

"(...) el dilema jurídico-moral de la intervención humanitaria puede ser solucionado con reglas claras plasmadas en un tratado universal."

Propuesta para una respuesta colectiva ante graves crisis humanitarias

Pablo César Revilla Montoya*

113

RESUMEN

Como consecuencia del Fin de la Guerra Fría, surgieron ciertos conflictos armados que derivaron en graves crisis humanitarias, en tal sentido impulsamos la propuesta de creación de un tratado universal sobre intervención humanitaria legítima, basado en la seguridad humana y la Doctrina de la Responsabilidad de Proteger. Este nuevo acuerdo mundial tendría que modificar la Carta de las Naciones Unidas y ser aceptado por las Cinco Potencias con derecho a veto en el Consejo de Seguridad.

PALABRAS CLAVE

Crisis humanitaria, intervención humanitaria, seguridad humana, Responsabilidad de Proteger.

ABSTRACT

As a result of the End of the Cold War, arose some armed conflicts that led to serious humanitarian crises, in this regard we encourage the proposal for a universal treaty on legitimate humanitarian intervention based on human security and the Doctrine of the Responsibility to Protect. This new global agreement would have to amend the Charter of the United Nations and accepted by the five veto-wielding powers on the Security Council.

KEY WORDS

Humanitarian crisis, humanitarian intervention, human security, responsibility to protect.

* Este trabajo de investigación se basa en la ponencia expuesta por el autor en el CONGRESO INTERNACIONAL 10 AÑOS DE LA REFORMA PROCESAL PENAL EN CHILE, llevada a cabo en la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales el 12.11.10 en Santiago de Chile.

INTRODUCCIÓN

El Fin de la Guerra Fría dio inicio a una nueva era, a un nuevo orden internacional. Sin embargo, en este nuevo periodo de las relaciones internacionales, las más graves violaciones de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario no han recibido una respuesta uniforme por la comunidad internacional. De allí que existe una necesidad de impulsar la intervención humanitaria legítima, por medio de las Naciones Unidas (NNUU), para salvaguardar las vidas de las personas.

En ese contexto, las NNUU han sido ineficaces en detener la mayoría de los crímenes internacionales que devinieron en graves crisis humanitarias. Ante esta situación, nace la doctrina de la “intervención humanitaria” en salvaguarda de las víctimas de dichas violaciones.

Sin embargo, años después, la comunidad internacional no pudo impedir el genocidio en Ruanda (1994). Por otro lado, en 1999, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) liderada por EEUU, actuando al margen del Consejo de Seguridad, bombardeó Yugoslavia en lo que denominó “intervención humanitaria”.

Luego de esta situación, algunos Estados liderados por Canadá introdujeron una nueva doctrina denominada “Responsabilidad de Proteger” a las poblaciones que sufren violaciones a los Derechos Humanos.

114

En ese sentido, nos preguntamos si *¿la intervención humanitaria legítima puede ser útil para salvaguardar las violaciones masivas y sistemáticas de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario que devengan en graves crisis humanitarias?*

El objeto materia de análisis son los conflictos armados que devinieron en graves crisis humanitarias y nuestro objetivo es demostrar que la *intervención humanitaria legítima* puede ser útil ante este tipo de situaciones, siempre y cuando el Consejo de Seguridad asuma su *responsabilidad de proteger* a las víctimas de dichas violaciones, y los cinco Miembros Permanentes se abstengan de vetar las resoluciones que llamen a la intervención. Asimismo, debe haber reglas claras y voluntad política para enfrentar estos retos.

1. ASPECTOS JURÍDICOS QUE DETERIORAN LA NOCIÓN WESTPHALIANA DE SOBERANÍA ESTATAL

La soberanía es la potestad del Estado para decidir libremente sus asuntos internos y externos sin infringir los derechos de otros Estados ni los principios y disposiciones del Derecho Internacional Público¹.

En ese sentido, la *intervención en los asuntos internos* de los Estados es el acto por el cual un Estado –o un grupo de Estados- se entromete por vía de autoridad en los

asuntos que son de la jurisdicción doméstica de otro, imponiéndole un comportamiento determinado². En otras palabras, la intervención en los asuntos *que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados* es la violación del principio de no-intervención, que consiste básicamente en el respeto de la soberanía de los Estados.

Sin embargo, el principio de no-intervención tiene excepciones, como la prescrita en el artículo 2 párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas que nos lleva al capítulo VII de la misma, es decir, la intervención por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en situaciones especiales.

Asimismo, existen otros casos de intervención legítima en los asuntos internos de los Estados, que a continuación enumeraremos:

- Intervención externa a petición del Estado interesado, como en el “Plan Colombia”.
- Intervención de acuerdo a la Carta de las Naciones Unidas, como cuando el Consejo de Seguridad crea tribunales internacionales *ad hoc*.
- Intervención en virtud de tratados, como la Carta Democrática Interamericana.
- Intervención en virtud de Resoluciones de Organismos Internacionales, como el caso de la creación de la Mesa de Diálogo en Perú (2000), por parte de la Organización de Estados Americanos.

Por otro lado, se ha planteado la intervención militar legítima en defensa del *ius cogens* o aquellas normas imperativas de derecho internacional general aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional como normas que no admiten acuerdo en contrario y que sólo pueden ser modificadas por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter³.

Ahora bien, basado en el *ius cogens*, la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos Sociales y Culturales, aparece el denominado Derecho de Asistencia Humanitaria.

Este nuevo Derecho es regulado implícitamente por el Derecho Internacional Humanitario, como por ejemplo los artículos 55, 56 y 60 del IV Convenio de Ginebra (1949) y los artículos 69, 70 y 71 de su Protocolo Adicional I (1977).

Asimismo, los artículos 89 al 92 del IV Convenio citado disponen el trato humanitario de los internados a cuenta de la Potencia detenedora. De la misma manera, el artículo 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949, aplicable a conflictos armados no internacionales, prohíbe a las Partes Contratantes los atentados contra

1 D’Estefano, Miguel A. *Derecho Internacional Público*, La Habana: Editorial Nacional de Cuba – Editora Universitaria, 1965, p. 62.

2 Remiro Brótons, Antonio *et al. Derecho Internacional*. Madrid: McGraw-Hill, 1997, p. 84; Oppermann, Thomas. “Intervention”, en: Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. II, (Amsterdam: Elsevier Science B. V., 1995; pp. 1436-1439, p. 1436.

3 Véase Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, artículo 53.

la vida y la integridad corporal y a la dignidad personal. Finalmente, el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, también incluye normas de asistencia humanitaria (artículos 4, 5, 14 y 18).

Recordemos que la Corte Internacional de Justicia en el *Caso del Canal de Corfú (1949)*, extendió a tiempos de paz unas exigencias de humanidad que contenía el Derecho Internacional Humanitario, considerando que recogía unas consideraciones elementales de humanidad “más absolutas en tiempo de paz que en tiempo de guerra”.

De todo este articulado se deduce la obligación de los Estados de proporcionar asistencia humanitaria a la población bajo su jurisdicción. Asimismo, se deduce también la obligación del Estado receptor de la asistencia humanitaria de no rehusar arbitrariamente la ayuda ofrecida en base al Protocolo Adicional I, de 1977, artículo 70 y artículo 54, sobre acciones de socorro humanitario y la prohibición de hacer padecer hambre a los civiles como método de guerra, respectivamente. En el mismo sentido, el Protocolo Adicional II de 1977, artículo 18, párrafo 2, aplicable a conflictos internos y la IV Convención de Ginebra de 1949, artículo 59.

Por otro lado, el Convenio sobre la Prevención y Castigo del Delito de Genocidio de 1948, artículo 2 párrafo c, que prescribe que una de las formas de configurar el genocidio es el sometimiento intencional de un grupo nacional, étnico, racial o religioso a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial. En otras palabras, el rechazo arbitrario de la ayuda humanitaria implicaría en un caso extremo cometer el crimen del genocidio.

2. LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA Y LOS ESTADOS FALLIDOS

La Intervención Humanitaria entendida como la amenaza o el uso de la fuerza a través de las fronteras estatales por un Estado (o grupo de Estados), destinada a prevenir o acabar con las violaciones graves y generalizadas de los derechos humanos de los individuos, sin el permiso del Estado dentro de cuyo territorio es aplicada la fuerza⁴.

A pesar de que el concepto de “intervención humanitaria” no es nuevo, sino que tiene antecedentes en la doctrina de las guerras justas de Cicerón y San Agustín, y la doctrina de la intervención por razones de humanidad de Hugo Grocio; contemporáneamente, gracias al Fin de la Guerra Fría, se retomó el tema impulsado por Francia y la organización Médicos sin Fronteras. Sin embargo, para algunos, la intervención humanitaria no es más que una excusa para intervenir en los países subdesarrollados.

Según Javier Alcalde⁵, las visiones occidentales del Tercer Mundo se distinguen por mostrar un marcado carácter

ideológico. En ese sentido, podría entenderse el término Estado Fallido como una justificación de asistencia o intervención militar.

Ahora bien, independientemente de los motivos que lleven a definir a los Estados colapsados o desestructurados como Estados fallidos, éstos son aquellos que a pesar de su existencia formal, toda su estructura institucional ha colapsado o está desintegrándose. Finalmente, como apunta Daniel Thürer⁶, desde un punto netamente jurídico, un *Estado desestructurado* es aquél que, aunque conserva su capacidad jurídica, en términos prácticos ha perdido su habilidad para ejercerla.

3. LA DOCTRINA DE LA “RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

A raíz de las críticas nacidas al concepto de *intervención humanitaria* y la necesidad de proteger a las víctimas de violaciones masivas al *ius cogens* y que sufren graves crisis humanitarias, nace la doctrina de la *Responsabilidad de Proteger*, basada en la seguridad humana y la soberanía como responsabilidad; es decir, la soberanía implica tanto derechos como responsabilidades.

Dicha doctrina fue expuesta por primera vez por la *Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE)*, cuyo informe titulado “La Responsabilidad de Proteger” fue publicado en diciembre de 2001.

Para esta novísima doctrina, los Estados soberanos tienen la responsabilidad primordial de proteger, y las Naciones Unidas la tienen si los Estados no pueden o no quieren asumirla. Dicha responsabilidad consiste en prevenir, reaccionar y reconstruir. De allí la diferencia con la intervención humanitaria, que sólo implica la intervención militar y no la pos intervención.

Para la doctrina de la responsabilidad de proteger, cuando en un conflicto se evidencia una grave crisis humanitaria, se puede promover una intervención militar que debe ser solicitada al Consejo de Seguridad de las NNUU, como autoridad competente, este último debe examinar sin demora el caso, al mismo tiempo que los Estados con derecho a veto renuncian a él, siempre y cuando no se violenten sus intereses vitales.

En el caso extremo que exista un rechazo de la solicitud o una visible demora del examen en el Consejo de Seguridad, se debe recurrir a la Asamblea General o a la acción de las Organizaciones Regionales, que pueden solicitar autorización posterior al Consejo de Seguridad.

Nosotros planteamos, entonces, una intervención militar basada en la seguridad humana y no la clásica seguridad estatal, como fundamentos jurídicos nos basamos en las normas de *ius cogens*, la asistencia humanitaria y la Carta

4 Holzgrefe, J. L. “The humanitarian intervention debate”. J. L. Holzgrefe y Robert O. Keohane (Eds.) *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal And Political Dilemmas*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 18.

5 Alcalde Cardoza, Javier. *Los Estados Fallidos: La influencia del desarrollo*, Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación CEDEP, 2004, p. 58.

6 Thürer, Daniel. “El ‘Estado desestructurado’ y el derecho internacional”. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N° 836, 31 de diciembre de 1999. <<http://www.cicr.org/Web/spa/sitespa0.nsf/iwpList175/94E0A658D6561944C1256DE100612238>>

de las Naciones Unidas y como fundamentos doctrinarios nos basamos en la “Responsabilidad de Proteger”. A esta nueva idea de intervención militar la denominamos “Intervención Humanitaria Legítima”.

En la figura 1, exponemos los principales aspectos teóricos de la doctrina de la responsabilidad de proteger. Los Estados soberanos tienen la responsabilidad primordial de proteger, las Naciones Unidas la tienen si los Estados no pueden o no quieren asumirla. Dicha responsabilidad consiste en prevenir, reaccionar y reconstruir. Sin embargo, cuando en un conflicto se evidencia, una grave crisis humanitaria, y las pérdidas humanas y la limpieza étnica son patentes, así como las violaciones masivas al *ius cogens*, se podría efectuar una intervención militar, que debe ser solicitada al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como autoridad competente, este último debe examinar sin demora el caso, al mismo tiempo que los Estados con derecho a veto renuncian a él, siempre y cuando no se violenten sus intereses vitales. En el caso extremo que exista un rechazo de la solicitud o una visible demora del examen en el Consejo de Seguridad, se deberá recurrir a la Asamblea General o a la acción de las Organizaciones Regionales, que pueden solicitar la autorización posterior al Consejo de Seguridad.

4. LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA EN LA PRÁCTICA INTERNACIONAL DE LA POSGUERRA FRÍA

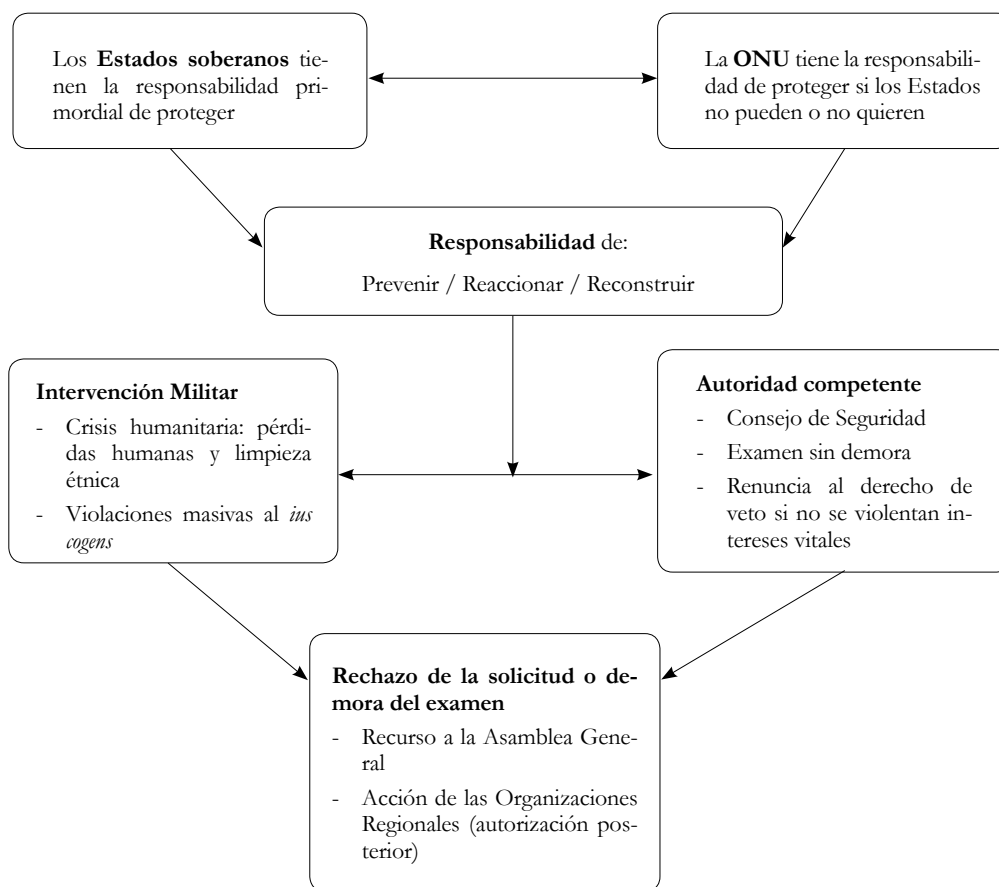
En este apartado enumeraremos algunos casos acaecidos luego de la Guerra Fría y que ejemplifican cómo la sociedad internacional y las Naciones Unidas actuaron de manera indistinta ante crisis humanitarias.

4.1. Caso Somalia (1991-...)

A principios de la década de 1990, Somalia se enfrascaba en una guerra civil dirigida por los denominados Señores de la Guerra, que se apoderaron de gran parte del país.

La consecuencia fue una severa crisis humanitaria y el éxodo de refugiados y desplazados. Las Naciones Unidas intervinieron luego de un acuerdo de alto el fuego mediante una Operación de Mantenimiento de la Paz (OMP). Sin embargo, los rebeldes no acataron el acuerdo y más bien las tropas de EEUU, que apoyaban a las NNUU dieron énfasis a los aspectos militares y no a los humanitarios, lo que conllevó al fracaso de la misión.

Figura 1. Doctrina de la Responsabilidad de Proteger



4.2. Caso Ruanda (1994)

Este caso es donde más se evidencia la incompetencia del Consejo de Seguridad ante crisis humanitarias. A pesar que en Ruanda ya existía una OMP de las NNUU, que observaba el acuerdo de alto el fuego entre el gobierno Rwandés (*Hutu*) y el Frente Patriótico de Ruanda (*Tutsi*), no pudo detener el genocidio que en pocas semanas se llevó a cabo en dicho país.

Incluso después de la intervención de las NNUU, la crisis humanitaria se acentuó, ya que los componentes militares estadounidenses y franceses no tenían los mismos objetivos.

4.3. Caso Sudán-Darfur (2003-...)

Este caso demuestra la incompetencia del Consejo de Seguridad ante crisis humanitarias. Hasta el momento, las víctimas del conflicto armado en Darfur suman 200,000 civiles asesinados y casi 2 millones de personas desplazadas.

Según analistas, desde inicios de 2003 los grupos rebeldes de Darfur comenzaron a atacar blancos oficiales, acusando al gobierno de oprimir a la población negra. En represalia, milicias pro gobierno, conocidas como *Janjaweed (Jinetes armados)*, respondieron lanzando ataques contra la población negra.

A pesar de que existe una misión de la Unión Africana para el cumplimiento de los acuerdos de paz en Sudán y una resolución reciente del Consejo de Seguridad para la creación de una OMP, los gobernantes no aceptaban a las fuerzas multinacionales de las NNUU para Darfur.

4.4. Caso de la intervención militar de la OTAN en Kosovo (1997-1999)

Este es otro caso de inoperancia del Consejo de Seguridad, ya que no actuó ante la limpieza étnica que se estaba llevando a cabo en Kosovo contra los albanos-kosovares, ordenada por el régimen del serbio Milosevic.

La OTAN invocó motivos humanitarios para su acción militar, empero, no consiguió la autorización explícita del Consejo de Seguridad. Mas bien ante la internacionalización del conflicto, Rusia propone una resolución al Consejo de Seguridad demandando el cese de la fuerza contra Yugoslavia; sin embargo, 12 de los 15 miembros rechazaron el proyecto. Para algunos, este rechazo configuró la autorización implícita *a posteriori* de la acción de la OTAN, legitimando la intervención.

Sin embargo, luego de la intervención de la OTAN no se solucionaron los problemas humanitarios, y más bien se extendieron a otros grupos vulnerables como los gitanos que apoyaban al régimen de Milósevic. Asimismo, se hizo evidente que la OTAN no tenía un plan post-intervención.

4.5. Caso HAITÍ (2004)

En este conflicto se evidenció un deterioro de la situación política, humanitaria y de seguridad, en donde el Conse-

jo de Seguridad actuó aparentemente rápido, ya que el conflicto empezó un 5 de febrero, las fuerzas multinacionales se desplegaron el 29 de febrero y la operación de estabilización de Haití se desplegó en abril. Lamentablemente, dicha misión, en la que participan mayoritariamente países sudamericanos, no ha podido cumplir con gran parte de su misión hasta ahora.

Como podemos apreciar, la intervención humanitaria bien dirigida puede ser útil en la protección del *ius cogens* o los DDHH ante graves crisis humanitarias. Asimismo, la aparición de nuevas situaciones de hecho, como los conflictos interétnicos y la desestructuración o falencia estatal nos hacen pensar en la necesidad de formular un tratado multilateral sobre intervención humanitaria que modifique la Carta de las Naciones Unidas, donde la autoridad que tenga la potestad de emplear o autorizar el uso de la fuerza siga siendo el Consejo de Seguridad, pero que contenga una cláusula por la que las cinco potencias con derecho a veto se formulen un código de ética, que les prohíba vetar cualquier resolución que cumpla con los requisitos de intervención humanitaria, bajo la doctrina de la Responsabilidad de Proteger.

CONCLUSIONES

1. La evolución del Derecho Internacional ha deteriorado la noción westfaliana de soberanía. La Carta de las Naciones Unidas y la doctrina de la superioridad del *ius cogens* son prueba de ello.
2. El quebrantamiento del *ius cogens* afecta a toda la sociedad internacional. De allí la obligación de los Estados de proporcionar y aceptar asistencia humanitaria a la población bajo su jurisdicción. Esto en base a la obligación general que tienen los Estados de asegurar el disfrute del núcleo duro de los derechos humanos. Sin embargo, no existe normativa específica en el sistema de las Naciones Unidas sobre cómo actuar ante crisis humanitarias.
3. Las intervenciones humanitarias legítimas son las que cumplen tanto con los principios y fundamentos del Derecho Internacional, como con los mecanismos jurídicos necesarios para poder llevarlas a cabo sin violar el orden jurídico internacional. En cambio las intervenciones humanitarias ilegítimas son las que, a pesar que tienen fundamentos de derecho (jurídico-doctrinarios), no cumplen con los mecanismos jurídicos existentes al momento de la intervención. En ese sentido, el dilema jurídico-moral de la intervención humanitaria puede ser solucionado con reglas claras plasmadas en un tratado universal.
4. Los Estados fallidos son considerados una amenaza a la paz y seguridad internacionales porque en ellos pueden violarse masivamente los derechos humanos o el Derecho Internacional Humanitario, pueden servir de alojamiento a terroristas o distribuir ilegalmente armas de destrucción masiva. Sin embargo, las causas primigenias de la aparición de los Estados fallidos se encuentran en la competen-

cia entre Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, y el colonialismo.

5. La soberanía tiene carácter dual, que implica tanto derechos como responsabilidades. Entre las responsabilidades primordiales de los Estados se encuentra la de proteger a su población, pero si éste no quiere o no puede protegerla, la responsabilidad se traslada a la comunidad internacional encabezada por las Naciones Unidas. Si las NNUU no asumen su responsabilidad de proteger a las víctimas de graves crisis humanitarias se desprestigiarán debido a que los Estados podrían recurrirán a otros mecanismos de urgencia.
6. Como propuesta de *lege ferenda*, el Derecho Internacional debería desarrollarse en el sentido de reconocer al grupo que sufre una grave crisis humanitaria, un derecho a recibir asistencia humanitaria oponible a todos los Estados de la sociedad internacional. De esta forma, se aseguraría una verdadera protección de los derechos humanos. En ese sentido, planteamos la creación de un tratado universal convocado por las Naciones Unidas. Los criterios que deberían utilizarse para regular la intervención humanitaria deben incluir supuestos de hecho bien definidos, basados en los informes de órganos de las Naciones Unidas como el Consejo de Derechos Humanos, la Secretaría, la Asamblea General, u otro organismo oficial nombrado para tal propósito por el Consejo de Seguridad. Por otro lado, el órgano competente para autorizar el uso de la fuerza debería ser siempre el Consejo de Seguridad, pero teniendo en cuenta que los cinco miembros permanentes, al menos, deberían acordar un “código de conducta” sobre la utilización del derecho de veto cuando es preciso actuar para atajar o evitar una importante crisis humanitaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcalde Cardoza, Javier. *Los Estados Fallidos: La influencia del desarrollo*, Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación CEDEP, 2004.

Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), “La Responsabilidad de Proteger”, Informe de la CIISE, diciembre de 2001, p. 10. <<http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf>>

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Adoptada el 23 de mayo de 1969, entró en vigor el 27 de enero de 1980.

D’Estefano, Miguel A. *Derecho Internacional Público*, La Habana: Editorial Nacional de Cuba – Editora Universitaria, 1965.

Holzgrefe, J. L. “The humanitarian intervention debate”. J. L. Holzgrefe y Robert O. Keohane (Eds.) *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal And Political Dilemmas*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Oppermann, Thomas. “Intervention”, en: Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. II, (Amsterdam: Elsevier Science B. V., 1995; pp. 1436-1439.

Revilla Montoya, Pablo César. “Hacia la responsabilidad de proteger. Bases jurídicas para una respuesta colectiva ante crisis humanitarias”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VII, 2007, pp.643-673.

Remiro Brótons, Antonio *et al. Derecho Internacional*. Madrid: McGraw-Hill, 1997.

Thürer, Daniel. «El ‘Estado desestructurado’ y el derecho internacional». *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N° 836, 31 de diciembre de 1999. <<http://www.cicr.org/Web/spa/sitespa0.nsf/iwpList175/94E0A658D6561944C1256DE100612238>> [Consulta: 16 de diciembre de 2006.]