La intervención humanitaria armada y el derecho internacional:

Una lección básica para militares profesionales

Coronel Daniel Rice, Componente de la Reserva del Ejército de EUA, y Mayor John Dehn, Ejército de EUA

AUNQUE LA LEY del conflicto armado agrega un elemento de humanidad a la conducción de la guerra así como las armas de alta tecnología con municiones de precisión agrega una percepción de control, la guerra todavía es el conflicto armado que provoca la muerte y destrucción tanto intencional como no intencional. Por lo tanto, debemos tener prudencia cuando pensamos en emplear la fuerza militar. Esto es especialmente cierto cuando consideramos comprometernos en misiones o guerra con propósitos humanitarios.

Este artículo examina las normas que rigen cuando se debe dar inicio a la intervención humanitaria con la fuerza militar. También discute otras consideraciones relacionadas. De esta forma, también se evalúa la ley de derecho internacional aplicable, como un aspecto de las relaciones internacionales contemporáneas. Una revisión completa de las relaciones internacionales y usos legítimos del poder militar puede ocupar volúmenes enteros.[1] No obstante, esta discusión se limita a una revisión de las normas morales y legales internacionales y cómo estas afectan al proceso de la toma de decisiones con respecto al uso de la fuerza para intervenir en otras partes del mundo. Los lectores notarán que estas normas son la fuente de debate entre estudiosos y políticos. Como tal, sus implicancias prácticas siempre están en el proceso de perfeccionamiento.

La intervención humanitaria armada es el uso de la fuerza por parte de una nación o grupo de naciones para acabar con o prevenir la propagación de abusos a los derechos humanos sistemáticos en el territorio soberano de otra nación. Un ejemplo de esto es la acción que tomó la OTAN para poner fin a la limpieza étnica en Kosovo. En este contexto, el uso de la fuerza militar se refiere a las operaciones que incluyen ataques directos en contra de personas y lugares. No se refiere a otras operaciones militares, tales como socorro humanitario, mantenimiento de la paz o las operaciones

FOTO: Un helicóptero CH-47 Chinook *con carga colgante. Estas unidades aéreas estaban basadas en el Campamento Bondsteel, en Kosovo, Serbia y fueron parte de la Fuerza de Tarea* Falcon*, la designación oficial para las fuerzas del Comando de Europa de EUA asignadas a la fuerza de mantenimiento de la paz en Kosovo liderada por la OTAN en la Operación* Joint Guardian.

Ejército de EUA, Especialista Angelica M. Morris

de estabilidad y apoyo que pueden llevar a la necesidad de emplear la fuerza después de que las unidades lleguen pacíficamente a un lugar con el consentimiento del país anfitrión o las partes en un conflicto.

Los militares profesionales deberían comprender cómo los líderes civiles determinan cuando se debe usar la fuerza militar. Algunas veces, el significado y efecto del derecho internacional sólo sugiere en términos muy vagos el grado de exactitud de varias posibilidades. Tal como señala el autor Michael Desch en el libro *Bush and the Generals*, "La línea entre los campos [políticos civiles y militares operativos] no está perfectamente clara en todos los casos, y algunas veces las consideraciones militares afectan a las decisiones políticas, *y viceversa"*.[2] Dado que normalmente corresponden las consideraciones militares con las decisiones con relación a la intervención humanitaria armada, los oficiales militares deberían tener un mínimo de entendimiento de estos asuntos. Los comandantes y sus estados mayores, especialmente en los niveles estratégicos y operativos, deberían ser capaces de identificar, entender y tomar en cuenta las consideraciones prácticas, legales y morales que afectan a la decisión de usar la fuerza con propósitos humanitarios, especialmente la manera en que estas se aplican en un ambiente particular.

En primer lugar, consideramos las circunstancias en las cuales la intervención humanitaria armada puede ser moralmente justificada. Luego, discutimos la legalidad de tal acción. Después, revisamos la Carta de la ONU en relación con sus elementos principales, su estatus legal interno e internacional, así como la reciente aparición del concepto denominado la "responsabilidad de proteger". Investigamos las consideraciones prácticas que tienen efecto en la decisión de realizar una intervención humanitaria armada, y a continuación, discutimos las maneras en las cuales las normas y consideraciones políticas y prácticas afectan a los fines, medios y métodos de la intervención humanitaria. Al final, sacamos conclusiones acerca de la importancia de la necesidad y proporcionalidad, dos exigencias legales tradicionales con relación al uso de la fuerza, que los militares profesionales deben considerar importantes y útiles.

Sirviendo previamente como profesor asistente en la Facultad de Derecho de la Academia Militar de EUA, el Mayor John Dehn actualmente es candidato para una Maestría de Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia. Recibió su licenciatura de la Academia Militar, su Doctorado en Jurisprudencia con notas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oklahoma, y el título de Profesor de Derecho Militar de la Facultad del Procurador General del Ejército de EUA (2003). También es egresado de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de EUA.

Miembro del Componente de la Reserva del Ejército de dos EUA y profesor asistente en la Facultad de Derecho de la Academia Militar de EUA. El Coronel Daniel Rice enseña la ley constitucional, ley militar y ley de seguridad nacional. Recibió su licenciatura de la Academia Militar, su Maestría de la Universidad de Tejas y su Doctorado en Jurisprudencia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Tejas. También es egresado de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de EUA.

La justicia de la intervención humanitaria armada

Ya sea si se justifica moralmente una intervención humanitaria armada, y si es así, bajo que condiciones, es una de las preguntas más difíciles de contestar en el tema de derecho y relaciones internacionales. Todas las naciones tienen derechos de poder soberano, un hecho que tradicionalmente ha significado que las mismas ejercen el control político exclusivo dentro de sus fronteras. La intervención, especialmente a través del uso de la fuerza, en contra de la soberanía política o integridad territorial de otra nación, tradicionalmente ha sido considerada una agresión, en las relaciones internacionales. Por su definición, cualquier intervención de este tipo tiene implicancias morales, políticas y legales.

Como se mencionara anteriormente, la intervención humanitaria armada es el uso de la fuerza militar moralmente justificada para acabar con o prevenir la generalización de los abusos a los derechos humanos sistemáticos. Lo descrito en esta definición puede ser interpretado de muchas maneras si se considera las ramificaciones de violar fronteras y la soberanía. El teórico del concepto de la guerra justa Michael Walzer sostiene que existe

la justificación moral para una intervención humanitaria armada, y quizá requerida, como respuesta a la "masacre, violación sexual, limpieza étnica, el terrorismo estatal [y] las versiones contemporáneas del feudalismo ilegítimo, con señores de la guerra y grupos armados".[3] Aunque reconoce que la intervención es contraria a los conceptos del antiimperialismo y la autodeterminación así como una presunción en contra la intervención en los asuntos internos de otra nación, Walzer piensa que es "moralmente necesario siempre que la crueldad y sufrimiento sean graves y no existan fuerzas locales preparadas para acabar con la injusticia".[4]

AP, Jean-Marc Bouju

Jóvenes refugiados de Ruanda suplican a soldados de Zaire que los dejen atravesar el puente entre Ruanda y Zaire. Sus madres habían cruzado momentos antes de que cerraran la frontera (el 20 de agosto de 1994). La matanza étnica en Ruanda y Burundi en la década de los 90 requirió una intervención armada.

Walzer agrega que la intervención humanitaria no puede ser justificada en términos morales para promover la "democracia… la justicia económica u otras prácticas o arreglos sociales" que existen en otros países. En su opinión, debe limitarse a poner fin a la conducta que "ofende la consciencia de la humanidad".[5]

Dos expertos en ciencias políticas, Jerome Slater y Terry Nardin, sostienen que "se justifica, por lo menos en principio, la intervención en muchos casos en los cuales los gobiernos son los responsables de violaciones substanciales y sistemáticas a los derechos humanos, incluso cuando estas violaciones no alcanzan el nivel que podría ser considerado el genocidio".[6] Slater y Nardin piensan que la gravedad de las violaciones a los derechos humanos determina el nivel de protección en contra de una intervención armada que los gobiernos ostentan, argumentando que "mientras más flagrante la violación [de los derechos humanos], más débil la solicitud de esta protección [con respecto a la intervención]".[7] Este punto de vista reconoce que la intervención puede ocurrir por medio de las fuerzas armadas u otros instrumentos coercitivos, aunque pacíficos, de poder político. No obstante, no nos ayuda a determinar cuando es moralmente apropiado acabar con la represión política pacífica y comenzar la intervención militar.

El experto en derecho internacional Thomas M. Frank emplea una perspectiva legal para definir la intervención humanitaria armada. Declara que se podría justificar moralmente este tipo de intervención "si la violación perpetrada dentro de un estado en contra de una parte de su propia población está explícitamente prohibida en un acuerdo internacional (p.ej., el Convenio para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio; tratados referentes a la discriminación racial, tortura, los derechos de mujeres y niños; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y acuerdos sobre el derecho humanitario que se aplica en el conflicto civil)".[8]

En relación a los instrumentos legales internacionales y los conceptos generalmente aceptados de moralidad y derechos humanos fundamentales que ellos reflejan, esta posición sugiere la justificación legalista de la intervención en una gran variedad de circunstancias. El problema con la aproximación legal es que en los acuerdos internacionales, como el Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos y aquéllos relacionados con los derechos de mujeres y niños, algunos de los principios son tan generales que su significado es ambiguo. Por ejemplo, la prohibición total de someter a cualquier persona a la tortura o el trato cruel, inhumano, degradante o castigo, es un principio que se basa en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que los firmantes del pacto no pueden violar en ninguna circunstancia, según los términos de este documento (Artículo 7). Sin embargo, el debate acerca de lo que constituye la tortura o el trato cruel, inhumano o degradante en la guerra contra el terrorismo en curso demuestra el nivel de dificultad de depender de estos términos vagos para justificar la intervención armada. Una nación que busca la oportunidad de intervenir en los asuntos internos de otro estado por intereses propios en lugar de razones humanitarias puede interpretar estos términos de manera interesada. Además, es difícil justificar el uso de la fuerza militar como un remedio para todas las formas de discriminación racial, étnica o sexual.

Se puede justificar moralmente la intervención por medios pacíficos en una gran variedad de circunstancias, pero la justificación moral de la intervención armada es mucho más limitada. Se debe tomar en consideración la muerte y destrucción intencional así como el potencial de daños no intencionales que causará el uso de la fuerza armada. En breve, la justificación moral de la intervención armada es más poderosa cuando se la emprende para prevenir asesinatos o daños generalizados y sistemáticos; o sea, cuando el propósito del uso de la fuerza es defender a otros de la fuerza que se usa en su contra. El concepto de defender a otros de serios daños es un estándar moral ya incorporado en la tradición legal occidental y las reglas de enfrentamiento de EUA.[9]

Los motivos morales adecuados para una intervención humanitaria armada existen cuando su uso es necesario para acabar con formas de violencia, como las antes mencionadas, a gran escala, ya sea si la conducta violenta constituye genocidio, depuración étnica, un crimen de guerra o algún otro crimen específico conforme al derecho internacional. La reglas de enfrentamiento de las fuerzas convencionales de EUA han autorizado con frecuencia el uso de la fuerza para defender a no combatientes de graves crímenes tales como el asesinato, la agresión, tortura o violación sexual.[10] En estos casos, las reglas de enfrentamiento autorizan a los soldados a emplear la fuerza, incluso la fuerza mortífera, para proteger a las víctimas. El uso de la fuerza militar se justifica moralmente cuando existe una campaña extensa y sistemática de violencia dirigida a víctimas inocentes, sin importar lo que el derecho humanitario internacional o los defensores de los derechos humanos señalen como violencia.

Muchos crímenes que constituyen genocidio conforme al estatuto de la Corte Criminal Internacional, son simplemente casos especiales de crímenes comunes, tales como el asesinato y asalto con intimidación. Otros crímenes no son necesariamente violentos, tal como "trasladar niños por la fuerza de [un]… grupo a otro grupo". (Véase el *Estatuto de Roma de la Corte Criminal Internacional*, Artículo 6.) La justificación moral depende de la violencia injustificada, y no del propósito, meta o intención con los cuales que se lleva a cabo (la violencia).

La autoridad de usar la fuerza letal no significa que su uso debe ser la primera o única opción a considerar. En algunos casos, existen otras medidas que podrían ser suficientes antes de usar la fuerza para prevenir o poner fin a crímenes en contra de víctimas inocentes. La diplomacia y la amenaza de una intervención armada, por ejemplo, pueden acabar con la violencia sin la necesidad de la fuerza armada. La intervención armada es necesaria y moralmente justificada sólo cuando las otras formas de intervención no están disponibles o están agotadas.

Es comprensible que la violencia que justifica la intervención puede ser tan extensa y la situación en la cual ocurre tan caótica, que la diplomacia podría ser ineficaz o poco oportuna. La cruenta guerra civil de Rwanda en 1994 puede ser un ejemplo de este tipo de violencia. No obstante, en la mayoría de los casos, los autores de la violencia forman parte de, o actúan en nombre de gobiernos locales. En estos casos, las naciones deben usar la diplomacia y otras medidas pacíficas para cambiar el comportamiento del gobierno local.

Aún cuando moralmente se justifique la intervención, es posible que no esté de acuerdo en todos los casos con el derecho internacional.

Aunque la ley a menudo refleja los estándares morales aceptados, no lo hace perfectamente en todos los casos. Ahora, cambiaré el enfoque en este tema.

El uso de la fuerza conforme a la Carta de la ONU

La Carta de la ONU rige el uso legal de la fuerza entre las naciones del mundo. Su meta principal es mantener la paz y seguridad internacional.[11] Tiene varias funciones, pero existen cuatro elementos relevantes con respecto al tema de intervención humanitaria armada. En primer lugar, la carta decreta que las naciones miembros se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales.[12] Segundo, exige el respeto a la soberanía política de cada nación.[13] Tercero, la carta enfatiza que todas las naciones son iguales; que la soberanía de cada una de ellas merece el mismo respeto.[14] Finalmente, la Carta estableció el Consejo de Seguridad de la ONU[15] y le confirió la autoridad exclusiva de identificar y tomar medidas contra cualquier amenaza a la paz".[16] La autoridad del Consejo de Seguridad de la ONU incluye un monopolio sobre el uso o la amenaza del uso de la fuerza coercitiva.[17] (El término "fuerza coercitiva" significa cualquier uso de la fuerza no realizado en la autodefensa individual o colectiva como lo autorizado en el Artículo 51 de la carta.) El propósito del uso o la amenaza del uso de la fuerzas coercitiva es cambiar la conducta de una nación en contra de la cual se amenaza o se emplea la fuerza. Un ejemplo simple es el uso de la fuerza para expulsar a Irak de Kuwait en el año 1991 después que Irak invadió a ese país y rehusó salir por su propia voluntad.

Puesto que la Carta de la ONU es un acuerdo internacional, tiene el estatus de una ley internacional. EUA ha ratificado la carta sin reservas.[18] Conforme al derecho internacional, EUA tiene que obedecer todas las disposiciones de la carta de buena fe. El término legal internacional para esta obligación es *pacta sunt servanda* [latino para "los pactos deben ser respetados"], que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados define como "la responsabilidad de todas las partes de un acuerdo internacional de obedecer sus condiciones de buena fe". Aunque EUA no ha ratificado esta convención, ha reconocido que ésta refleja en forma precisa el derecho internacional.

En su condición de tratado apropiadamente ratificado, la Carta de la ONU tiene el estatus de "ley vigente suprema" conforme a la Constitución de EUA.[19] Sin embargo, como suele ser el caso con la ley, esta declaración no presenta un entendimiento completo de su verdadero estatus legal interno. Más allá de la asesoría y consentimiento del Senado así como algunos asuntos relacionados con nuestra participación en la ONU, el Congreso no ha dado ningún paso para implementar internamente los requisitos legales esenciales de la carta, incluyendo aquéllos que regulan el uso de la fuerza.[20] Este incumplimiento significa que las disposiciones de la carta no han sido incluidas en la lay interna de EUA, la cual debe obedecerse bajo la amenaza de sanción criminal. Sin embargo, los oficiales militares y funcionarios civiles juran apoyar y defender la Constitución, y esto incluye el decreto de respetar a los tratados.

Las doctrinas que han sido desarrolladas por las cortes norteamericanas a través de los años consideran la Carta de la ONU como algo que establece los derechos y deberes entre naciones, pero no entre el estado y sus ciudadanos. Por lo tanto, salvo una posible excepción, nuestros líderes políticos electos son únicamente responsables de determinar el significado de la carta y otras relevantes leyes internacionales y el grado al cual nuestra nación adherirá a estas.[21]

El derecho de autodefensa y prohibiciones conforme a la Carta de la ONU. Conforme al Artículo 51 de la Carta de la ONU, una nación sólo puede usar la fuerza como parte de su "derecho inherente de autodefensa individual o colectiva".[22] El Artículo 2, párrafo 4 de la carta decreta la prohibición del uso de la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza por parte de las naciones miembros en contra de la "integridad territorial o soberanía política" de otras naciones. Dadas estas limitaciones, muchas naciones usan la autodefensa como un pretexto legal para usar la fuerza, incluso cuando esta justificación no se relaciona claramente con las circunstancias de la violencia. Estos sucesos incluyen las situaciones que pueden calificarse como fundamentos para una intervención humanitaria armada.

El Artículo 51 permite a las naciones usar la fuerza para la autodefensa individual o colectiva "si ocurre un ataque armado". En el sentido literal,

Armada de EUA, Contramaestre Terry C. Mitchell

Vehículos anfibios blindados del Cuerpo de Infantería de Marina de EUA salen de las olas cerca del aeropuerto de Mogadiscio, Somalia, 5 de enero de 1992. Los Marines eran las unidades de vanguardia de la intervención armada de EUA para aliviar la hambruna.

este derecho sólo se refiere al derecho de *responder* a la fuerza con la fuerza. En términos históricos, la fuerza defensiva conforme a la ley internacional incluía más que este especifico derecho. También incluyó la "autodefensa anticipatoria", un concepto cuya validez en la carta es objeto de mucho debate.[23] La autodefensa anticipatoria ha permitido usualmente a una nación a usar la fuerza en contra de un ataque cuando la amenaza fue suficientemente inminente como para justificar su interdicción. Es cuestionable que este tipo de autodefensa sea una excepción al Articulo 51 de la Carta o este considerado como un derecho intrínseco de autodefensa. No obstante, algunos consideran que la autodefensa anticipatoria es un concepto contrario al lenguaje de la carta.[24]

Recientemente ha habido mucha discusión acerca del concepto de la autodefensa preventiva. Algunos expertos usan el término de manera intercambiable con la autodefensa anticipatoria.[25] Sin embargo, la autodefensa preventiva mejor se entiende como el uso de la fuerza para atacar una amenaza en el proceso de concentración, pero que todavía no es inminente. Las razones que a menudo se presentan en apoyo de una autodefensa preventiva establecen que la gravedad o naturaleza de la amenaza es tan relevante que una nación no puede esperar a que se desarrolle más antes de defenderse, porque el no actuar inmediatamente la haría perder su capacidad real de defenderse en contra de la misma.[26] El problema con este concepto es que el determinar cuando un ataque preventivo es apropiado o necesario, resulta totalmente subjetivo y vulnerable a excesos. Además, si la interdicción de amenazas inminentes puede ser problemática conforme a la carta, enfrentar las amenazas en vías de concentración es aún más difícil.

El derecho de una nación de autodefensa en estas circunstancias es, conforme a la carta, un asunto legalmente complicado. Tal vez la mejor manera de asegurar que los oficiales militares de EUA entiendan los conceptos de autodefensa que se debaten conforme a la carta, es relacionarlos con los conceptos de actos e intenciones hostiles que subyacen las reglas de enfrentamiento.

Conforme a las reglas de enfrentamiento de EUA, cuando se inicia un acto hostil, los soldados pueden usar la fuerza inmediatamente en la autodefensa. Asimismo, cuando no existe ninguna duda de la intención hostil incluso antes de que se ha iniciado, las reglas de enfrentamiento autorizan el uso de la fuerza. Aunque en ambos casos, las reglas de enfrentamiento recomiendan usar la fuerza mínima necesaria para contrarrestar la amenaza. Estas reglas permiten la intensificación del uso de la fuerza si hacerlo es apropiado en esas circunstancias. La naturaleza e inminencia de la amenaza forman parte de los factores que deben ser empleados para determinar el nivel apropiado de la fuerza. Si la amenaza es menos inminente, las indicaciones de intenciones hostiles y la naturaleza de la amenaza llegan a ser más importantes en la determinación del nivel apropiado de la fuerza.

Determinar si existe una amenaza y decidir la respuesta apropiada son difíciles para individuos en el campo de batalla. Estas decisiones son aún más difíciles para las naciones en el mundo ambiguo de las relaciones internacionales. Todas las naciones deben examinar objetivamente las actividades diplomáticas y militares, tanto abiertas como encubiertas, para determinar si se necesita o se justifica la fuerza o alguna otra medida menos enérgica. Por ejemplo, ¿Debe EUA o Israel establecer como intenciones iraníes, las declaraciones de su Presidente o las acciones de su líder supremo? ¿Debe Irán considerar a los dos grupos de portaaviones de EUA en el Golfo Pérsico como un ataque inminente en contra de sus instalaciones de enriquecimiento nuclear o como presencia defensiva diseñada para proteger a fuerzas amigas en el área? Es probable que las percepciones vayan a variar en estas y otras circunstancias inestables.

Continúa el debate, y hasta la fecha, no ha habido aprobación internacional sobre la conveniencia del

uso de la fuerza conforme a la carta, en contra de amenazas inminentes o aquéllas que están en vías de concentración. La autodefensa preventiva es una medida potencialmente peligrosa, y su estatus es aún más dudoso que la autodefensa anticipatoria, conforme a la carta.

Una nación puede reclamar el derecho de autodefensa para justificar la intervención humanitaria armada sólo si la nación agresora ha realizado actividades violentas en contra de otra nación o grupo de naciones. La amenaza de una extensión de la violencia interna de una nación a otra no constituye un ataque armado que justifique la autodefensa. El éxodo de refugiados u otras condiciones que pueden amenazar la estabilidad interna de un país limítrofe tampoco son ataques armados. Conforme a la carta, toda nación tiene que tratar estas amenazas a la paz a través del Consejo de Seguridad de la ONU.

La autoridad del Consejo de Seguridad de usar la fuerza. La Carta de la ONU concede a la ONU la exclusiva autoridad de identificar una "amenaza a la paz, una violación de la paz o un acto de agresión".[27] Una vez que la ONU lo haga, tiene autoridad casi ilimitada para seleccionar las medidas pacíficas para abordar el problema.[28] Después de que se determina que las medidas pacíficas no han logrado el éxito o que el Consejo de Seguridad ha decidido que son inadecuadas, la carta permite a la ONU considerar el uso de la fuerza militar. Da al Consejo de Seguridad la autoridad de usar la fuerza (o como ocurre en la mayoría de casos, de autorizar a sus naciones miembros a usar la fuerza) "para mantener o restaurar la paz y seguridad internacional".[29]

Esta autorización plantea preguntas claves. ¿Puede el Consejo de Seguridad usar la fuerza para acabar con los graves abusos a los derechos humanos que ocurren exclusivamente dentro del territorio soberano de una nación? Y si es así, ¿hasta que grado? Para contestar debemos considerar dos principios adicionales que se hallan en la carta: el principio que prohíbe la intervención en los asuntos internos de una nación y el de la igualdad soberana.

La carta tiene importantes disposiciones que restringen la autoridad internacional de intervenir en los asuntos internos de naciones soberanas. Además de prohibir el uso de la fuerza "en contra de la integridad territorial o la independencia política" de otra nación, el Artículo 2, párrafo 7 declara que "Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; *pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII"* [de la Carta] (énfasis agregado por el autor).[30]

El significado franco de esta disposición es que la ONU debe dejar a las naciones en paz para resolver los problemas exclusivamente internos. No obstante, en este punto la excepción es importante. El Consejo de Seguridad puede usar o autorizar la fuerza para poner fin a las amenazas a la paz y seguridad internacionales. Esta autoridad se contempla en el recién referido Capítulo VII de la carta. Además, dado el principio de igualdad soberana de las naciones, es un asunto exclusivo del Consejo de Seguridad de la ONU, el decidir conforme a la carta. Las naciones o coaliciones poderosas o "más avanzadas" no tienen más derechos que sus vecinos menores o más débiles para resolver problemas con la fuerza dentro de las fronteras de estos últimos.

¿Qué constituye una amenaza a la paz y seguridad internacional en este contexto? Las violaciones a los derechos humanos en masa y la violencia crean desplazamientos internos y éxodos de refugiados a través de las fronteras pudiendo llegar a transformarse en crisis humanitarias. Si crean reales amenazas a la paz y seguridad internacional o no es una pregunta mucho más compleja. Cuando estalla una violencia significativa entre las fronteras, es casi sin lugar a dudas el caso. Más allá de esa situación, si una amenaza a la paz y seguridad internacional merece una intervención, especialmente una intervención armada, dependerá en gran medida de las circunstancias y las percepciones de los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU.

Tal como sostiene Michael J. Glennon, puede ser verdad que el Consejo de Seguridad de la ONU viola la carta y socava su propia política cuando el mismo autoriza la fuerza en las circunstancias de violencia puramente intraestatal.[31] Dada su amplia autoridad sobre las amenazas a la paz y seguridad internacional, la propiedad con que actúe el Consejo de Seguridad en un caso dado,

siempre será objeto de debate. Sin embargo, los acontecimientos recientes pueden afectar los términos del debate.

La responsabilidad de proteger

En un reportaje de diciembre de 2001 titulado *The Responsibility to Protect*, la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía Estatal formalmente formuló un concepto que en la actualidad se le llama la "responsabilidad de proteger".[32] El informe fue la respuesta a repetidas peticiones hechas por el entonces Secretario General Kofi Annan por establecer la solidaridad referente a los principios fundamentales de la intervención humanitaria. Annan planteó la siguiente pregunta: "¿Si de hecho la intervención humanitaria es una violación inaceptable de la soberanía, cómo debemos responder a las graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos en Rwanda, o Srebrenica—que afectan a cada norma de nuestra común humanidad?"[33]

Luego, en diciembre de 2004, el Informe del Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio declaró que "existe la creciente aprobación de que aunque los gobiernos soberanos tienen la responsabilidad principal de proteger a sus propios ciudadanos de estas catástrofes, cuando no pueden o no están dispuestos a hacerlo, esta responsabilidad debe ser asumida por la comunidad internacional—abarcando un conjunto de medidas que van desde la prevención, reacción a la violencia, si es necesaria y la reconstrucción".[34]

La Asamblea General incorporó la responsabilidad de proteger en la Resolución 60/1, el Documento final de la cumbre mundial de 2005. Esta resolución expresa la responsabilidad de los estados individuales de proteger a sus poblaciones del azote de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y otros crímenes de lesa humanidad.[35] El documento también reconoce una responsabilidad equivalente de la comunidad internacional:

> "La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad… en cada caso concreto de conformidad con la Carta y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados".[36]

Con referencia a la responsabilidad de proteger en la Resolución 1674, que fue aprobada el 28 de abril de 2006 y que considera la protección de civiles en el conflicto armado, el Consejo de Seguridad reafirmó las disposiciones del Documento Final "referente a la responsabilidad de proteger a poblaciones ante el genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad".[37] No obstante, el Consejo de Seguridad no respaldó explícitamente una autoridad amplia de intervenir en el caso de una crisis humanitaria declarada.

Sin embargo, la responsabilidad de proteger pretende reconocer la autoridad y obligación de la comunidad internacional de intervenir si existe una verdadera causa humanitaria. Declara que "el precepto primordial de la [responsabilidad de proteger] es que la soberanía supone responsabilidad. Cada estado tiene la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos; si un estado no puede o no está dispuesto a llevar a cabo esa función, el estado anula su soberanía, punto en el cual cede a la comunidad internacional el derecho y la responsabilidad de remediar la situación".[38]

Ni las resoluciones de la Asamblea General ni las del Consejo de Seguridad de la ONU han establecido nuevas leyes internacionales ni han enmendado la Carta de la ONU, pero la responsabilidad de proteger es un paso importante en esta dirección. No obstante, no hay soluciones fáciles. Las resoluciones sólo expresan el sentido actual del deber ser en el futuro. Nos queda por considerar la manera en que estos principios conflictivos afectan la legalidad de la intervención humanitaria armada.

La legalidad de utilizar la fuerza por la intervención humanitaria

Algunos expertos prominentes toman prudentemente la posición de que la Carta de la ONU permite la intervención humanitaria

legalmente justificada sólo en el caso que el Consejo de Seguridad la autoriza.[39] Como fue mencionado anteriormente, a lo menos un experto piensa que el Consejo de Seguridad no tiene el poder de intervenir en los asuntos exclusivamente internos de un estado soberano sin importar la gravedad de la situación.[40] Hay otros que reconocen una práctica estatal emergente— la cual se está transformando en una nueva norma de ley consuetudinaria—que supone que los estados individuales u organizaciones regionales pueden intervenir unilateralmente si es necesario para prevenir el genocidio.[41] Es posible que las nuevas leyes establecidas por la práctica de las naciones reemplacen las obligaciones establecidas por tratado. No obstante, esta sustitución es rara, y a menudo es difícil de determinar si una práctica inconsistente con una obligación establecida por tratado corresponde a una violación del mismo o a una nueva regla de práctica emergente. (Necesitamos conceder a nuestros líderes nacionales la decisión en estas materias). El informe de la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía Estatal en realidad respalda esta opinión, que la resolución sobre la responsabilidad de proteger de la Asamblea General rechazó al reafirmar la acción conforme al Capítulo VII de la carta y el Consejo de Seguridad. El informe de la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía Estatal sugiere que si el Consejo de Seguridad no responde a una crisis obvia, la Asamblea General debe discutir el asunto en una sesión de emergencia. También respalda la idea de que una organización regional o subregional pueda tomar acciones para prevenir la crisis, siempre que pida la autorización subsecuente del Consejo de Seguridad.[42]

Como asunto práctico, el Consejo de Seguridad puede autorizar la intervención humanitaria armada cuando se da cuenta de la existencia de una amenaza a la paz y seguridad internacional. Esta opción ha sido su, un tanto inconsistente, forma de proceder en el pasado reciente.[43] La aprobación de la responsabilidad de proteger por parte de la Asamblea General refuerza esta idea, pero no sabemos si la comunidad de naciones vaya a aprobar el principio de la responsabilidad de proteger en su totalidad, así como las obligaciones legales que impone. Además, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que tienen derecho a veto, deben también aprobar e implementar la responsabilidad de proteger y, dadas las ocasionalmente fuertes objeciones de Rusia y China a la intervención en el pasado, esta aprobación se pone en duda. No obstante, la resolución del Consejo de Seguridad parece concordar con la responsabilidad de proteger.

Otros factores que afectan a la intervención humanitaria

Entre todas las consideraciones que afectan a la decisión de intervenir, una de las más importantes puede ser su grado de probabilidad de lograr el éxito. La legitimidad percibida y verdadera de una intervención armada depende de esta probabilidad. Una intervención exitosa debe poner fin no sólo al sufrimiento, sino prevenirlo de reanudar una vez que las fuerzas se replieguen.[44] Si la intervención no logra el éxito, la fuerza que utiliza una nación para intervenir parecerá ser, y tal vez en realidad habrá sido injustificada. O sea, habrá resultado en más violencia que aumenta, en lugar de prevenir, el sufrimiento que intentaba remediar.

Incluso si la intervención goza de algunos éxitos iniciales, la violencia puede reanudarse después de que salgan las tropas, a menos que hayan sido eliminadas las condiciones causales. Aún en la actualidad, ocho años después de la intervención armada de la OTAN, el mundo busca una resolución permanente para la crisis de Kosovo. Aunque EUA respalda la independencia o, por lo menos, un gobierno autónomo en Kosovo, este tipo de resolución va en contra de los deseos de Serbia y Rusia, y Rusia tiene el poder crucial de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU.[45] Durante todo el período de este debate, la OTAN ha tenido sus tropas desplegadas en Kosovo para monitorear la situación y mantener la paz.[46]

Dados los compromisos potenciales largos y el inherente peligro que supone una intervención humanitaria armada, la voluntad política de los países que proporcionan las fuerzas de intervención es una consideración importante. Para lograr el resultado deseado, los países deben mantener su compromiso con la intervención armada y cualesquier operaciones en el período pos conflicto que pueda requerirse, incluyendo el mantenimiento de la paz y otras operaciones de estabilidad y apoyo.

La voluntad política de una nación depende de muchos factores. Tal vez el más importante de éstos es la percepción popular de si una intervención sirve o no a los intereses nacionales. Los líderes de una nación justifican el despliegue y luego el mantenimiento de sus fuerzas en un área peligrosa porque hacerlo sirve los intereses nacionales. Por otra parte, la comunidad internacional y la población de la nación donde ocurre la intervención, mirarán con recelo la persecución de intereses estratégicos—incluso si la búsqueda de estos intereses se relaciona con la crisis humanitaria en sí misma.

Aunque sería conveniente tener un motivo exclusivamente humanitario para una intervención armada, siempre existe una duda genuina de que este sea realista. Hubieron pocos intereses nacionales para la participación de EUA en la intervención de Kosovo, cuyo motivo fue principalmente el de aliviar el ultraje moral y mantener la legitimidad de la OTAN. Esta carencia de interés nacional produjo severas limitaciones operativas para EUA cuando comenzó la intervención armada.[47]

En sus comentarios sobre la intervención humanitaria, uno de los países miembros de la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía Estatal reconoce la necesidad de la mantención del ímpetu: "Para que se sostenga una intervención, a lo menos un estado que posea la capacidad militar requerida, debe también tener intereses nacionales en la estabilización de la situación, como fue el caso con Australia en Timor del Este".[48] ¿Cuál es el tipo apropiado de interés nacional en la estabilización de la situación? Obviamente, debe ser uno que mantenga la voluntad de la población en gastar fondos del tesoro nacional y poner en peligro a sus fuerzas armadas.

Si los intereses nacionales en la situación van a perdurar indefinidamente, como la "estabilidad regional" en la comunidad internacional fuera de su propia región, existe el riesgo de no haber identificado los intereses en los términos que la ciudadanía puede entender o aprobar. Pero al mismo tiempo, identificar algún interés tangible, como uno económico, podría socavar la percepción internacional y local sobre el motivo atribuido a la intervención, causando la pérdida aparente de legitimidad de la operación.

Los medios y fines proporcionados

¿Cuáles son los medios y fines apropiados para una intervención humanitaria? Las restringidas justificaciones morales y legales para una intervención humanitaria armada requieren que los medios, métodos y fines de las operaciones militares así como las de pos conflicto se relacionen claramente con las justificaciones que la originaron. Gran parte de los comentarios acerca de la intervención humanitaria y la responsabilidad de proteger respaldan este punto de vista.[49] Aunque el "cambio de régimen" pueda ser inevitable en alguna o en la mayoría de las circunstancias, no debemos presumir que siempre será así. Lo factores que tendrán mayor influencia en la selección de los fines son la historia del conflicto y cualquier esfuerzo pacífico que se haya realizado para resolver la crisis antes de la intervención armada.

Como siempre, la selección de fines legítimos guiará la selección de medios y métodos legítimos. Las justificaciones morales y legales influyen en estas selecciones. En la intervención de Kosovo, se generaron importantes desacuerdos sobre el concepto general de la campaña aérea.[50] Realizar operaciones militares eficaces, aparentemente sólo contra de blancos legítimos, produjo daños colaterales que socavaron la percepción internacional e interna sobre su legitimidad y, por lo tanto, el apoyo a favor de estas operaciones. Estos desafíos no se sustentaban en la timidez política para atacar a blancos legítimos, sino resultaron de la paradoja inherente de utilizar la fuerza por motivos humanitarios.

Dos conclusiones: la necesidad y proporcionalidad

Lo que emerge de esta evaluación es el hecho de que la intervención humanitaria armada está limitada especialmente por los apremios de la "necesidad" y "proporcionalidad". La consideración sobre ambos elementos debe subyacer a toda la planificación estratégica y operativa así como el proceso de la toma de decisiones que se relacione con la intervención humanitaria armada.

La "necesidad" requiere que la intervención armada sea inevitable para poner fin a o prevenir el asesinato o graves daños generalizados y sistemáticos, como la tortura, violación sexual y otras graves formas de asalto. Esta necesidad surge

cuando se ha agotado todas las medidas pacíficas para resolver la situación. El conflicto interno u otras condiciones sociales o políticas, en sí mismas, no proporcionan la autoridad legal ni moral para la intervención humanitaria armada.

La "proporcionalidad" requiere que los fines de la intervención sean sólo los que se necesitan para lograr un fin humanitario. Utilizar la intervención humanitaria armada para lograr determinados objetivos estratégicos nacionales fuera de aquéllos orientados a la prevención de atrocidades violentas, pone en riesgo la verdadera legitimidad de la operación a nivel internacional y local.

A nivel estratégico y operativo, lo fundamental con respecto a la intervención humanitaria es que el remedio no puede ser peor que la enfermedad. Si, en el proceso de proteger a víctimas inocentes, la intervención humanitaria causa innecesariamente más víctimas, se socavan las justificaciones legales y morales para la intervención. Tal es el desafío de la legitimidad en la intervención humanitaria armada.***MR***

NOTAS

1. Véase, por ejemplo, Michael J. Glennon, *Limits of Law, Prerogatives of Power: Interventionism after Kosovo* (Nueva York y Hampshire, Reino Unido: Palgrave, 2001).

2. Michael C. Desch, *Bush and the Generals*, *Foreign Affairs* 86, nro. 3 (mayo/junio de 2007): págs. 97-108 (énfasis del autor).

3. Michael Walzer, *Arguing About War* (Nueva Haven, Connecticut: Yale University Press, 2004), pág. 68.

4. *Ibíd.*, pág. 69.

5. *Ibíd.*, (comillas internas omitidas).

6. Jerome Slater y Terry Nardin, "Nonintervention and Human Rights", *The Journal of Politics*, tomo 48, nro. 1 (febrero de 1986): pág. 92.

7. *Ibíd.*

8. Thomas M. Franck, *Recourse to Force* (Cambridge University Press, 2002), pág. 135.

9. Véase, por ejemplo, el reglamento 916(e) (5), Reglamentos para Consejos de Guerra en el *Manual for Courts-Martial*, EUA (2005).

10. Véase *Operational Law Handbook*, Departamento de Derecho Internacional y Operativo del Centro y Facultad de Derecho del Procurador General del Ejército, (2006), págs. 115-118.

11. La Carta de de las Naciones Unidas [de aquí en adelante llamada la "Carta de la ONU"], artículo 1(1), disponible en: www.un.org/aboutun/charter/.

12. La Carta de la ONU, artículo 2(4).

13 *Ibíd.*, artículo 2(7).

14. *Ibíd.*, artículo 2(1).

15. *Ibíd.*, artículo 23.

16. *Ibíd.*, artículo 39.

17. *Ibíd.*, artículos 41 y 42.

18. Para un resumen conciso de los acontecimientos que resultaron en el establecimiento y ratificación de la Carta de la ONU por EUA, véase Office of the Historian, Bureau of Public Affairs, U.S. Department of State, *The United States and the Founding of the United Nations*, *August 1941 - October 1945*, disponible en www.state.gov/r/pa/ho/pubs/fs/55407.htm.

19. La Constitución de EUA, artículo VI, sección 1.

20. El Código de EUA, Título 22, sección 287, y las siguientes.

21. Esta potencial excepción es el ambiguo crimen de guerra de "agresión" o "crímenes en contra de la paz". Algunas naciones, incluyendo EUA, han reconocido las "crímenes en contra de la paz" o la "agresión" como un crimen de guerra por el cual individuos pueden ser juzgados. Los lectores deben notar que este crimen sólo se aplicaría a los encargados de la toma de decisiones a niveles más altos de un gobierno. A pesar de su larga historia, que datan de los Tribunales Militares Internacionales de Nuremberg, la definición precisa de "agresión" sigue siendo elusiva y todavía no hay completa aceptación internacional del concepto de que los formuladores de políticas que ordenan, planifican o realizan operaciones militares agresivas (en lugar de defensivas) pueden ser considerados criminalmente responsables. Aunque no es el propósito de esta obra definir le crimen internacional de "agresión" o su estatus interno, es importante reconocer a su frágil existencia y la potencial gravedad de usar la fuerza militar en contra del derecho internacional. Para una discusión relacionada con la dificultad de definir este crimen para uso en la Corte Criminal Internacional, véase www.un.org/icc/crimes.htm#aggression. Note que EUA ha apoyado históricamente el concepto de responsabilidad individual por la agresión militar internacional criminal, aunque no se ha ligado el tratado que estableció la Corte Criminal Internacional.

22. La Carta de la ONU Unidas, artículo 51.

23. Véase, por ejemplo, Ian Bownlie, *International Law and the Use of Force by States* (Oxford University Press, 1963), págs. 42-44, págs. 275-280.

24. Anthony Clark Arend y Robert J. Beck, *International Law and the Use of Force: Beyond the UN Charter Paradigm* (Londres: Routledge, 1993), págs. 72-73.

25. *Ibíd.*, pág. 79.

26. La Estrategia de Seguridad Nacional de EUA (17 de septiembre de 2002), parte V.

27. Carta de la ONU, artículo 39.

28. *Ibíd.*, artículo 41.

29. *Ibíd.*, artículo 42.

30. *Ibíd.*, artículo 2(7).

31. Véase Glennon, nota 1, págs. 142-143.

32. La Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía Estatal, *The Responsibility to Protect* [La responsabilidad de proteger] (Canadá, 2001), disponible en: www.iciss.ca/pdf/Commission-Report-pdf.

33. *Ibíd.*, artículo VII.

34. *A More Secure World: Our Shared Responsibility: Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change,* Documento de la ONU A/59/565 págs. 56-57, párrafo. 210 (2004), disponible en: www.un.org/secureworld/report.pdf [de aquí en adelante llamado el Informe del Panel de Alto Nivel].

35. El Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, GARes 60/1, párrafo 138 (24 de octubre de 2005).

36. Resolución del Consejo de Seguridad Nro. 1674, P 4, Documento de la ONU S/RES/1674 (28 de abril de 2006).

37. Rebecca J. Hamilton, "Recent Development: The Responsibility to Protect: From Document to Doctrine – But What of Implementation?" *Harvard Human Rights Journal* 19 (primavera de 2006): pág. 290.

38. Véase, por ejemplo, Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self Defense*, 4ª Edición (Cambridge University Press, 2005) págs. 71-72; Arend y Beck, nota 25, pág.136.

39. Glennon, nota 1, págs.111-112.

40. Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 2ª Edición (Ithaca, Nueva York: Cornell University Press, 2003), págs. 242-260; Christine Gray, *International Law and the Use of Force*, 2ª Edición (Oxford University Press, 2004), págs. 45-49. Es posible que los nuevos reglamentos de ley que se establecen por la práctica de las naciones pueden reemplazar las obligaciones anteriores que fueron establecidos por tratado. Sin embargo, esto es raro, y muchas veces es difícil de determinar si la práctica que es inconsistente con la obligación bajo un tratado constituye una violación o una nueva y emergente regla de práctica. Eso enfatiza el porqué necesitamos ceder a nuestros líderes nacionales a hacer estas determinaciones.

41. La Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía Estatal, artículo XIII.

42. Glennon, págs. 112-120, evalúa las intervenciones autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU en Rodesia (1965), Sudáfrica (1977), Irak (1991), Somalia (1992), Ruanda (1994) y Haití (1994).

43. Véase Walzer, nota 3, pág. 20.

44. Jeremy Bransten, *Kosovo: U.S. Urges Independence 'Now,' Over Russian Objections* (Radio Free Europe), disponible en: www.rferl.org/featuresarticle/2007/06/145c6702-9437-49a8-a9a0-7d7e31bd842a.html.

45. *Ibíd.*

46. Véase, la OTAN en Kosovo, disponible en: www.nato.int/issues/kosovo/index.html.

47. Véase Wesley K. Clark, *Waging Modern War* (Nueva York: Public Affairs, 2002), capítulos 7-13 y David Halberstam, *War in a Time of Peace* (Nueva York: Scribner's, 2001), capítulos 39-43.

48. Véase, por ejemplo, Arend y Beck, pág. 128.

49. Ramesh Thakur, *The United Nations, Peace and Security* (Cambridge University Press, 2006), pág. 258 nota18.

50. Halberstam, págs. 444-450, págs. 470-471.