas políticos legítimos, han reforzado la percepción de que ciertas situaciones exigen alguna variante de intervención por motivos humanitarios. Simultáneamente, se han potencializado las posibilidades de Naciones Unidas para autorizar acciones de esta índole. Posibilidades, sin embargo, nunca ha sido sinónimo de capacidades.

El debate en torno a la legitimidad de la intervención por motivos humanitarios

El escenario propicio para la intervención humanitaria se conforma cuando parte sustancial de la población de un Estado está amenazada por la muerte o sufrimiento a gran escala, ya sea por acciones de su gobierno, o porque reine la anarquía. Por definición, la intervención implica el uso de la fuerza, a pesar de que el objetivo sea exclusivamente la distribución de ayuda humanitaria. El uso de la fuerza debe entenderse como el despliegue de contingentes militares, o bien la disposición

²³Ibid., p. 22.

de recurrir a éstos si la operación encuentra resistencia.²⁴

Por más que algunos autores han tratado de identificar en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas una justificación para la intervención humanitaria --debido al énfasis puesto en los derechos humanos como uno de sus propósitos-- esta interpretación escasea en realismo. La jerarquía de los propósitos establecidos es distintiva: ante todo, el principal objetivo es mantener la paz y la seguridad internacionales, así como la soberanía de los Estados. En segundo plano, se encuentran las consideraciones de índole humanitaria.²⁵ Si bien la rápida activación de la Comisión de Derechos Humanos es señal de que la referencia a éstos no era simplemente cosmética, no permite concluir que la intervención por motivos humanitarios se haya considerado una opción viable.²⁶

Hay para quienes el punto focal del debate no gira en torno a la existencia de una doctrina de la intervención humanitaria, sino a los límites de ésta. Para Reisman y McDougal, por ejemplo, la intervención no sólo no atenta contra los art. 2.4 y 2.7 de la Carta, sino que está respaldada por las provisiones mandatorias de la misma. La lógica explicativa de esta visión es que el uso de la fuerza está prohibido, siempre y cuando sea inconsistente con los propósitos de la Organización, de los cuales los derechos humanos forman parte.²⁷

Lo que sí es evidente es que el recurso a la fuerza es una prerrogativa del Consejo de Seguridad. Por lo tanto, para que una intervención por motivos humanitarios sea legítima, tiene que

²⁴C. Greenwood, "Is there a Right of Humanitarian Intervention?", en The World Today, vol. 49, febrero 1993, p. 34.

²⁵Cf. Los artículos 1.1, 1.2 y 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas.

²⁶Véase la argumentación de T.J. Farer, "An Inquiry into the Legitimacy of Humanitarian Intervention", en L.F. Damrosch y D.J. Scheffer (eds.), op. cit., pp. 190-193.

²⁷Para mayores detalles V. Kartashkin, art. cit., pp. 205ss.

emanar de las resoluciones de este órgano. Sin embargo, las facultades del Consejo residen en recurrir al uso de la fuerza ante amenazas o quebrantamientos de la paz. Evidentemente, el trato de un gobierno a la población comprendida en el Estado respectivo no fue catalogada dentro de éstas por los fundadores de las Naciones Unidas. Pero, una vez más, también es evidente que el panorama y la agenda temática internacionales han cambiado desde entonces.

El derecho humanitario

Desde el punto de vista conceptual, la asistencia humanitaria no debe entenderse como interferencia o intervención, sino como una parte aceptada del derecho internacional. El derecho humanitario no está formulado como una serie de derechos que le corresponden a todos los seres humanos, sino como un conjunto de obligaciones que los combatientes deben respetar, sin distinción alguna.

Las distintas Convenciones de Ginebra tratan de ofrecer alternativas ante cuestiones que en la actualidad parecen ser cada vez más recurrentes. Prohiben la utilización de métodos de guerra enfocados directamente contra la población civil y buscan asegurar, en la medida de lo posible, su protección.²⁸ De esta manera, el derecho humanitario trata de garantizar el establecimiento de zonas seguras, el espacio indispensable para los proveedores de la ayuda humanitaria, así como el acceso a esta ayuda por parte de los receptores. Siendo que las Convenciones de Ginebra son parte integral del cuerpo de derecho internacional, fallar en proporcionar estas seguridades para algunos justifica

²⁸Los conflictos de la post-Guerra Fría atentan directamente contra los fundamentos principales del derecho humanitario, cuya premisa básica es que la población civil no debe sufrir consecuencias innecesarias por la guerra. En la actualidad, uno de los factores determinantes de las hostilidades parece ser, sin duda, afectar precisamente a los civiles. Hoy por hoy, el 80 % de las víctimas de los enfrentamientos bélicos son civiles. (B. Menon, art. cit., p. 7).

acciones punitivas.²⁹

En diciembre de 1988 la Asamblea General adoptó la resolución 43/131, que establece el derecho de los civiles a la ayuda internacional, en caso de desastres naturales y humanos. Dos años después, mediante la resolución 45/100 se reafirmó este derecho, estableciendo la obligatoriedad del acceso para civiles a corredores humanitarios.³⁰

Parece atinada la afirmación de que "la expansión de la doctrina de derechos humanos ha llevado, inevitablemente, a la articulación de un derecho de los pueblos en situaciones desesperadas a recibir ayuda humanitaria, así como a un derecho de los organismos internacionales a proporcionarla".³¹ En concordancia con esto, sería lógico que si determinada acción internacional es catalogada como crimen de lesa humanidad, al mismo tipo de acción, perpetrada a nivel interno, le debe corresponder un tratamiento similar. No hay una justificación moral convincente para hacer distinciones entre crímenes similares, con base en jurisdicciones territoriales. Para quienes sostienen este punto de vista, parece necesaria la creación de un cuerpo uniforme de derecho humanitario, que se aplique apolíticamente en conflictos internos y que reivindique el derecho de terceros a intervenir.³²

²⁹L. Doswald-Beck y S. Vité, "International Humanitarian Law and Human Rights Law", en International Review of the Red Cross, núm. 293, marzo-abril 1993, pp. 107ss.

³⁰La Cuarta Convención de Ginebra de 1949 y dos protocolos adicionales de 1977 extienden la protección a civiles que no participan directamente en los conflictos. Esto debe aplicarse independientemente de la naturaleza del conflicto. (T.G. Weiss y J. Chopra, art. cit., pp. 95 y 111).

³¹A. Roberts, art. cit., p. 435.

³²T. Meron, "International Criminalization of Internal Atrocities" en American Journal of International Law, vol. 89, julio 1995, pp. 555ss.

Javier Pérez de Cuéllar, como Secretario General de la ONU en función, dijo al respecto: "No necesitamos debatirnos en el dilema entre el respeto a la soberanía y la protección de los derechos humanos. Lo último que necesitan las Naciones Unidas es otra controversia ideológica. Lo que está en disputa no es el derecho a la intervención, sino la obligación colectiva de los Estados de proveer alivio y asistencia en emergencias de derechos humanos".³³

Hay múltiples puntos que ponen en duda la viabilidad de la intervención humanitaria. Por más que se comparta la declaración anteriormente citada del entonces Secretario General de la ONU, pareciendo evidente que ante crímenes de lesa humanidad, muerte y sufrimiento masivos la comunidad internacional tiene la obligación de hacer algo, la tarea no es fácil. Incluso interviniendo el Consejo, hay puntos importantes que tomar en cuenta.

Las nuevas paradojas de la intervención por motivos humanitarios

El patrón selectivo y de corte realista

Tanto para académicos como para la opinión pública parece evidente que la tarea que se le está asignando a Naciones Unidas en el nuevo orden internacional abarca demasiado. En primer lugar, sigue existiendo la percepción de que el papel de la ONU en cuestiones de seguridad global está determinado por los intereses estratégicos de los grandes poderes. La tradición realista del Estado rechaza reclamos de índole humanitaria, mientras no estén interconectados con rivalidades geopolíticas o amenacen patrones más amplios de estabilidad político-económica.³⁴ Además, sigue

³³Citado por T.G. Weiss y J. Chopra, art. cit., p. 111.

³⁴Véase R. Falk, "Appraising the U.N. at 50: The Looming Challenge", en Journal of International Affairs, vol. 48, núm. 2, invierno 1995, pp. 634s.

abierta la posibilidad de que los Estados adyacentes, con intereses propios en la zona, se rijan más de acuerdo a éstos, que al altruismo. Consecuentemente, existiría la posibilidad de que el derecho internacional pasara de ser un sistema de frenos, para convertirse en un sistema que acepta la persecución de objetivos políticos mediante la fuerza.³⁵

Sin duda, la asistencia humanitaria sigue respondiendo a un patrón selectivo, más que a la genuina preocupación de los Estados. En demasiados casos se ha perfilado como una respuesta a la publicidad. La crucial importancia de los medios de comunicación electrónicos, el llamado “factor CNN”, ha hecho que los gobiernos del mundo occidental se vean sujetos a presiones por parte de la opinión pública. En el caso de Estados Unidos, los electores exigen que sus legisladores tomen cartas en conflictos remotos, ante la imagen de niños muriendo de hambre y civiles tratando de escapar de las atrocidades cometidas por sus gobiernos. Sin embargo, hay casos en los que las situaciones más apremiantes pasan desapercibidas y, por lo tanto, no reciben respuesta por parte de la comunidad internacional.

En la práctica, no hay demasiadas opciones para contrarrestar esta selectividad. Los casos potenciales para una intervención superan, por mucho, las capacidades de la Organización. Desafortunadamente, un principio moral que se aplica de manera desigual puede cubrir, incluso a los actores internacionales mejor intencionados, con un velo de hipocresía, cobardía, negligencia o interés propio.³⁶

³⁵Para un desarrollo de esta idea, L.F. Damrosch, “Commentary on Collective Military Intervention to Enforce Human Rights”, en L.F. Damrosch y D.J. Scheffer (eds.), *op. cit.*, p. 220.

³⁶S.J. Stedman, *art. cit.*, p. 9.

La imparcialidad: tarea imposible

A la luz de los sucesos recientes, el carácter limitado de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz resulta inadecuado. Al insertarse en conflictos no resueltos, es poco realista pensar que las acciones humanitarias se puedan desligar de consideraciones de seguridad. Es indispensable el respaldo del uso de la fuerza, especialmente si a quienes están dirigidas requieren de seguridad ante todo. Si el objetivo es crear zonas seguras o corredores humanitarios, tiene que existir la disposición inequívoca a defenderlos.

Esto requiere de estrategias equilibradas y planeadas con detenimiento, lo que, entre otras cosas, significa que las decisiones tomadas a la ligera por presiones de la opinión pública, son cuestionables. La presión internacional puede crear el clima para la intervención, pero no las estrategias y el entendimiento necesarios para asegurar su éxito. No es lo mismo, en términos realistas, legales y militares desplegar fuerzas con consentimiento en una zona donde se mantiene la paz, que insertar un operativo, por disposiciones del Consejo de Seguridad, en una zona en conflicto y sin el acuerdo de las partes.³⁷ Es decir, tiene que haber poder coercitivo y la disposición a involucrarse en el conflicto.

La necesaria disposición a involucrarse y a recurrir a la fuerza, en caso de que sea indispensable, también entra en conflicto con las características fundamentales de las OMP. No es difícil imaginar que al haber operaciones militares, sanciones y restricciones de vuelo, las partes en conflicto aleguen falta de imparcialidad. La simple necesidad de protección para el personal que desempeña funciones de asistencia humanitaria contribuye a lo anterior.

³⁷M. Goulding, "The Evolution of United Nations Peacekeeping", en International Affairs, vol. 69, núm. 3, 1993, p. 461.

Otro hecho, que no debe pasarse por alto, es que resulta difícil pensar que quienes están desempeñando funciones en una misión de campo puedan permanecer al margen de la situación. Es imposible que quienes viven el conflicto no se formen opiniones al respecto. Prueba de esto es la presión que, en múltiples ocasiones, las misiones de campo han ejercido sobre Naciones Unidas u otras instancias internacionales y no gubernamentales para que adopten posturas más enérgicas.³⁸

En los casos en los que el gobierno --y parte considerable de las instituciones estatales-- han dejado de existir, puede existir la necesidad de que quienes intervienen tengan un papel más administrativo. Esto implica, *per se*, involucrarse en los asuntos internos del Estado. Sobra mencionar que nadie ha querido hacerle frente a semejante responsabilidad. Pero el papel limitado que se le ha asignado a estas operaciones bien puede ser totalmente inadecuado.

La intervención limitada puede poner fin a un conflicto, si quien interviene toma partido, altera el balance local de poder y ayuda a uno de los rivales a ganar --es decir, si no es imparcial. La intervención imparcial puede terminar con una guerra si la fuerza interventora asume el control de la situación, anula a los competidores locales e impone un arreglo pacífico --es decir, si no es limitada. Tratar de concretar ambos aspectos por lo general bloquea la paz, al hacer lo suficiente para que los beligerantes no se derroten mutuamente, pero demasiado poco para que dejen de intentarlo.³⁹

Al operar en situaciones de vacío político, los elementos de parcialidad pueden resultar ineludibles; es inevitable establecer alianzas entre grupos locales, lo que puede implicar apoyar a una

³⁸A. Roberts, *op. cit.*, p. 53.

³⁹R.K. Betts, "The Delusion of Impartial Intervention", en *Foreign Affairs*, vol. 73, núm. 6, nov.-dic. 1994, p. 21.

parte y oponerse a otra.⁴⁰ Sin duda, el fortalecimiento del régimen internacional de derechos humanos ha contribuido a erosionar la imparcialidad en las misiones de campo. Esto se debe a la tensión subyacente entre el enfoque humanitario y el enfoque de derechos humanos: el primero se caracteriza por la imparcialidad en la distribución de la asistencia, mientras que el segundo exige la oposición indiscutible a aquéllos que violan las normas de derechos humanos.⁴¹

La intervención: ¿reducción o escalamiento del conflicto?

Uno de los problemas fundamentales de una posible doctrina de intervención humanitaria sigue siendo que el involucramiento de fuerzas internacionales en conflictos internos puede escalar en vez de reducir la violencia. Las acciones encaminadas a contrarrestar la violencia bien pueden activarla. La falta de planeación detallada y entendimiento cabal, ante la urgencia por *hacer algo*, pueden conducir a políticas que carezcan de todo sentido estratégico.⁴²

Se ha argumentado que la distribución de ayuda humanitaria tiene el efecto perverso de fortalecer a las facciones en lucha y, por consiguiente, prolongar el conflicto. Sería razonable pensar

⁴⁰Cuando grupos antagónicos se enfrascan en acciones bélicas es porque el acuerdo pacífico está descartado. Luchan en vez de conceder. Las operaciones que buscan implementar la paz pierden de vista los preceptos realistas de que, para terminar una guerra, alguien tiene que ocupar el lugar que está en disputa. Por lo tanto, la contienda sólo puede concluir mediante la victoria militar de una de las facciones, o un compromiso negociado. El compromiso, a su vez, sólo es posible cuando las facciones enemigas comparten la percepción de perder más de lo que ganan, si la lucha continua. Por regla general, una vez que se ha derramado sangre el compromiso sólo vuelve a ser viable cuando el recurso de la guerra está exhausto. (*Ibid.*, pp. 21ss).

⁴¹A. Roberts, *op. cit.*, p. 58.

⁴²Véase los comentarios de S.J. Stedman, "Alchemy for a New World Order: Overselling 'Preventive Diplomacy'", en *Foreign Affairs*, vol. 74, mayo-junio 1995, p. 17.

que la ayuda puede pertrechar a quienes combaten, de la misma manera que puede fortalecer a la facción más débil, invitándola a no rendirse y poner fin al conflicto. La realidad refleja, por lo menos, dos caras de una misma moneda: los combatientes siempre son el último eslabón en la cadena de la desprotección y el hambre. La ayuda, por tanto, permite que los civiles sobrevivan, sin que esto forzosamente incida en la duración del conflicto.

Lo que sí es altamente probable es que la asistencia humanitaria también refuerce a quienes luchan. Hasta ahora ha sido inevitable que porcentajes no siempre despreciables terminen en manos de los grupos en conflicto. Aun si fuera posible brindar asistencia exclusivamente a civiles, reforzaría zonas que están en conflicto, permitiendo que la producción local sea canalizada --o acaparada-- por las fuerzas armadas.⁴³

Poca claridad en los mandatos

A la luz de los puntos anteriores, parece indispensable establecer un sistema internacional riguroso que defina los términos y las condiciones para que Naciones Unidas se involucre en la tarea de las intervenciones humanitarias. El hecho de que el Consejo de Seguridad autorice el uso de la fuerza en conflictos internos, es consistente con las provisiones de la Carta, debido a que la dinámica de la post Guerra Fría ha generado nuevos retos. Sin embargo, al no tratarse de seguridad colectiva o de operaciones de mantenimiento de la paz propiamente definidas, se tienen que fijar mandatos en extremo claros, consistentes con los objetivos, capacidades y circunstancias imperantes.

El término "humanitario" se asocia cada vez más con objetivos de corto plazo, tales como

⁴³Para mayores detalles de la correlación entre la duración del conflicto y la asistencia humanitaria, véase A. Roberts, *op. cit.*, pp. 33ss y 58ss.

la distribución de comida, medicinas y las exigencias inmediatas del refugio. Pero la imperiosa necesidad por *hacer algo* pierde de vista que el desastre que dio pie a la intervención fue originado por el hombre. Por consiguiente, su solución requiere de cambios en política, instituciones, estructuras estatales e, incluso, en delimitaciones territoriales. No obstante, las intervenciones de finales del siglo se han caracterizado por mandatos y objetivos vagos. Un mayor grado de precisión implicaría la búsqueda de resultados predeterminados, lo que, para muchos, representaría una interferencia dictatorial.⁴⁴

Un problema adicional a la poca claridad de los mandatos bajo los que se establecen las acciones humanitarias, es el gran número de organismos involucrados. Dentro del sistema de Naciones Unidas --de por sí complejo para una operación de este tipo-- los mandatos se traslapan entre agencias especializadas, organizaciones regionales y no gubernamentales. La falta de una división clara de labores puede, por consiguiente, obstaculizar respuestas efectivas.

Tomando en cuenta este aspecto, aunado a la limitada eficiencia operacional de un esquema poco flexible, las perspectivas de éxito resultan, en el mejor de los casos, difusas. Sin embargo, la misma naturaleza evolutiva del sistema de las Naciones Unidas apunta a que, por el momento, así seguirá funcionando. En la medida que los conflictos se transformen, nuevas modalidades podrán ser diseñadas.

⁴⁴*Ibid.*, p. 27. Esto ha llevado a que sectores importantes de las Naciones Unidas favorezcan un sistema de sanciones, más que el uso de la fuerza. En última instancia, la efectividad de las sanciones depende de que el Estado afectado perciba la disposición de la comunidad internacional a recurrir a la fuerza. La aplicación de sanciones, por su parte, requiere de un análisis cuidadoso: por lo general, quienes sufren las consecuencias son los grupos más vulnerables, no el gobierno o las facciones en lucha. Esto atenta directamente contra todas las consideraciones de corte humanitario. (Cf. *Ibid.*, p. 64 y E.C. Luck, "Making Peace", en *Foreign Policy*, núm. 89, invierno 1992/1993, p. 152).

Algunas consideraciones

Este capítulo empezó por delinear el sistema de seguridad colectiva establecido a finales de la Segunda Guerra Mundial. El pilar fundamental lo constituyó, sin duda, la prohibición al recurso de la fuerza, con las debidas excepciones de la defensa propia y las prerrogativas asignadas al Consejo de Seguridad. También se analizó el dispositivo *ad hoc* de seguridad, resultado del orden bipolar. Las OMP, consistentes en cuerpos ligeramente armados con funciones de supervisión en cese de hostilidades, fueron un recurso útil en un orden mundial en el que no operaba el sistema de seguridad establecido.

Los retos que distinguen al orden de la post Guerra Fría, sin embargo, responden a lógicas distintas que la agresión internacional. Ha habido cierta tendencia a catalogar conflictos internos como amenazas a la seguridad y la paz mundiales, por las ondas de choque que pueden desencadenar en regiones circundantes. El desplazamiento masivo de poblaciones, por violaciones de derechos humanos, represión y hambrunas, es un ejemplo de lo anterior. Si bien el mecanismo de seguridad se está activando ante crisis humanitarias, gracias a que la temática de los derechos humanos se ha inscrito en la agenda global, lo hace como una respuesta a consideraciones realistas.

Estas mismas consideraciones exigen estrategias diferentes a las que caracterizaron a las OMP --operaciones mayormente capacitadas y con atribuciones militares más específicas-- siempre y cuando se asuma que la ONU pretende desempeñar un papel en su solución. Este punto es de vital importancia, ya que la intervención humanitaria sólo está sujeta a discusión si se parte de la premisa de que la comunidad internacional no puede permanecer al margen de un conflicto que implique violaciones masivas de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad.

Si es el caso, es necesario pasar del mantenimiento de la paz a la implementación. Bajo este

esquema, el consentimiento de las partes debe dejar de ser una condición necesaria para actuar. Las capacidades militares de los operativos que se inscriban bajo esta lógica tampoco pueden limitarse a la defensa propia, ni titubear en cuanto al uso de la fuerza. Esto, a su vez, significa que la intervención no puede ser imparcial ni limitada, si aspira a sentar las bases para un posterior desarrollo pacífico. Tiene que alterar el balance de poder existente e involucrarse en los asuntos internos del Estado en cuestión. Sin embargo, una complicación potencial de este enfoque es la creencia de que un conjunto de valores externos puede solucionar los problemas internos de un Estado; refleja el escaso entendimiento de otras sociedades.⁴⁵ Lo anterior apunta a que, a pesar de que los fines de una intervención sean humanitarios, ésta se tiene que regir por consideraciones realistas. Si se da, tiene que ser con la fuerza necesaria para poner fin al conflicto y restablecer el orden, mucho más allá de la distribución de comida, medicinas y asistencia humanitaria en general.

Subyacen dos ideas fundamentales. En primer lugar, un compromiso a este nivel significaría que se tiene que contrarrestar la tendencia al *dumping* en cuestiones humanitarias. Para los grandes poderes ha resultado cómodo desligarse de la responsabilidad ante crisis humanitarias, al atribuirle a Naciones Unidas esta tarea. Sin embargo, son precisamente estos Estados quienes controlan parte significativa de la asignación de recursos a operaciones humanitarias, así como sus mandatos. No hay que perder de vista la diferencia entre el actor y el instrumento: el éxito o fracaso de Naciones Unidas, como mero instrumento de los Estados, depende del grado en que éstos consideran que los fines de la organización responden a sus intereses.⁴⁶

⁴⁵A. Roberts, art. cit., p. 446. El caso de Somalia, que se discute a fondo en el siguiente capítulo, ilustra las dimensiones que esta falta de entendimiento puede adquirir.

⁴⁶R. Falk, art. cit., p. 643 y K.R. Holmes, art. cit., p. 324.

En segundo lugar, los problemas que Naciones Unidas enfrentó en Irak, Somalia y Yugoslavia, entre otros, surgieron, ante todo, por acciones humanas. Requieren, por lo tanto, de análisis político-estratégicos realizados a consciencia, no de respuestas a las denuncias de los medios masivos de comunicación. El factor CNN puede generar la presión pública necesaria para actuar ante desastres y atrocidades, pero no da origen al liderazgo y la racionalidad indispensables para fundamentar compromisos serios en cuanto a recursos y vidas humanas. La tendencia a *hacer algo*, pero no lo suficiente, sólo lleva a que las acciones de la comunidad internacional sean excesivamente vulnerables a cualquier intento serio por contrarrestarlas.

En resumen, antes de empezar una cruzada por motivos humanitarios, la ONU debería cerciorarse de que existe el suficiente respaldo político, financiero y militar para que la operación concluya, aunque enfrente complicaciones. Tienen que existir perspectivas relativamente buenas de éxito y la convicción de que alternativas que no recurran al uso de la fuerza imposiblemente podrían obtener los mismos resultados.⁴⁷

El siguiente capítulo retomará estos problemas mediante el análisis de la primera intervención humanitaria del nuevo orden mundial: la operación de Naciones Unidas en Somalia. Este ejemplo me permitirá contrastar los aspectos que aquí se han señalado como complicaciones potenciales, con un caso particular. La finalidad es construir un balance general que responda a las siguientes preguntas: ¿Es posible que Naciones Unidas desempeñe un papel exitoso en crisis humanitarias? ¿En que radica el éxito de operaciones de esta índole? ¿Es posible, a final de cuentas, crear la paz donde no parece haber condiciones preexistentes para ella?

⁴⁷Véase E.C. Luck, art. cit., p. 145.

CAPÍTULO IV

LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA EN SOMALIA: DE LA EMERGENCIA AL DESASTRE

There was sufficient international agreement
for a peacekeeping force to be emplaced in Somalia.
But the circle of consensus was narrow rather than broad,
its scope restricted rather than expansive, and
its strength brittle rather than durable.

-Ramesh Thakur

Somalia es el vivo ejemplo de un Estado en el cual las grandes potencias intervinieron, consuetudinariamente, de acuerdo a sus intereses y al balance de poder. De similar manera, ejemplifica la dinámica de los cambios que se han registrado a nivel internacional con el fin de la Guerra Fría. La intervención humanitaria en Somalia pone de manifiesto lo siguiente:

1. Que la relevancia que el régimen de derechos humanos ha adquirido en la agenda internacional, puede definir cursos alternativos de acción.
2. Que la soberanía y el principio de no intervención ya no se interpretan de la manera estática y restrictiva que los caracterizó en el mundo bipolar. La intervención en asuntos internos, por parte de Naciones Unidas, es una posibilidad real.
3. Que las operaciones de mantenimiento e implementación de la paz enfrentan múltiples obstáculos --conceptuales y reales-- debido a las circunstancias particulares que delinean a los conflictos de fin

de siglo.

Estos tres puntos, que se analizaron ampliamente en los capítulos I, II y III me permiten sentar las ideas fundamentales en torno a las que girará el análisis de la intervención en Somalia: la relevancia de los derechos humanos *exige* que la comunidad internacional actue ante emergencias humanitarias; los cambios en la interpretación de la soberanía *permiten* que la comunidad internacional actue; pero los recursos institucionales, operacionales y financieros que se ponen a su disposición para situaciones en extremo complejas *diluyen* las probabilidades de éxito de largo plazo. La pregunta que queda por responder, a la luz de la experiencia de Somalia, es si hay alguna manera mediante la cual se puedan aumentar las perspectivas de éxito de operaciones de este tipo.

Somalia: nación como realidad, Estado como ficción

La sociedad somalí, como la mayoría de las sociedades nómadas, es producto directo de su entorno geográfico-climatológico. La aridez del terreno restringe considerablemente la agricultura sedentaria, lo que reduce las posibilidades de acumulación económica y, por lo tanto, dificulta la creación de estructuras permanentes, incluyendo lo que tradicionalmente se conoce como Estado.

En el contexto de África, la particularidad de Somalia reside en que su población comparte la misma cultura, idioma y religión. A pesar de esta uniformidad hay diferencias, que se registran a un nivel más inmediato: la población somalí se subdivide en tres clanes, dispersos por el territorio y no siempre geográficamente contiguos. Estos clanes, y los subclanes que de ellos se desprenden, constituyen la primera línea de identificación. Tradicionalmente, este sistema de linaje operaba como mecanismo alternativo al Estado, y sustentaba un tejido social interdependiente e inclusivo, con formas aceptadas de resolución de conflictos y un marco de referencia para la vida política y cultural,

establecido por los principios del Islam.¹

La llegada de la potencias europeas fracturó las estructuras existentes, moldeadas por la descentralización y la genealogía, como única base legítima de la vida social y política. (88, p. 110) El territorio fue dividido arbitrariamente en cinco partes: Gran Bretaña estableció su protectorado en el Norte de Somalia, Francia reclamó lo que ahora es Djibouti e Italia colonizó el sur. Para completar el cuadro, Etiopía conquistó la región del Ogaden y Gran Bretaña integró el Distrito de la Frontera Norte a Kenia.²

Los efectos de la colonización tuvieron dos vertientes: en primer lugar, exacerbaron las diferencias regionales. El norte, bajo control británico, gozó de relativa autonomía, lo que le permitió, en gran medida, mantener intactas sus costumbres tradicionales. El férreo control italiano del sur erosionó considerablemente las formas indígenas de control político-social. La segunda vertiente de los efectos de la colonización se resume en el antiguo principio de “divide y vencerás”; las diferencias entre los clanes se exacerbaron.³ El efecto corrosivo que estas divisiones tuvieron sobre el orden somalí fue reforzado por la dinámica del imperialismo y las fuerzas del mercado internacional.

¹R. Schultz, Jr., “State Disintegration and Ethnic Conflict: A Framework for Analysis”, en The Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 541, septiembre 1995, p. 83.

²Parte del legado de esta colonización son las diásporas somalíes en Kenia, Djibouti y Etiopía, que completan el complejo cuadro del irredentismo pan-somalí, característico de la Somalia independiente. (G. Prunier, Somalia: Civil War, Intervention and Withdrawal, 1990-1995, UNHCR-REFWORLD, Center for Documentation and Research, julio 1996, p. 3).

³Un ejemplo de lo anterior fue la distribución de responsabilidades administrativas y militares: el clan Hawiye (localizado principalmente en Mogadishu) se ocupó de la administración local. Los grupos no urbanos y nómadas (del clan Darood) integraron las fuerzas de seguridad y militares. (R. Schultz, loc. cit.).

De la independencia a la lucha civil

El fin del periodo colonial dejó a Somalia con grandes divergencias entre la lógica interna de una estructura social adecuada para un escenario descentralizado y pastoril, por un lado, y las demandas de un Estado artificial, orientado hacia el exterior, por el otro. La independencia no logró responder a estos retos. La emergente clase política hizo del enriquecimiento y la acumulación de poder a nivel personal la fuerza motor del sistema. Era evidente que este panorama no ofrecía espacio para un sistema de democracia liberal. Abundaron partidos pequeños, carecientes de plataformas nacionales, que enarbolaban exclusivamente las necesidades específicas de los sub-clanes a los que representaban.⁴

Con el régimen dictatorial de Siad Barre⁵, la concentración de privilegios y poder aumentó exponencialmente. Para asegurar la supremacía de su propio clan, Barre proclamó la eliminación de las identidades tribales como uno de los objetivos del gobierno. La omnipresente policía secreta cumplió con la tarea de disciplinar a la población y acabar con cualquier brote opositor. Esta dinámica hizo que del énfasis en el parentesco entre clanes, se pasara a la oposición y, por lo tanto, al clanismo.

Sobra mencionar que, en plena Guerra Fría, la comunidad internacional no estuvo mayormente preocupada por el régimen represivo de Barre. La importancia estratégica del Cuerno de Africa hizo de Somalia una ficha más del tablero en el que las super-potencias resolvían su antagonismo. El respaldo económico-militar de la Unión Soviética proporcionó la maquinaria

⁴Ibid., p. 84.

⁵El 15 de octubre de 1969 el Presidente Abdirashiid Ali Shermaarke fue asesinado y las fuerzas armadas llevaron a cabo un sangriento golpe de Estado, lideradas por el Gral. Siad Barre y el Supremo Consejo Revolucionario.

necesaria para el mantenimiento del régimen, a la vez de mitigar sus déficits.⁶ El ingreso de armamento sofisticado intensificó la represión a nivel interno, y respaldó un discurso irredentista y pan-somalí que, eventualmente, condujo al enfrentamiento con Etiopía (1977) y a la derrota militar de Somalia. Las super-potencias se realinearon y Estados Unidos ocupó la vacante.⁷

El fracaso militar del pan-somalismo dio pie a una violenta campaña contra grupos específicos. La represión brutal y la rivalidad entre clanes se convirtieron en la base del sistema; el patrimonialismo fue explotado al máximo, mediante beneficios, puestos y prebendas para los allegados al régimen. En vez de minar, y en última instancia destruir, la estructura de los clanes, esta dinámica estimuló la creación de organizaciones político-paramilitares a su interior. El derrocamiento del gobierno por la vía armada se convirtió en el objetivo común.

En el norte aparecieron el Frente Democrático Somalí de Salvación (FDSS), que reunió a exiliados del clan Mijerteen, y el Movimiento Nacional Somalí (MNS), cuya base social fue el clan Isaaq, del noreste. Ambos grupos operaban desde Etiopía, lo que hizo que en 1988, ante el proceso de paz entre los dos gobiernos, lanzaran una desesperada ofensiva contra el norte de Somalia. Las represalias del régimen fueron extremadamente violentas, caracterizándose por el continuo bombardeo de Hargeysa. Las luchas interclánicas se reforzaron y multiplicaron. En el centro del país surgió el Congreso Unido Somalí (CUS), bajo la organización del clan Hawiye (1989), que fue el próximo blanco del régimen. En el sur apareció el Movimiento Patriótico Somali (SPM), promovido

⁶T. Lyons y A.I. Samatar, Somalia: State Collapse. Multilateral Intervention and Strategies for Political Reconstruction, Washington, The Brookings Institution, 1995, p. 12.

⁷En números totales, le destinó a Somalia 200 millones de dólares en ayuda militar y 500 millones de dólares en asistencia económica. (J. Clark, "Debacle in Somalia", en Foreign Affairs, vol. 72, núm. 1, 1993, p. 111).

por Ogadenis (parte del clan Darood).⁸ El ejército somali también entró en una fase de descomposición, acorde con líneas clanísticas.

Si bien el ataque a clanes y subclanes específicos llevó a que la oposición se organizara, el perfil clanístico de estas agrupaciones dificultó su cooperación. La dinámica conjunta de la oposición fragmentada, la represión gubernamental y la lucha armada generaron las fuerzas necesarias para la erosión de las endebles instituciones estatales. Cuando la lucha civil alcanzó dimensiones nacionales, el colapso era inminente. Así también lo eran las luchas entre clanes para asegurar su supremacía.⁹ A finales de 1990, el gobierno retenía el control del 15 por ciento del territorio nacional. La disrupción de la base económica --el comercio de ganado en el norte y la agricultura en el sur-- precipitaron al país a la anarquía.

Se habían perdido valiosos momentos en los que la diplomacia preventiva hubiera podido surtir efecto. Ante la evidencia del escalamiento de la violencia y la represión, la comunidad internacional permaneció al margen y la lucha se diversificó.¹⁰ Naciones Unidas, después de 18

⁸R. Schultz, art. cit., p. 85 y T. Lyons y A.I. Samatar, *op. cit.*, pp. 17s.

⁹Si bien la identidad étnica se consolidó como una fuerza política poderosa, no es la animosidad entre grupos étnicos lo que lleva a la confrontación. Ante todo, los conflictos étnicos son conflictos entre élites. Una vez que se identifica a un grupo como enemigo, el discurso étnico simplifica los motivos subyacentes, que suelen abarcar desde la búsqueda del dominio de recursos escasos hasta la perpetuación de inequidades en el sistema político. (Para mayores detalles de esta teoría, véase Hizkias Assefa, "Ethnic Conflict in the Horn of Africa: Myth and Reality", en Kumar Rupesinghe y Valery A. Tishkov (eds.), Ethnicity and Power in the Contemporary World, N.Y., United Nations University Press, 1996, pp. 39s)

¹⁰No hubo esfuerzos de mediación ante el bombardeo de Hargeysa (1988), ni tampoco en mayo de 1990, cuando un grupo de intelectuales, empresarios y ex-funcionarios del régimen lanzaron un manifiesto para promover la reconciliación nacional. (M. Sahnoun, Somalia: The Missed Opportunities, Washington, United States Peace Institute Press, 1994, pp. 6-8).

meses de conflicto interno, decidió retirar su personal de Somalia, por razones de seguridad.¹¹ Su negativa a reconocer y actuar ante la crisis hizo que Somalia fuera ignorada a lo largo de 1991.

El descenso a la anarquía

El colapso generalizado de las instituciones de seguridad y del Estado hicieron que, el 27 de enero de 1991, Siad Barre huyera de Somalia. El vacío político fue llenado por las facciones en pugna, incapaces de llegar a un acuerdo. En el centro y el noreste dominaba el FDSS, que estableció cierto orden. El noroeste fue controlado por el MNS, que proclamó la independencia de la República de Somalilandia.

En el sur la situación era mucho más inestable. En el área comprendida entre Mogadishu, Kismayo y Belet Weyn, ningún grupo pudo asegurar su supremacía. Ali Mahdi Mohamed, líder de una de las facciones del CUS, se autoproclamó presidente. El Gral. Mohamed Farah Aideed, cuyas fuerzas habían tomado Mogadishu, desafió este arreglo. Por consiguiente, la capital se enfrascó en una confrontación entre dos personalidades, dos subclanes y dos facciones del CUS.¹²

Los efectos de esta lucha se extendieron a la totalidad de la población y la infraestructura pública fue destruida. Las milicias arrasaron sistemáticamente con lo que encontraban en su camino, quemando cosechas, matando ganado y reduciendo a escombros poblados enteros. Grandes

¹¹El personal de UNICEF-Somalia se recluyó en Nairobi, alegando que en situaciones de guerra no podían operar. Sólo algunas ONG, como la Cruz Roja, *Save the Children* (Gran Bretaña), *Médecins Sans Frontiers* y SOS permanecieron en el país. (Human Rights Watch, The Lost Agenda: Human Rights and U.N. Field Operations, Nueva York, Human Rights Watch, 1993, pp. 108 y 115).

¹²T. Lyons y A.I. Samatar, op. cit., p. 22.

extensiones agrícolas desprovistas de poder político y estructuras paramilitares fueron destruídas, ocasionando un descenso drástico en la producción de granos. Los sistemas de irrigación fueron seriamente dañados y los pozos envenenados. Para todo efecto práctico, esto equivalía a matar de hambre a la población.¹³ Las oleadas de refugiados hacia Kenia, Etiopía y los centros urbanos no se hicieron esperar.

A mediados del año, el gobierno de Djibouti, con el apoyo de Egipto, Italia y otros Estados africanos, convocó a una conferencia para proponer arreglos pacíficos a las facciones en lucha. El esfuerzo fue vano: la situación se había deteriorado demasiado. Simultáneamente, la Cruz Roja reveló los resultados de una investigación en el sur de Somalia: 40 por ciento de la población sufría de malnutrición severa, y 50 por ciento de malnutrición moderada. Según la FAO, a finales de 1991, el 50 por ciento de los niños menores de cinco años habrían muerto. Naciones Unidas seguía estando ausente.

La guerra de Mogadishu y el caos generalizado finalmente atrajeron la atención de la comunidad internacional. El Consejo de Seguridad --reactivado según sus provisiones originales gracias al fin de la división ideológica entre los miembros permanentes— decidió actuar ante lo que se definió como la emergencia humanitaria más grave de la época. Somalia ya había descendido hacia la anarquía total y cualquier posibilidad de reconciliación o diplomacia preventiva se había perdido.

¹³Para mayores detalles véase United Nations, The United Nations and Somalia, 1992-1996, Nueva York, Department of Public Information, The U.N. Blue Book Series, vol. VIII, 1996, p. 14.

Somalia: un laboratorio de prueba para las nuevas teorías de la intervención humanitaria

La intervención humanitaria en Somalia se dividió en tres fases, cada una de las cuales tuvo mandatos, comandos y estrategias diferentes, además de distintos grados de acceso a recursos financieros, administrativos, humanos y militares. Esto no sólo hizo imposible la continuidad y la persecución de objetivos de largo plazo, sino que debilitó el esfuerzo de la comunidad internacional y, por lo tanto, sus probabilidades de éxito. A lo largo de los siguientes dos años, Somalia se convirtió en el laboratorio de prueba de las nuevas teorías del mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.¹⁴

ONUSOM I

El 23 de enero de 1992 el Consejo de Seguridad adoptó su primera resolución en torno a Somalia, que impuso un embargo total de armas y exigió el cese de hostilidades para facilitar la distribución de asistencia humanitaria.¹⁵ El mandato limitado de esta resolución se mantuvo a lo largo de esta fase inicial, probando ser insuficiente para hacer frente a las circunstancias. Estados Unidos, ante la amenaza de un incremento en el de por sí sobrecargado presupuesto para operaciones de mantenimiento de la paz, evitó a toda costa que la resolución 733 recomendara acciones de este tipo. En un año de elecciones, era un tema demasiado delicado de política exterior para la agenda de Washington.¹⁶

¹⁴C. Crocker, "The Lessons of Somalia: Not Everything Went Wrong", en *Foreign Affairs*, vol. 74, mayo-junio 1995, p. 4.

¹⁵S/RES/733, 23 de enero de 1992.

¹⁶T. Lyons y A.I. Samatar, *op. cit.*, p. 30.

Naciones Unidas convocó a los representantes de las facciones en lucha en Mogadishu a Nueva York, donde el 3 de marzo de 1992 firmaron un alto al fuego y los días 27 y 28 del mismo mes acordaron mecanismos de monitoreo del cese de hostilidades, así como provisiones para la distribución efectiva de asistencia humanitaria.

A pesar de la evidente necesidad de avanzar con decisión en la implementación de estos acuerdos, el Consejo de Seguridad tardó un mes en autorizar el despliegue de 50 observadores militares para supervisar el alto al fuego, bajo estrictas provisiones de OMP tradicionales.¹⁷ Una fuerza adicional para proteger las actividades de asistencia humanitaria (integrada por 500 pakistanís) sería desplegada “tan pronto como fuese posible”, laxitud que era una ironía a la luz de la emergencia humanitaria: 300,000 somalíes habían muerto de hambre; 500,000 refugiados estaban en campamentos en Etiopía, Kenia y Djibouti y 3,000 personas --en especial mujeres, niños y ancianos-- estaban muriendo cada día. En cifras totales, se estimaba que 4.5 millones de somalíes (65 % de la población del país) necesitaban asistencia externa; un millón y medio de éstos estaban bajo riesgo inmediato.¹⁸

Durante los siguientes meses, la característica principal de ONUSOM I fue la ineffectividad. Los enredos burocráticos de las agencias humanitarias de Naciones Unidas estaban imposibilitando la pronta llegada de la asistencia, a la vez que errores y ambivalencias estaban minando la

¹⁷Véase la resolución 751 del Consejo de Seguridad (S/RES/751, 24 de abril de 1992). Cabe mencionar que el Observador Militar en Jefe llegó a Mogadishu el 5 de julio de 1992; el complemento total de 50 observadores llegó el 23 de julio. Habían pasado tres meses desde que se había autorizado el despliegue. (United Nations, *op. cit.*, pp. 25s).

¹⁸M Sahnoun, *op. cit.*, pp. 15s.

cooperación de las facciones en lucha, que seguía siendo un prerrequisito.¹⁹ A mediados de julio de 1992, el Programa Mundial de Alimentos (WFP) había llevado 18,857 toneladas de comida, de 68,388 toneladas que había prometido en enero. Durante nueve meses se habían dejado intactos 68 millones de dólares que el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas pensaba destinar a Somalia.²⁰

Mohammed Sahnoun, el Representante Especial del Secretario General en Somalia, trabajó de manera consistente con los ancianos de los clanes, apegándose a los métodos tradicionales somalíes. A pesar de que éstos solicitaron la asistencia de Naciones Unidas para llevar a cabo un desarme general y organizar fuerzas locales de policía, idea que era fuertemente respaldada por el Secretario General, el Consejo de Seguridad reafirmó el mandato limitado de la operación, sin hacer mención del desarme.²¹

La imposibilidad de cumplir con los objetivos de una operación humanitaria extremadamente necesaria, bajo un alto al fuego que se erosionaba y el escalamiento de la violencia, llevó a que la Cruz Roja y CARE denunciaran agresivamente la falta de involucramiento por parte de la comunidad internacional. Boutros-Ghali, frustrado por la negativa de Naciones Unidas para recurrir a acciones

¹⁹Después de que el primer contingente llegó, un avión que UNICEF había rentado y que seguía teniendo el logotipo de Naciones Unidas, fue detenido en Nairobi con dinero y uniformes militares para Ali Mahdi. La respuesta de Aideed no se hizo esperar: acusó a Naciones Unidas de apoyar a la facción contraria, sin que la organización respondiera cabalmente o hiciera las investigaciones pertinentes. (Human Rights Watch, *op. cit.*, p. 120).

²⁰J. Clark, art. cit., p. 116. Los alegatos de la falta de seguridad, a pesar de no ser infundados, contrastaban con las operaciones de la Cruz Roja, que había hecho llegar 53,900 toneladas de comida entre febrero y junio, mediante 20 distintos puntos de entrada. (M. Sahnoun, *op. cit.*, p. 20).

²¹Cf. los siguientes documentos: S/24343, 22 de julio de 1992 (Reporte del Secretario General) y S/RES/767, 27 de julio de 1992.

más determinantes, se quejó públicamente del desinterés de Occidente, enfrascado en Yugoslavia. Simultáneamente, la senadora Nancy Kassebaum de Estados Unidos visitó Somalia, forzando al Presidente Bush a actuar.

El factor CNN se activó y las imágenes de la hambruna en Somalia disiparon la apatía de la opinión pública estadounidense, que se unió al coro de críticas. El Congreso estadounidense aprobó una respuesta más activa, que consistió en el puente aéreo de Somalia, establecido en agosto. Otros gobiernos, agencias de Naciones Unidas y ONG empezaron a reaccionar.²²

La ayuda internacional que empezó a llegar a Somalia no tardó en convertirse en la única fuente de ingreso y, por lo tanto, en materia de disputa. La seguridad comenzó a disminuir de manera alarmante; el saqueo de almacenes, la extorsión a las agencias donantes y los pagos por “protección” se hicieron cada vez más frecuentes. De acuerdo con el personal de campo, el 40 por ciento del alimento que llegaba estaba siendo robado.²³

Por toda respuesta, el Consejo de Seguridad, todavía incapaz de insertar el dispositivo de 500 pakistanís al interior de Somalia, autorizó el despliegue de unidades adicionales de seguridad y

²²P.J. Schraeder, “U.S. Intervention in the Horn of Africa Amidst the End of the Cold War”, en *Africa Today*, vol. 40, núm. 2, 1993, p. 17. El Departamento de Asuntos Humanitarios lanzó un Programa de Acción de 100 Días, que contemplaba una infusión masiva de comida, coordinada por la Cruz Roja y el WFP. Cada mes se proporcionarían 50,000 toneladas de alimento básico; además se implementaría una campaña de vacunación y de sanidad del agua. Por primera vez en la historia de la ONU, esto se manejaría conjuntamente por la Organización y ONG. (United Nations, op. Cit., p. 23 y p. 194).

²³Si bien parte del alimento robado se colocaba en el mercado negro que se estaba desarrollando, todo parece respaldar la idea de que la mayor porción pasaba a manos de las facciones en lucha, en un intento por alterar el balance de poder existente. (W.J. Durch, “Introduction to Anarchy: Humanitarian Intervention and ‘State Building’ in Somalia”, en W.J. Durch (ed.), *U.N. Peacekeeping, American Policy, and the Uncivil Wars of the 1990's*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1996, p. 318).

logística (más de tres mil efectivos).²⁴ No se consultó a Sahnoun y tampoco se tomó en cuenta a las facciones en lucha, de cuyo consentimiento se había hecho depender el despliegue del operativo inicial. ²⁵ Por consiguiente, cuando los primeros cuarenta efectivos arribaron a Somalia (cinco meses después de la resolución) fueron atacados en el aeropuerto. Simultáneamente, Ali Mahdi amenazó con bombardear cualquier buque que llegara al puerto, alegando que la asistencia se estaba desviando hacia la facción de Aideed.

UNITAF

A finales de 1992, empezó a ser evidente que la operación humanitaria estaba fallando no por la presencia de fuerzas internacionales, sino por la debilidad de éstas, así como por un mandato inadecuado. El 29 de noviembre de 1992 --casi un año después de que la ONU había empezado a considerar el caso de Somalia y más de dos años después de que la crisis empezara-- el Secretario General de la Organización presentó cinco opciones al Consejo de Seguridad, que abarcaron desde el retiro total de la presencia internacional, hasta la intervención militar.

Estados Unidos estaba a favor de la intervención²⁶, a la vez que era evidente que Naciones

²⁴S/RES/775, 28 de agosto de 1992.

²⁵La reticencia de Naciones Unidas de avanzar en el programa debido al desacuerdo entre las facciones con respecto al despliegue de las tropas, hizo que Sahnoun criticara públicamente a la organización: "Un año pasó durante el cual las Naciones Unidas y la comunidad internacional...vieron como Somalia descendía a este infierno. El daño no tiene reparación". El 26 de octubre Sahnoun renunció. (Cit. por Human Rights Watch, op. cit., p. 121).

²⁶En estos momentos, el respaldo de la opinión pública estadounidense estaba en su apogeo. Una encuesta del *New York Times* y de CBS arrojó cifras que hablan por sí solas: el 81 por ciento de los encuestados pensaban que Bush estaba haciendo lo correcto al enviar tropas a Somalia; 70 por ciento sostenía que la misión tenía que llevarse a cabo aun si se ponía en riesgo recursos humanos y materiales. (P.J. Schraeder, art. cit., p. 17).

Unidas carecía de la infraestructura financiera, logística y militar necesaria para una operación de esta naturaleza. Mediante la resolución 794, del 3 de diciembre de 1992, el Consejo de Seguridad declaró que la situación en Somalia constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Consecuentemente, autorizó acciones bajo capítulo VII de la Carta, con el objetivo de establecer un entorno seguro para la operación humanitaria. Una vez más, el desarme no fue considerado parte integral del mandato.²⁷

A diferencia de la parsimonia que caracterizó la implementación de las resoluciones anteriores, este mandato se llevó a cabo de inmediato. Actuando bajo un mandato de Naciones Unidas, el comando de la operación militar fue asumido por Estados Unidos, quien contribuyó el mayor contingente. Los costos de la operación fueron cubiertos tanto por los países que mandaron tropas, como por contribuidores no involucrados. Naciones Unidas no tuvo nada que ver en el presupuesto de la operación y, por lo tanto, sus posibilidades para ampliar el mandato fueron nulas.

El 9 de diciembre UNITAF hizo su entrada triunfal a Mogadishu, con gran despliegue de fuerzas. Las milicias desaparecieron de las calles y el armamento pesado fue retirado de la ciudad. Por consiguiente, fue fácil asegurar el aeropuerto y, al día siguiente, el primero avión del WFP pudo aterrizar. Los líderes de las facciones en lucha estaban conscientes de la futilidad de oponerse a un operativo de tal magnitud. El 11 de diciembre Robert Oakley --enviado especial de Estados Unidos a Somalia-- negoció un alto al fuego entre Ali Mahdi y el Gral. Aideed.²⁸

Para UNITAF, tanto el mandato como la estrategia de la operación estaban claramente delimitados: había que establecer un entorno seguro para la asistencia, por lo que era necesario llegar

²⁷Véase S/RES/794, 3 de diciembre de 1992.

²⁸T. Lyons y A.I. Samatar, *op. cit.*, p. 39.

a un acuerdo con los Señores de la Guerra de Mogadishu. El siguiente paso fue extender estas negociaciones a las demás zonas, convenciendo a las milicias para salir de las ciudades antes de que UNITAF llegara. Se les estaba invitando a abandonar el escenario crítico, sin exigirles abandonar las armas. Si bien el objetivo último de esta estrategia era crear un ambiente seguro, el costo implícito fue la erosión de la tan ansiada imparcialidad.²⁹ Ante la sociedad civil de Somalia, la comunidad internacional estaba confiriendo a los señores de la guerra el estatus de líderes legítimos.

En cuestión de tres semanas las fuerzas de UNITAF controlaron 9 ciudades clave y el Plan de los 100 Días se puso en marcha. Entre el 10 de diciembre y el 20 de enero de 1993, 13 buques del WFP desembarcaron en el puerto, UNICEF expandió sus operaciones y más ONG llegaron. Se distribuyeron semillas y herramientas para la agricultura y se implementaron campañas de vacunación para el ganado. Los mercados resurgieron y se empezó a planear la repatriación de refugiados.³⁰

La tensión entre los objetivos de corto plazo --limitar la misión en términos de tiempo, dinero y riesgo-- y los objetivos de largo plazo --que debían ser facilitar la reconciliación política-- se hizo evidente. El desarme seguía siendo indispensable y UNITAF era, sin duda, lo suficientemente popular y fuerte como para cumplir con este objetivo.³¹ Pero al tener un mandato limitado a cinco

²⁹En Kismayo, donde el líder estaba bajo sospecha de haber asesinado a cientos de ancianos antes de la llegada de UNITAF, Oakley simplemente procedió a entrevistarse con él (19 de diciembre).

³⁰Para mayores detalles véase United Nations, *op. cit.*, pp. 35s.

³¹El Secretario General insistía en que UNITAF desarmara, desactivara minas y reconstituyera fuerzas locales de policía. Estados Unidos, por su parte, interpretó el mandato de UNITAF como el aseguramiento de puertos y aeropuertos, así como la protección de la operación humanitaria, exclusivamente. (J.R. Bolton, "Wrong Turn in Somalia", en *Foreign Affairs*, vol. 73, núm.1, enero-febrero 1994, p. 61).

meses, el desarme estaba fuera de discusión. Sin la reconstrucción de cuerpos locales de policía, desarmar hubiera significado reducir la capacidad individual de defensa, lo que habría involucrado a UNITAF en la difícil tarea de proporcionar seguridad en las calles. Por lo tanto, tácitamente se optó por crear un entorno de seguridad artificial.

Las Conferencias de Addis Ababa

Tan pronto como la hambruna empezó a ser contrarrestada fue posible examinar el desastre humano y estructural de Somalia. En enero de 1993 representantes de las 15 facciones somalíes se reunieron en Addis Ababa, bajo los auspicios de Naciones Unidas. Todos los participantes de esta conferencia eran integrantes activos de movimientos clanísticos y si bien había líderes no militares, éstos permanecieron como actores secundarios, sin voz en el cese de hostilidades que se acordó.³²

A pesar de que el alto al fuego no se mantuvo, Naciones Unidas prosiguió hacia una segunda conferencia, en marzo de 93. Esta vez, la invitación se hizo extensiva a movimientos políticos, grupos de mujeres, religiosos, organizaciones civiles y no gubernamentales, así como ancianos y personas eminentes de las comunidades. El objetivo específico de esta segunda ronda fue la reconstrucción nacional de Somalia. Se decidió crear un Consejo Nacional Transitorio, que fungiría como la máxima autoridad política durante dos años.³³ También se determinó la creación de autoridades nacionales, regionales y locales, sin hacer explícita la relación entre éstas. El desarme se fijó como el principal objetivo de corto plazo, pero no se estableció ningún mecanismo para llevar

³²Para mayores detalles sobre las Conferencias de Addis Ababa, véase T. Lyons y A.I. Samatar, *op. cit.*, pp. 44 y *passim*.

³³Cada facción tendría un asiento, a la vez de que cada una de las 18 regiones de Somalia tendría 3 representantes, de los cuales una sería mujer (*Ibid.*, p. 50).

a cabo una tarea de tal magnitud y complejidad. Una vez más, de los 250 participantes en la conferencia, sólo los 15 representantes militares de las facciones en lucha estuvieron en la negociación final de los acuerdos.

Con todas sus limitantes, el segundo acuerdo de Addis Ababa fue el intento más articulado que se hizo para promover la rehabilitación política de Somalia. Su potencialidad radicaba en que, al incluir asambleas locales y regionales, abría una posibilidad a la participación de líderes no militares. De esta manera, podía llevar a la transición de una estrategia política de acomodación de las fuerzas existentes, de corto plazo, a una estrategia para la construcción de instituciones, de largo plazo.³⁴

Sin embargo, llevaba implícitas estrategias opuestas. Por un lado, buscó encontrarle acomodo a los líderes militares, dentro del orden que habría de surgir; por el otro, reforzó la posición de los líderes de la sociedad civil. La contradicción subyacente fue expresada con claridad en Somalilandia, donde se dijo que la fórmula propuesta por Addis Ababa "pretende que la república independiente del norte sea gobernada por un grupo confuso de comités presididos por los antiguos señores de la guerra del sur (ahora se les llama políticos)".³⁵

La comunidad internacional, tratando de encontrar un punto de equilibrio donde la estabilidad fuera posible, estaba asignándole un papel decisivo en la reconstrucción a quienes habían orquestado el caos del año anterior. Por un lado, si bien esto puede parecer realista, no alteró el balance de poder en Mogadishu, que era lo suficientemente fuerte para minar el proceso entero. Por el otro lado,

³⁴Ibid., p. 52.

³⁵SNU, "The Addis Ababa Agreement: The Ultimate Bribe", Somalia News Update, vol. 2, marzo 30, 1993, cit. en Ibid., p. 52.

Naciones Unidas debía haber puesto mayor énfasis en identificar y aislar del proceso a quienes habían incurrido en crímenes de guerra. Los derechos humanos debían haber sido una preocupación central en la reconstrucción de Somalia, lo que hubiera significado hacer responsables a quienes habían cometido violaciones masivas de derechos humanos en el pasado reciente.

ONUSOM II

Un día antes de que se firmaran los acuerdos de Addis Ababa, el Consejo de Seguridad extendió el mandato de la operación y transfirió el control a Naciones Unidas, a partir del cuatro de mayo de 1993. El mandato de UNTAF --construir un entorno seguro para la asistencia humanitaria-- se había logrado en términos relativos. Para que la seguridad fuera independiente de la presencia militar estadounidense y tuviera bases sólidas, hacían falta la desmovilización y el desarme, así como la extensión de la operación a la totalidad del territorio.

Estas circunstancias y la esperanza fincada en los acuerdos de Addis Ababa, contribuyeron a que ONUSOM II tuviera un mandato mucho más ambicioso. Entre sus objetivos estaban el monitoreo del alto al fuego; la prevención de la reanudación de la violencia y, en su caso, acciones apropiadas contra la facción infractora; la confiscación del armamento pesado de las facciones; el desarme de todos los "elementos armados no autorizados"; el mantenimiento de la seguridad en puertos, aeropuertos y líneas de comunicación; la protección del personal civil de Naciones Unidas y ONG; la desactivación de minas y la asistencia en materia de repatriación de refugiados y desplazados a nivel interno.³⁶

Esta fue la primera resolución del Consejo de Seguridad autorizando una operación de

³⁶S/RES/814, 26 de marzo de 1993.

implementación de la paz. Reflejaba no sólo el optimismo de la comunidad internacional, sino también la sobrevaluación de las capacidades de Naciones Unidas. El mandato de reconstruir un Estado, prácticamente de la nada, era de una complejidad extraordinaria por naturaleza; en un escenario donde el conflicto seguía siendo una constante, era imposible de cumplir.

A pesar de que este mandato sobrepasaba por mucho al de UNITAF, no hubo un incremento en recursos humanos y materiales. Se le asignaron 28,000 tropas, de las cuales 8,000 correspondían al apoyo logístico de UNITAF. Adicionalmente, Estados Unidos aportó una *Quick Reaction Force* y una *Joint Task Force*, preparadas para cualquier eventualidad. Si bien estos cuerpos fortalecían las capacidades militares de la operación, también la complicaron en exceso: estaban bajo control directo de Estados Unidos, no de la ONU.³⁷

La autorización amplia para el uso de la fuerza, en caso de que el cese de hostilidades no fuera respetado, le imprimió una dinámica particular a la operación. A sólo tres días de haber llegado, tropas belgas se enfrentaron a fuerzas aliadas del Gral. Aideed, que trataban de retomar Kismayo. Esta primera acción determinó el tono de la relación entre ONUSOM II y las facciones de Mogadishu. Aideed se sintió directamente amenazado, mientras que Ali Mahdi entendió las ventajas de cooperar con la ONU. Consecuentemente, la situación en Mogadishu se volvió a deteriorar.³⁸

El 5 de junio, la inspección de uno de los almacenes de armamento de Aideed, contiguo a Radio Magoadishu --radiodifusora desde donde Aideed lanzaba campañas de desprestigio contra sus opositores, incluyendo a Naciones Unidas--, desencadenó un enfrentamiento. Simultáneamente, una unidad estacionada en un centro de distribución de comida, al sur de la ciudad, fue emboscada.

³⁷United Nations, *op. cit.*, pp. 44s.

³⁸G. Prunier, *op. cit.*, p. 20.

Estos enfrentamientos arrojaron un saldo de 24 soldados pakistanís muertos y 56 heridos.

La respuesta del Consejo de Seguridad no se hizo esperar; al día siguiente autorizó acciones militares contra los responsables del ataque a las fuerzas de ONUSOM II, incluyendo su arresto y detención.³⁹ La opinión generalizada era que ambos ataques fueron planeados y perpetrados por fuerzas de Aideed. Identificado el enemigo, las consecuentes campañas de destrucción de armamento, bombardeos y asaltos terrestres, hicieron que el apoyo civil se dividiera. El extremo se alcanzó cuando el Almirante Howe --Representante Especial del Secretario General en Somalia-- pidió públicamente el arresto de Aideed y puso precio a su cabeza: ONUSOM se había convertido en parte activa del conflicto. Era un clan más tratando de establecer su supremacía entre aliados y enemigos.⁴⁰

El terreno urbano fue explotado al máximo por Aideed, cuya estrategia de guerrilla hizo más consistentes los ataques contra personal de Naciones Unidas, a la vez de elevar el número de víctimas civiles.⁴¹ La rápida degeneración de la situación llevó a que Estados Unidos introdujera un

³⁹Véase S/RES/837, 6 de junio de 1993 y S/260022, 1 de julio de 1993 (Reporte del Secretario General sobre la Implementación de la Resolución 837).

⁴⁰La operación militar se había convertido en un objetivo *per se*. Jan Eliasson, Subsecretario General para Asuntos Humanitarios, denunció que la situación había llegado al extremo de gastar diez dólares en protección militar, por cada dólar destinado a la asistencia. (S. Makinda, "Somalia: From Humanitarian Intervention to Military Offensive?", en The World Today, vol. 49, octubre 1993, p. 185).

⁴¹Ante el escalamiento del conflicto, y el aumento de víctimas somalés a manos de las fuerzas internacionales, Amnistía Internacional subrayó, una y otra vez, las condiciones consuetudinarias del uso de la fuerza: necesidad, proporcionalidad y discriminación (entre civiles y militares). Pero en un conflicto de esta naturaleza, esta distinción es borrosa y, al insertarse en ámbitos urbanos, difícil de mantener. (R. Thakur, "From Peacekeeping to Peace Enforcement: The U.N. Operation in Somalia", en The Journal of Modern African Studies, vol. 32, núm. 3, 1994, p. 400).

cuerpo adicional de *Rangers*, también bajo órdenes directas de Washington. Después de varios éxitos y la captura de algunos colaboradores cercanos de Aideed, el 3 de octubre el componente norteamericano se enfrascó en una lucha en la cual 18 soldados murieron y un piloto fue capturado.

Las asimetrías entre los actores involucrados se hizo evidente: los intereses que los señores de la guerra tenían en juego eran, por mucho, superiores a la perseverancia y el compromiso, en términos de vidas humanas, de la comunidad internacional --y en especial de Estados Unidos. La opinión pública, que medio año antes se había manifestado en pro de la intervención humanitaria en Somalia, a pesar de los costos humanos y materiales que podía implicar, dio un giro de 180 grados. A pesar de que el enfrentamiento del 3 de octubre se había dado fuera del contexto de ONUSOM II, Naciones Unidas fue responsabilizada de llevar a la operación al fracaso más rotundo.⁴² El Presidente Clinton anunció la retirada de sus fuerzas, patrón que los demás gobiernos involucrados siguieron. En última instancia, la ONU era responsable de permitir que gran parte del curso de la operación, desde sus inicios, fuera decidido por Estados Unidos.

A todas luces, la misión había fallado. Las facciones se polarizaron de nueva cuenta, la seguridad volvió a ser un punto trascendental y la asistencia humanitaria fue interrumpida. Evidentemente, el proceso de reconciliación nacional estaba fracturado sin esperanzas visibles de reanudación. Para algunas de las partes, la ONU había dejado de ser un actor legítimo en el escenario; para otros seguía siendo indispensable.

Independientemente de esta ambivalencia, el vigoroso entusiasmo por la intervención

⁴²Después de la confrontación de octubre, el Consejo de Seguridad estableció una Comisión de Averiguaciones, integrada por tres renombrados juristas (Nguble, Erskine y Hägglund), que llegó a la conclusión de que Aideed, Estados Unidos y Naciones Unidas compartían la culpa por hacer que la misión humanitaria degenerara en conflicto. (*Ibid.*, p. 388).

humanitaria en Somalia se había acabado.⁴³ Los fondos facilitados por la comunidad internacional disminuyeron y ante la inminente retirada de las fuerzas estadounidenses no hubo ofertas para ocupar la vacante. Aun así, el Consejo de Seguridad autorizó la ampliación temporal del mandato. Si bien se mantuvo un número considerable de tropas, su principal función fue defender a la operación, que se redujo a Baidoa, Kismayo y el Norte de Mogadishu hasta que el mandato de ONUSOM II terminó. Las funciones de implementación coercitiva se cancelaron por completo.⁴⁴

Balances y perspectivas: la intervención humanitaria a contraluz del caso de Somalia

Sin que ese haya sido el propósito, cada una de las etapas de la intervención internacional en Somalia describe una estrategia específica y, por consiguiente, una operación en sí misma. ONUSOM I fue demasiado débil y su mandato en extremo limitado; UNITAF fue demasiado breve y estuvo únicamente orientada hacia las necesidades más inmediatas; ONUSOM II, por su parte, tuvo un mandato excesivamente amplio y facultades coercitivas que no se correspondieron con su poder real. Eran tres modalidades diferentes de intervención que no tenían que haber fallado forzosamente, si el manejo del tiempo y de los recursos --e incluso de la fuerza-- hubiera sido consistente. Haciendo un análisis por partes, los problemas subyacentes:

El punto de partida fue inadecuado. El hecho de que Naciones Unidas negociara con las dos facciones en pugna en Mogadishu, fue equivalente a ignorar a los líderes y clanes que habían permanecido al margen de la lucha, tanto en la capital como en el resto de Somalia. También

⁴³Es interesante mencionar que en la Resolución 897 el Consejo de Seguridad hizo mención, por primera vez, del respeto a la soberanía y a la integridad territorial de Somalia. (S/RES/897, 4 de febrero de 1994).

⁴⁴United Nations, *op. cit.*, pp. 64ss.

significó ignorar la correlación de fuerzas en el resto del país. Todo parecía indicar que estas dos facciones, que estaban acabando con Mogadishu y sus alrededores, eran los representantes legítimos de Somalia. Esto les confirió un estatus que implicó múltiples complicaciones posteriores.

Después de que Naciones Unidas permitió que pasara un año antes de involucrarse en Somalia, las primeras medidas adoptadas mandaron la señal inequívoca de que no se procedería con la decisión necesaria. Se permitió que las facciones en lucha en Mogadishu tuvieran el poder de decidir si la fuerza internacional se desplegaría o no. Los meses que transcurrieron hasta que fue posible poner en marcha la operación, permitieron que la hambruna se intensificara. La ONU insistió en monitorear el alto al fuego antes de proveer la asistencia humanitaria. Siendo que mucha de la violencia giraba en torno a la creciente escasez de comida, la asistencia debía haber llegado de inmediato. Ultimadamente, era una intervención por motivos humanitarios.

El operativo de 500 pakistanís que llegó a Somalia --cinco meses después de la resolución que había autorizado su despliegue-- estaba actuando bajo las provisiones más estrictas de OMP tradicionales: tanto el consentimiento de los señores de la guerra, como la total y absoluta neutralidad fueron prerequisites irreductibles. La falta de determinación, así como de respaldo real, puso a esta fuerza a merced de los señores de la guerra. La estrategia de utilizar una fuerza militar simbólica en un conflicto que estaba lejos de resolverse, había fallado.

El problema subyacente de esta primera etapa fue que el alto al fuego se entendió como la solución para llevar a cabo una operación con fines netamente humanitarios. Naciones Unidas optó por trabajar con los síntomas e ignorar las causas. En realidad, el frágil cese de hostilidades, acordado en marzo de 1992, no podía ser más que el primer paso para promover la reconciliación política y llenar el vacío de autoridad. Al concederle la autoridad de facto a las facciones de

Mogadishu, se estaba fortaleciendo a quienes podían desafiar a la operación. Era evidente que el mandato y las capacidades otorgadas a ONUSOM I eran demasiado limitadas para la compleja situación de Somalia.

En contraposición con ONUSOM I, las debilidades y las fortalezas de UNITAF fueron dos caras de la misma moneda: su brevedad. La rapidez con la que se procedió en el establecimiento de un "entorno seguro" para la distribución de la asistencia humanitaria contrarrestó el cálculo político de largo plazo. Quienes habían contribuido a lo más sangriento de la lucha civil no eran líderes de clanes; su autoridad no se desprendía de las tradiciones somalíes. Eran señores de la guerra, "una expresión de la anomia de una sociedad donde los valores tradicionales se han desintegrado y los valores modernos no se han podido arraigar".⁴⁵

La idea generalizada de que el caos de Somalia se debía a pandillas de adolescentes armados, que se desvanecerían como por arte de magia ante la llegada de los contingentes militares, sólo era parcialmente acertada. Si bien estas "pandillas" se replegaron, no se desvanecieron. De la misma manera, la creencia en que la distribución de comida y asistencia restauraría el Estado automáticamente, carecía de realismo. Ambas concepciones ejemplificaban, más que una estrategia adoptada para enfrentar y solucionar un conflicto interno con consecuencias humanitarias, la arrogancia occidental y la falta de entendimiento de las causas subyacentes.

La reconciliación política es un reto difícil, porque promover soluciones de largo plazo puede significar darle fuerza a quienes no tienen las armas, mientras que un objetivo de corto plazo requiere

⁴⁵G. Prunier, *op. cit.*, p. 18.

operar con las facciones armadas en pugna.⁴⁶ En el caso de UNITAF, la brevedad de la misión impidió perseguir la reconciliación a largo plazo. Ante el imperioso requisito de la neutralidad se optó por legitimizar a las facciones armadas. Al no implementar un programa de desarme, la ONU y Estados Unidos estaban respaldando a quienes tenían el poder, dejando desprotegidos a quienes no tenían defensa. La pregunta de cómo impedir que las facciones en lucha victimizaran a la población vulnerable no se planteó y, por lo tanto, no se respondió.

Dada la fortaleza de UNITAF, el desarme no sólo hubiera sido posible, sino que habría mandado la señal inequívoca de que la comunidad internacional estaba tomando en serio su misión en Somalia. Permitir que los señores de la guerra se replegaran hizo que éstos, sensibles a la correlación de fuerzas, comprendieran que su poder no estaba siendo amenazado.

El argumento más común para explicar el fracaso final en Somalia es que la naturaleza de la misión cambió. El mandato restringido de UNITAF se amplió drásticamente bajo los auspicios de UNOSOM II; de la distribución de comida se pasó a la reconstrucción de la nación. Este argumento desvía la atención de los orígenes del conflicto: la hambruna de Somalia no se debía a factores naturales, era el resultado del colapso del Estado. Por lo tanto, el mandato limitado de UNITAF sólo cumplía con las necesidades mas apremiantes, sin llenar el vacío existente.

Bajo esta nueva perspectiva, la legitimidad que previamente se había conferido a los señores de la guerra, complicó enormemente el papel coercitivo de ONUSOM II. Las consecuentes reacciones violentas fueron inevitables. A la vez, la cantidad y el tipo de fuerza empleada en Somalia era insuficiente para una operación coercitiva de implementación, pero demasiado extravagante para

⁴⁶Véase el análisis de W. Clarke y J. Herbst, "Somalia and the Future of Humanitarian Intervention", en *Foreign Affairs*, vol. 75, marzo-abril 1996, pp. 78ss.

una OMP tradicional.⁴⁷ Era imposible mantenerse fuera de la pugna, y extremadamente difícil involucrarse en la política interna, sin generar divisiones en la ONU, la comunidad internacional y, sobre todo, al interior de Somalia.

Si Naciones Unidas hubiera reconocido la crisis somalí como el resultado de un conflicto mucho más profundo y complejo que la sequía, habría podido diseñar estrategias de largo plazo desde el principio. Al eliminar el aspecto político de la intervención, se descartó el análisis realista necesario para resolver el problema subyacente. Naciones Unidas estaba tan decidida a sentar un precedente de imparcialidad, neutralidad y altruismo en la primera intervención autorizada por motivos humanitarios, que descuidó las consideraciones realistas más básicas.

Uno de los puntos que fue tratado con mayor negligencia, y que prácticamente brilla por su ausencia en el libro que la Organización publicó con respecto al caso de Somalia, son los derechos humanos. Y esta es una omisión grave en una intervención humanitaria, cuyo fin no sólo debe ser la distribución de asistencia. Los años de represión del régimen de Barre fueron sucedidos por una lucha entre clanes que recurrieron a las mismas tácticas. El conflicto reafirmó un patrón de violaciones masivas de derechos humanos, que se ignoró por completo.

La Comisión de Derechos Humanos estableció el mandato de su experto independiente (Fanuel Jarirentundu Kozonquizi) el 10 de marzo de 1993. ECOSOC aprobó esta resolución a finales de julio del mismo año. No fue hasta octubre que se presentó un primer reporte que, irónicamente, puso el mayor énfasis en los enfrentamientos entre ONUSOM II y las facciones

⁴⁷Esto sin mencionar que las tropas de ONUSOM II no fueron desplegadas a tiempo para la transición de una operación a la otra, no siguieron un patrón unificado de respuesta y, en el caso de los contingentes especializados bajo comando estadounidense, actuaban unilateralmente, para todo efecto práctico. (Para detalles de las complicaciones que esto implicó, véase W.J. Durch, art. cit., pp. 344-348).

somalíes. Se juzgó que, dadas las circunstancias, era prematuro proponer actividades concretas.⁴⁸

Hacia finales del año, la Asamblea General hizo un llamado a las partes involucradas para “proteger a civiles, personal de Naciones Unidas y de asistencia humanitaria, de ser asesinados, torturados o arbitrariamente detenidos”.⁴⁹ Si bien esta resolución mencionó el establecimiento de un grupo de monitores independientes de derechos humanos, puso la estabilidad política y la seguridad como prerequisites. En realidad, la investigación y la documentación de violaciones de derechos humanos debería haber formado parte activa de los mandatos de las tres operaciones en Somalia.

Algunas consideraciones

A contraluz del capítulo tres, que analizó las premisas y complicaciones teóricas de la intervención humanitaria, el caso de Somalia pone en duda las capacidades reales de Naciones Unidas para manejar crisis de esta índole. Los limitantes que se autoimpone la Organización, para después darle libertad a los Estados miembros, no corresponden al análisis responsable y cuidadoso de situaciones por demás complejas.

Somalia expone plenamente las dificultades implícitas en la construcción de teorías puras de la intervención humanitaria que, en el mejor de los casos, enfrenta múltiples complicaciones. Es indispensable que cualquier operación con fines netamente asistenciales pase a una etapa en la que se reconstruya un entorno favorable a soluciones pacíficas. De otro modo, es imposible que un orden estable surja del *status quo* temporal creado por la intervención. Actualmente, que todavía no hay

⁴⁸Reporte del Sr. Fanuel Jarirentundu Kozonquizi, experto independiente de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, acerca de las condiciones en Somalia. (A/48/510, 26 de octubre de 1993).

⁴⁹A/RES/48/146, 20 de diciembre de 1993.

quien asuma el control de lo que sucede en la totalidad del territorio que comprende Somalia, es inevitable preguntarse por qué cuando existió la disposición a intervenir, no fue posible asegurar el éxito.

Por un lado, esto depende de lo que se quiera entender como éxito. Si tal como se manejó en ese momento, el éxito radicaba en la satisfactoria distribución de asistencia humanitaria, sí se tuvo, por lo menos durante el mandato de UNITAF. Sin embargo, al tomar en consideración el panorama más amplio de la situación en Somalia durante la década de los años noventa, queda claro que ese era un éxito muy limitado. El problema subyacente fue que para la comunidad internacional ese haya sido el objetivo primordial a perseguir. Desde mi punto de vista, en esto radica el fracaso.

La comunidad internacional reaccionó tardíamente a los acontecimientos en Somalia. La noción de soberanía y el principio de no intervención, así como una diferente concepción de amenazas a la seguridad y a la paz mundiales, hicieron que el Consejo de Seguridad ignorara el conflicto somalí. A esto contribuyó la simultaneidad de la Guerra del Golfo Pérsico y el conflicto de la ex-Yugoslavia y la falta de interés en el área.

Es decir, tanto consideraciones realistas, como patrones establecidos para actuar ante conflictos internos, hicieron que las oportunidades de diplomacia preventiva se perdiera. Finalmente, cuando el caso fue sometido a la consideración del Consejo de Seguridad, la respuesta fue muy débil. Se firmó un alto al fuego, completamente lejano a las realidades de campo; se impuso un embargo de armamento, que fue difícil de supervisar, y se creó una fuerza observadora cuyo primer contingente tardó tres meses en llegar. Esta falta de determinación apunta, en el mejor de los casos, hacia la inexperiencia; en el peor de los casos refleja desinterés y negligencia.

Una vez reconocida la debilidad del primer esquema, el Consejo de Seguridad optó por una

alternativa con mayor poder coercitivo, bajo un mandato igualmente limitado que el anterior. UNITAF sentó precedentes difíciles de romper, en cuanto a la relación con los señores de la guerra y el espacio que se les concedería. Esto, junto con la brevedad de la operación, mandó la señal inequívoca de que “cualquier facción que estuviera temporalmente contrariada por la intervención, podía darse el lujo de esperar a que terminara; Estados Unidos no estaba proponiendo arreglar lo que estaba roto...sino trabajar sobre las consecuencias visibles...”⁵⁰

Su estrategia para no alienar a ninguna de las facciones en lucha fue favorecer a todas, en particular a las de Mogadishu, en detrimento de otros sectores de la sociedad. Esto, a final de cuentas, estableció una cooperación *de facto* entre la comunidad internacional y los señores de la guerra, que descuidaba por completo a las víctimas del conflicto.

El tercer esquema trató de subsanar las carencias de las primeras etapas de la operación, bajo condiciones menos favorables. El mandato se amplió en exceso y las facultades coercitivas se extendieron sin incrementar la fuerza real de la operación. Las responsabilidades de reconstrucción que tuvo ONUSOM II y la autorización plena del uso de la fuerza contra los infractores de los Acuerdos de Addis Ababa, hicieron que Naciones Unidas se involucrara directamente en el conflicto. Todo viso de neutralidad se perdió.

La desastrosa conclusión de la intervención humanitaria en Somalia estuvo, por lo tanto, directamente relacionada con el cambio de los mandatos, así como de los contingentes involucrados. No hubo continuidad y las estrategias que fueron adecuadas para unas condiciones, no lo eran para otras. La implementación llegó demasiado tarde, después de haber establecido un *modus vivendi* con los señores de la guerra. La cooperación con las facciones en lucha llegó demasiado pronto,

⁵⁰W.J. Durch, art. cit., p. 321.

permitiéndoles seguir su propio rumbo.

Por último, ante la dinámica del nuevo orden mundial, es necesario resaltar las causas profundas del fracaso de los Estados y de la comunidad internacional para actuar con determinación en Somalia. Uno de los mandatos más importantes de Naciones Unidas fue, desde el principio, la descolonización de los países africanos. La idea de que Somalia no era capaz de gobernarse a sí misma atentaba tanto contra el principio de descolonización, que incluir la reconstrucción a largo plazo nunca se consideró seriamente. Por consiguiente, la ficción de la soberanía del Estado somalí se mantuvo intacta.

CONSIDERACIONES FINALES

La importancia que los derechos humanos han adquirido a finales de la década de los años noventa y como consecuencia del fin de la Guerra Fría es incuestionable. La promoción y la protección de estos derechos forma parte integral de la agenda internacional que definirá el principio del siglo XXI. La premisa subyacente de esta investigación fue que, bajo esta dinámica, la comunidad internacional no puede permanecer al margen de violaciones masivas y continuas de derechos humanos. La intervención humanitaria, por lo tanto, es una expresión más de los cambios que se están registrando a nivel internacional en este sentido.

En el primer capítulo se sentaron las bases para el entendimiento del régimen internacional de derechos humanos, con el objetivo de comprender los alcances y limitaciones de este sistema. Como todo instrumento de Derecho Internacional, los pactos, las convenciones y las declaraciones que Naciones Unidas y otras organizaciones regionales han producido en la materia, carecen de una maquinaria efectiva de implementación. La mayoría de sus mecanismos se apegan estrictamente al respeto de la soberanía que es, por definición, la contrapisa más consistente a cuestiones que, como los derechos humanos, se inscriben naturalmente en el ámbito interno de los Estados.

El análisis de este régimen, a contraluz de sus escasas pero incipientes capacidades de implementación, evidenció lo difícil y lento que ha sido el desarrollo de una cultura de derechos humanos a nivel internacional. No obstante, este gradual desarrollo es incuestionable. Hoy día, el sistema internacional de protección de los derechos humanos no está sujeto a dudas y los temas que le conciernen forman parte integral de la agenda internacional de finales del siglo. El mayor

obstáculo a la implementación de los estándares que establece no es la debilidad de los instrumentos que lo componen; la falta de consenso internacional en cuanto a lo que se puede y *debe* exigir de los Estados sigue siendo la clave.

El capítulo dos se desarrolló en torno a este punto. La realidad que corresponde al principio del siglo XXI está modificando la percepción de soberanía y, posiblemente, exigiendo su reconceptualización. Esto puede interpretarse, en el contexto de este trabajo, como un factor decisivo en la redefinición de los límites estructurales del régimen de derechos humanos. También puede implicar un cambio cualitativo en la interpretación del derecho de injerencia por motivos humanitarios y, por ende, en la tolerancia de la comunidad internacional ante violaciones masivas de derechos humanos. Evidencia de lo anterior es la renovada impotencia del debate en torno a la intervención humanitaria.

El nuevo orden internacional se ha caracterizado por promover activamente la democracia --ideología victoriosa de la Guerra Fría, llave al liberalismo económico y parte integral de los derechos humanos. El hecho de que los Estados poderosos estén elevando sus preferencias al estatus de normas en el sistema internacional, le ha conferido un nuevo ímpetu al régimen de derechos humanos. Sin embargo, los aires de cambio no han incrementado, de manera cualitativa, las capacidades de las Naciones Unidas.

El tercer capítulo analizó las complicaciones y debilidades que emanan de la estructura de la Organización de las Naciones Unidas, así como de sus provisiones para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Los conflictos de finales de este siglo --guerras civiles, etnicismos exacerbados, violaciones masivas de derechos humanos, colapso de instituciones estatales y las complejas emergencias humanitarias resultantes-- simplemente carecen de expresión en el paradigma

de la ONU. Por consiguiente, las Naciones Unidas tampoco tienen provisiones claras, definidas y, sobre todo, incuestionables para enfrentar estos retos.

De esta inexperiencia se han desprendido incontables debates en torno a lo que puede, no puede, debe y no debería hacer la Organización. Las críticas abundan y los elogios no son tan optimistas como quisieran pero, ante todo, el debate continúa. La ONU también está redefiniendo su papel y sus atribuciones en el nuevo panorama.

El caso de Somalia, que se analizó en el cuarto capítulo, es una muestra de la errática dinámica que la Organización ha adoptado ante conflictos que escapan a la lógica bipolar. Sin temor a exagerar, se puede decir que todas las posibles limitantes de las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz fueron puestas a prueba en el Cuerno de África. El resultado puso en evidencia que la falta de estrategias claras y consistentes, emanadas del análisis y puestas en práctica con determinación, es un camino que desemboca en el fracaso.

Para la vieja guardia realista, el caótico desenlace de la intervención humanitaria en Somalia es reflejo del triunfo del idealismo de la post Guerra Fría sobre la experiencia del mundo bipolar. Desde mi punto de vista, es evidencia de que aun para llevar a cabo operaciones de corte humanitario es necesario el análisis profundo, que toma en cuenta la correlación de poderes existente en un escenario complejo, que responde a imperativos de corto plazo.

Ante todo, la intervención humanitaria en Somalia es la prueba fehaciente de la relevancia que los derechos humanos han adquirido en la agenda internacional de finales del siglo. En la actualidad, quien pretenda ignorar esta tendencia, se está negando a reconocer un factor fundamental de la dinámica del siglo XXI. Esta dinámica influirá en la interpretación de la soberanía, en

específico del principio de no intervención, que ha sido la salvaguarda de múltiples regímenes que se niegan a aceptar la transición hacia un nuevo orden mundial.

La expresión última que este orden adquiera, si bien de difícil predicción, definitivamente incorporará el balance que resulte de las distintas combinaciones entre el humanitarismo, los derechos humanos y la no intervención, que definirán a los años por venir. Como tal, hay que entender que las complicaciones y la aparente falta de efectividad que han caracterizado a la comunidad internacional en escenarios como la antigua Yugoslavia, Cambodia, Rwanda, Angola, Mozambique, las antiguas Repúblicas Soviéticas y, desde luego, Somalia, no minarán su ímpetu por actuar.

La globalización, que resulta tan evidente desde el punto de vista económico, también abarca a la política y los valores. Por consiguiente, parece lógico pensar que el papel que la comunidad internacional desempeña en la promoción de la democracia y de los derechos humanos está estrechamente relacionado con un patrón mundial que está ganando importancia.

Como en toda sociedad, también en el escenario internacional hay quienes se niegan a transitar de las viejas prácticas a los aires renovados del cambio. China es un ejemplo. México está en el momento de decidir si quiere pertenecer a los defensores de prácticas que están siendo desechadas, o a los promotores de un orden que está en continua transformación. Porque también aquí la soberanía, lo humanitario y el papel de la comunidad internacional se están redefiniendo.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Arend, Anthony Clark y Robert J. Beck, International Law and the Use of Force. Beyond the UN Charter Paradigm, London, Routledge, 1993.
- Assefa, Hizkias, "Ethnic Conflict in the Horn of Africa: Myth and Reality", en Kumar Rupesinghe y Valery A. Tishkov (eds.), Ethnicity and Power in the Contemporary World, N.Y., United Nations University Press, 1996, pp. 32-51.
- Barkin, J. Samuel y Bruce Cronin, "The State and the Nation: Changing Norms and the Rules of Sovereignty in International Relations", en International Organization, vol. 48, núm. 1, invierno 1994, pp. 107-130.
- Betts, Richard K., "The Delusion of Impartial Intervention", en Foreign Affairs, vol. 73, núm. 6, noviembre-diciembre 1994, pp. 20-33.
- Bolton, John R., "Wrong Turn in Somalia", en Foreign Affairs, vol. 73, núm. 1, enero-febrero 1994, pp. 56-66.
- Brett, Rachel, "The Role and Limits of Human Rights NGOs at the United Nations", en Political Studies, núm. XLIII, 1995, pp. 96-110.
- Bull, Hedley, The Anarchical Society. A Study of Order in World politics, New York, Columbia University Press, 2da ed., 1995.
- Clark, Anne-Marie, "Non-Governmental Organizations and their Influence on International Society", en Journal of International Affairs, vol. 48, núm. 2, invierno, 1995, pp. 507-525.
- Clark, Jeffrey, "Debacle in Somalia", en Foreign Affairs, vol. 72, núm. 1, 1993, pp. 109-123.
- Clarke, Walter y Jeffrey Herbst, "Somalia and the Future of Humanitarian Intervention", en Foreign Affairs, vol. 75, marzo-abril 1996, pp. 70-85.
- Cotler, Irwin, "Human Rights as the Modern Tool of Revolution, en Kathleen E. Mahoney and Paul Mahoney (Eds.), Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge, Dordrecht (NL), Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 7-20.
- Couloumbis, Theodore A. y James H. Wolfe, Introduction to International Relations: Power and Justice, Englewood Cliffs (NJ), Prentice-Hall International Inc., 4a ed, 1990.
- Crocker, Chester, "The Lessons of Somalia: Not Everything went Wrong" en Foreign Affairs, vol. 74, mayo-junio 1995, pp. 2-8.
- Damrosch, Lori Fisler, "Politics across Borders: Nonintervention and Nonforcible Influence over Domestic Affairs", en The American Journal of International Law, vol. 83, núm. 1, enero 1989, pp. 1-50.
- _____, "Commentary on Collective Military Intervention to Enforce Human Rights", en Lori F. Damrosch y David J. Scheffer (eds.), Law and Force in the New International Order, Boulder (Co), Westview Press, 1991, pp. 215-223.
- De Senarclens, Pierre, "Regime Theory and the Study of International Organizations", en International Social Science Journal, vol. XLV, núm. 4, noviembre 1993, pp. 453-462.
- Donnelly, Jack, "State Sovereignty and International Intervention: The Case of Human Rights", en Gene M. Lyons y Michael Mastanduno (eds.), Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 115-146.

- Doswald-Beck, Louis y Sylvain Vite', "International Humanitarian Law and Human Rights Law", en International Review of the Red Cross, marzo-abril 1993, num. 293, pp. 94-119.
- Durch, William J., "Introduction to Anarchy: Humanitarian Intervention and 'State-Building' in Somalia", en William J. Durch (ed.), U.N. Peacekeeping. American Policy. and the Uncivil Wars of the 1990's, New York, St. Martin's Press, 1996, pp. 310-365.
- Falk, Richard, "Appraising the UN at 50: The Looming Challenge", en Journal of International Affairs, vol. 48, núm. 2, invierno 1995, pp. 625-646.
- Farer, Tom J. "An Inquiry into the Legitimacy of Humanitarian Intervention", en Lori F. Damrosch y David J. Scheffer (eds.), Law and Force in the New International Order, Boulder (Co), Westview Press, 1991, pp. 185-201.
- Forsythe, David, Human Rights and World Politics, Lincoln (Neb.), University of Nebraska Press, 1981.
- Franck, Thomas M., "Intervention against Illegitimate Regimes", en Lori F. Damrosch y David J. Scheffer (eds.), Law and Force in the New International Order, Boulder (Co), Westview Press, 1991, pp. 159-176.
- Fromuth, Peter J., "The Making of a Security Community: The United Nations after the Cold War", en Journal of International Affairs, vol. 46, núm. 2, invierno 1993, pp. 341-366.
- Goldman, Steven E., "A Right of Intervention Based upon Impaired Sovereignty", en World Affairs, vol. 156, invierno 1994, pp. 124-129.
- Gottlieb, Gidon, Nation Against State: A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty, New York, Council of Foreign Relations Press, 1993.
- Goulding, Marrack, "The Evolution of United Nations Peacekeeping", en International Affairs, vol. 69, núm. 3, 1993, pp. 450-464.
- Greenwood, Christopher, "Is there a Right of Humanitarian Intervention?", en The World Today, vol. 49, febrero 1993, pp. 34-40.
- Hargrove, John Lawrence, "Intervention by Invitation and the Politics of the New World Order", en Lori F. Damrosch y David J. Scheffer (eds.), Law and Force in the New International Order, Boulder (Co), Westview Press, 1991, pp. 113-126.
- Henkin, Louis, "Law and Politics in International Relations: State and Human Values", en Journal of International Affairs, vol. 44, primavera 1990, pp. 183-208.
- Holmes, Kim R., "New World Disorder: A Critique of the United Nations", en Journal of International Affairs, vol. 46, núm. 2, invierno 1993, pp. 323-340.
- Human Rights Watch, The Lost Agenda: Human Rights and U.N. Field Operations, New York, Human Rights Watch, 1993.
- Inayatullah, Naeem, "Beyond the Sovereignty Dilemma: Quasi-States as Social Construct", en Thomas J. Biersteker y Cynthia Weber (eds.), State Sovereignty as Social Construct, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 50-80.
- Jackson, Robert H., "International Community Beyond the Cold War", en Gene M. Lyons y Michael Mastanduno (eds.), Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 59-83.
- Johansen, Robert, "The U.N. After the Gulf War: Lessons for Colective Security", en World Policy Journal, núm. 8, verano 1991, pp. 561-574.
- Kartashkin, Vladimir, "Human Rights and Humanitarian Intervention", en Lori F. Damrosch y David

- J. Scheffer (eds.), Law and Force in the New International Order, Boulder (Co), Westview Press, 1991, pp. 202-211.
- Keohane, Robert O., Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial, (trad. M. Rosenberg), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, 1988.
- _____, Institutionalist Theory and the Realist Challenge after the Cold War, Harvard University, Center for International Affairs, paper no. 92-7.
- Kessel, Cristina, Evolución del principio de soberanía y surgimiento del derechos de injerencia en el nuevo orden internacional, tesis, El Colegio de México, CEI, 1996.
- Krasner, Stephen D., "Structural Causes and Regime Consequences: regimes as intervening variables", en Stephen Krasner (ed.), International Regimes, Ithaca, Cornell University Press, 5a ed, 1989.
- Kratochwil, Friedrich, "Sovereignty as Dominium: Is there a Right of Humanitarian Intervention?", en Gene M. Lyons y Michael Mastanduno (eds.), Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 21-42.
- _____, y John Gerard Ruggie, "International Organization: A State of the Art and an Art of the State", en International Organization, vol. 40, núm. 4, otoño 1986, pp. 753-775.
- Krylov, Nikolai B., "International Peacekeeping and Enforcement Actions After the Cold War", en Lori F. Damrosch y David J. Scheffer (eds.), Law and Force in the New International Order, Boulder (Co), Westview Press, 1991, pp. 94-100.
- Lapidoth, Ruth, "Sovereignty in Transition", en Journal of International Affairs, vol. 45, núm. 2, invierno 1992, pp. 325-346.
- Lefever, Ernest W., "Reining in the UN: Mistaking the Instrument for the Actor", en Foreign Affairs, vol. 72, verano 1993, pp. 17-20.
- Liu, F.T., United Nations Peacekeeping and the Non-Use of Force, International Peace Academy, occasional paper series, Boulder (Co), Lynne Rienner Publishers, 1992.
- Luck, Edward C., "Making Peace", en Foreign Policy, núm. 89, invierno 92/93, pp. 137-155.
- Lukashuk, Igor I., "The United Nations and Illegitimate Regimes: When to Intervene to Protect Human Rights", en Lori F. Damrosch y David J. Scheffer (eds.), Law and Force in the New International Order, Boulder (Co), Westview Press, 1991, pp. 143-158.
- Lund, Michael S., Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy, Washington DC, US Institute of Peace Press, 2da imp., 1997.
- Lyons, Terrence y Ahmed I. Samatar, Somalia. State Collapse. Multilateral Intervention and Strategies for Political Reconstruction, Washington, The Brookings Institution, 1995.
- Lyons, Gene M. y Michael Mastanduno, "International Intervention, State Sovereignty and the Future of International Society", en International Social Science Journal, 45, 1993, pp. 517-532.
- Makinda, Samuel, "Somalia: From Humanitarian Intervention to Military Offensive?", en The World Today, vol. 49, octubre 1993, pp. 184-186.
- Mayall, James (ed.), The New Interventionism 1991-1994: U.N. experience in Cambodia, former Yugoslavia and Somalia, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Menon, Bhaskar, "Beyond Peacekeeping", en John Tessitore y Susan Woolfson (eds.), A Global

- Agenda: Issues Before the 51st General Assembly of the United Nations, NY, Rowman & Littlefield, 1996, pp. 1-11.
- Meron, Theodor, "International Criminalization of Internal Atrocities", en American Journal of International Law, vol. 89, julio 1995, pp. 554-577.
- Montaño, Jorge, "Los derechos humanos y las Naciones Unidas en la última década del siglo XX", en Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 35, verano 1992, pp. 11-23.
- Moravcsik, Andrew, "Explaining International Human Rights Regimes", en European Journal of International Relations, vol. 1, núm. 2, junio 1995, pp. 157-189.
- Naciones Unidas, Actividades de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, Nueva York, Departamento de Información Pública, 1992.
- Onuf, Nicholas, "Intervention for the Common Good", en Gene M. Lyons y Michael Mastanduno (eds.), Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 43-58.
- Pease, Kelly y David P. Forsythe, "Human Rights, Humanitarian Intervention, and World Politics", en Human Rights Quarterly, vol. 15, mayo 1993, pp. 290-314.
- Pilger, John, "The US Fraud in Africa", en New Statesman and Society, vol. 6, ene 8, 1993, pp. 10-11.
- Prunier, Gérard, Somalia: Civil War, Intervention and Withdrawal, 1990-1995, UNHCR-REFWORLD, Center for Documentation and Research, julio 1996.
- Puchala, Donald y Raymond Hopkins, "International Regimes: Lessons from Inductive Analysis" en Stephen Krasner (ed.), International Regimes, Ithaca, Cornell University Press, 5a ed, 1989.
- Roberts, Adam, Humanitarian Action in War, Adelphi Paper 305, New York, Oxford University Press Inc., 1996.
- _____, "Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights", International Affairs, vol. 69, núm. 3, 1993, pp. 429-449.
- Ruggie, John Gerard, "Wandering in the Void. Charting the UN's New Strategic Role", en Foreign Affairs, vol. 72, noviembre-diciembre 1993, pp. 26-31.
- Russett, Bruce y James S. Sutterlin, "The UN in a New World Order", en Foreign Affairs, vol. 70, núm. 2, primavera 1991, pp. 69-83.
- Sahnoun, Mohamed, Somalia: The Missed Opportunities, Washington D.C., United States Peace Institute Press, 1994.
- Schachter, Oscar, "Authorized Uses of force by the United Nations and Regional Organizations", en Lori F. Damrosch y David J. Scheffer (eds.), Law and Force in the New International Order, Boulder (Co), Westview Press, 1991, pp. 65-93.
- Scheffer, David J., "Commentary on Collective Security", en Lori F. Damrosch y David J. Scheffer (eds.), Law and Force in the New International Order, Boulder (Co), Westview Press, 1991, pp. 101-110.
- Schraeder, Peter J., "U.S. Intervention in the Horn of Africa Amidst the End of the Cold War", en Africa Today, vol. 40, núm. 2, 1993, pp. 7-27.
- Sepúlveda, Bernardo, "No intervención y derecho de injerencia: el imperio o la decadencia de la soberanía", en Modesto Seara (comp.), Las Naciones Unidas a los cincuenta años, México, FCE, 1995, pp. 173-199.

- Sepúlveda, César, Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos, México, CNDH, colección manuales 91/7, 1991.
- Shawcross, William, The Quality of Mercy, New York, Simon & Schuster, Inc., 1985.
- Shultz, Jr., Richard, "State Disintegration and Ethnic Conflict: A Framework for Analysis", en The Annals of the American Academy of Political and Social Science, v. 541, septiembre de 1995, pp. 75-88.
- Stedman, Stephen John, "Alchemy for a New World Order. Overselling 'Preventive Diplomacy'", en Foreign Affairs, vol. 74, mayo-junio 1995, pp. 14-20.
- _____, "The New Interventionists", en Foreign Affairs, vol. 72, núm. 1, 1993, pp. 1-16.
- Strange, Susan, "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis", en Stephen Krasner (ed.), International Regimes, Ithaca, Cornell University Press, 5a ed, 1989.
- Thakur, Ramesh, "From Peacekeeping to Peace Enforcement: the UN Operation in Somalia", en The Journal of Modern African Studies, vol. 32, núm. 3, 1994, pp. 387-410.
- United Nations, The United Nations and Human Rights. 1945-1995, New York, Department of Public Information, The UN Blue Books Series, vol. VII, 1995.
- _____, The United Nations and Somalia. 1992-1996, The UN Blue Books Series, vol. VIII, Department of Public Information, New York, 1996.
- Vincent, R. John, Human Rights and International Relations, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.
- _____, Nonintervention and International Order, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1975.
- Weiss, Thomas, "Triage: Humanitarian Interventions in a New Era", en World Policy Journal, vol. 11, verano 1994, pp. 59-68.
- _____, David P. Forsythe y Roger A. Coate, The U. N. and Changing World Politics, Boulder, Westview, 2da ed., 1997.
- _____, y Jarat Chopra, "Sovereignty under Siege: From Intervention to Humanitarian Space", en Gene M. Lyons y Michael Mastanduno (eds.), Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 87-114.
- "The Coice in Somalia", The Economist, vol. 328, julio 17 1993, p. 15.
- "The Retreat", The Economist, vol. 329, octubre 16 1993, pp. 45s.
- "World Cop?", en The Economist, 19 de diciembre de 1992, pp. 13s.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Carta de la Organización de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945.
- Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José (CR), 1996.
- Resoluciones de las Naciones Unidas:
- S/RES/751, 24 de abril de 1992.
- S/RES/767, 27 de julio de 1992.

S/RES/775, 28 de agosto de 1992.
S/RES/794, 3 de diciembre de 1992.
S/RES/814, 26 de marzo de 1993.
S/RES/837, 6 de junio de 1993.
S/RES/897, 4 de febrero de 1994.

S/24343, 22 de julio de 1992 (Reporte del Secretario General).
S/260022, 1o de julio de 1993 (Reporte del Secretario General)
A/48/510, 26 de octubre de 1993.
A/RES/48/146, 20 de diciembre de 1993.