

LA INTERVENCIÓN MILITAR EN MISIONES HUMANITARIAS Y EL DERECHO INTERNACIONAL

Alfredo Cardona Torres

*Teniente coronel del Ejército de Tierra,
Concurrente del XXX Curso de EMACON.*

Introducción

Las violaciones masivas de los derechos humanos traducidas en genocidios, hambrunas, persecuciones de minorías o grupos étnicos o las operaciones reciente y dramáticamente denominadas de «limpieza étnica», no son hechos nuevos para la humanidad; su existencia es una realidad tan antigua como su propia historia. ¿Qué época ha sido ajena a ellas?, creemos que ninguna. Pero, siendo ello cierto, no lo es menos que tal tipo de desgracias que afectan al ser humano a lo largo de su curso histórico, pasan cada vez menos desapercibidas y son cada vez menos soportables a la conciencia universal.

Hay una conciencia general un convencimiento colectivo sobre la necesidad de actuar y así llega un claro clamor popular que exige a gobiernos y a organizaciones políticas internacionales que actúen, que hagan algo para frenar tanta barbarie y tanta locura desencadenada, a veces, a escasos minutos de nuestros hogares.

Se solicita, incluso, el uso de la fuerza, como una desesperada apelación al universal principio de legítima defensa, pero cuanto todo está tan, aparentemente claro, cuando el consenso social parece ser total surgen numerosos interrogantes, de respuesta difícil y profunda y sobre todo de respuesta con, toda seguridad, insatisfactoria pues lo que es bueno aquí y ahora, quizás no lo sea mañana en otro lugar, romper con los axiomas claves del Derecho Internacional, ya de por sí frágiles, puede llevar, en un futuro, a situaciones y escaladas imprevisibles.

En efecto, las relaciones internacionales se han fundamentado en dos claros principios básicos: el de «igual soberanía de los Estados» y el de «no intervención en los asuntos internos», pero ¿realmente cabe considerar el respeto de los derechos humanos como un mero asunto interno o ya por el contrario sus flagrantes violaciones justifican el recurso a una «violencia institucional necesaria»? ¿Cabe justificar cualquier tipo de intervención—incluso la armada— o sólo la disposición de medios humanitarios estrictamente? En todo caso, ¿cómo evitar que se utilicen tales argumentos, como coartada para justificar la voluntad de injerencia, máxime, en una situación como la actual, en la que, la hasta hace poco «bipolaridad» ha dado paso a una situación de casi total hegemonía por parte de la única potencia que actualmente domina el escenario internacional?

Aproximación al concepto de Derecho Internacional

Justificación

En los apartados sucesivos de este trabajo nos moveremos, permanentemente, en el ámbito del Derecho Internacional y más concretamente del Derecho Internacional Público, que según opinión unánime de los juristas y autores especializados en la materia es considerado como una rama del Derecho caracterizada por su «inherente problematismo».

El carácter problemático del Derecho Internacional deriva, esencialmente, del hecho de tratarse de un «producto diferente» que supera, en buena medida, los esquemas y prototipos asignados a las diversas ramas del derecho interno de cada país.

El carácter problemático del Derecho Internacional

Como ya se ha dicho, comparado con los derechos internos de los Estados el Derecho Internacional se nos presenta como una disciplina jurídica especialmente problemática, caracterizada por unas acusadas «carencias institucionales» que motivan incertidumbre y relativismo en el plano normativo; insuficiencias graves en la prevención y sanción de las violaciones y una habitual politización (aunque no absoluta) en la solución de controversias, cuando no, la imposibilidad de su arreglo.

CARENCIA EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL DE UN ÓRGANO EQUIPARABLE AL QUE EN LOS ESTADOS EJERCE EL PODER LEGISLATIVO

No existe por lo pronto, en la sociedad internacional, un órgano normativo equiparable al que en los Estados ejerce el poder Legislativo. Es cierto que en aquella sociedad hay desde el año 1945 una importante estructura institucional universal con fines políticos generales —la Organización de Naciones Unidas— y que el órgano plenario y deliberante de la misma —que es la Asamblea General— adopta resoluciones que contienen criterios y puntos de vista jurídicos acerca del comportamiento de los Estados. Es igualmente verdad que estas resoluciones ejercen una influencia nada desdeñable en la formación y evolución del Derecho Internacional. Pero tales resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas no son *per se* obligatorias para los Estados miembros y en modo alguno cumplen la función que desempeñan las leyes en los ordenamientos internos de los Estados. A diferencia de lo que ocurre en éstos no existe en la sociedad internacional un órgano normativo centralizado.

Así las cosas, los que crean el Derecho Internacional son los propios Estados, que son a la vez los principales destinatarios del ordenamiento. Y dicha creación se produce básicamente a través de un doble cauce: el de la norma no escrita o costumbre y el de la norma escrita a través de los tratados o convenciones.

CARENCIA DE ÓRGANOS PROPIOS CON CAPACIDAD DE PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE LAS VIOLACIONES DEL DERECHO INTERNACIONAL

En el plano de la prevención y sanción de las violaciones, la situación institucional de la sociedad internacional no es mejor. Es verdad que en las Naciones Unidas existe el Consejo de Seguridad, al que la Carta de la Organización confiere la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales y cuyas decisiones en

este campo son obligatorias para los Estados miembros. Pero el requisito de la unanimidad entre los miembros permanentes del Consejo, que es una exigencia política para la pervivencia de la Organización, y el hecho de que la gran mayoría de los quebrantamientos de la paz o amenazas a la misma afecten siempre de una u otra manera a aquellos miembros— las superpotencias y las grandes potencias— han impedido hasta el año 1990 que el órgano en cuestión cumpla mínimamente sus funciones de gendarme de la sociedad internacional y adopte medidas eficaces de prevención y sanción de los actos de fuerza desencadenados en violación de los principios de la Carta.

LAS INCERTIDUMBRES NORMATIVAS

Las incertidumbres normativas de las que antes hemos hablado exigirían un sistema eficaz de solución de controversias en la sociedad internacional. Pero tampoco en este aspecto la situación es satisfactoria, pues no hay en dicha sociedad un mecanismo equiparable al que existe en los derechos internos que, como es bien sabido, han instaurado desde hace mucho tiempo el proceso judicial obligatorio sustituible en determinadas materias por el arbitraje. Es cierto que el Derecho Internacional contemporáneo proclama la obligación del arreglo pacífico de las controversias (artículos 2.3 y 33 de la Carta de Naciones Unidas), pero es verdad también que consagra al mismo tiempo la libertad de los Estados en la elección del medio para dicho arreglo, con lo que aquella obligación se convierte en una obligación de comportamiento y no de resultado.

REALIDAD ACTUAL DEL DERECHO INTERNACIONAL

Es imposible desconocer que para el hombre de la calle, e incluso para muchos juristas, el Derecho Internacional ofrece mala imagen; hay un cierto tono de desdén hacia tal disciplina; se dice, con frecuencia, que el Derecho Internacional es apenas acatado pero se olvida el hecho de que su contenido normativo, como ya se ha dicho, es incierto, en ocasiones, lo que dificulta el conocimiento de su grado de efectividad, de la misma forma que asimismo, se pasa por alto la circunstancia de que en los derechos internos también hay violaciones. Se desconoce sobretodo el hecho de que, en ciertos sectores de la comunicación internacional (los que afectan a la coexistencia recíproca y cooperación) el Derecho Internacional alcanza niveles de observancia y acatamiento muy considerables. Así, lo normal y cotidiano es que se respete la soberanía territorial de los Estados, que se cumplan las normas sobre misiones y agentes diplomáticos, que se observen los tratados, etc.

Otra cosa ocurre, sin embargo, cuando los intereses en juego entre Estados son altamente políticos. En estos casos no puede hablarse de un observancia mínimamente satisfactoria del Derecho Internacional.

Tendencias del Derecho Internacional

Gracias a los medios de comunicación social y a su amplia difusión los ciudadanos de cualquier rincón de nuestro planeta, sea cual fuere su cultura y condición social y salvo irredentismos ideológicos concretos y bien localizados han adoptado como patrón ideal de vida, sin duda alguna, el del mundo occidental desarrollado (Europa Occidental y América del Norte) y a ese patrón se ha llegado entre otras con las siguientes acciones:

- a) Supresión de los rígidos conceptos de los nacionalismos a ultranza típicos del siglo xix y primera mitad del xx que a su vez ha flexibilizado el férreo límite que las fronteras nacionales significaban el paso de personas, ideologías y bienes.
- b) Tendencia a crear agrupaciones multinacionales, del tipo confederación que faciliten el entendimiento humano y la colaboración científica, económica, intelectual y de defensa mutua y seguridad colectiva.

La conjunción de lo expuesto en a) y b) se resume en una sola expresión cooperación internacional.

Por todo ello puede asegurarse que el Derecho Internacional esté en franca expansión y que su porvenir se presenta prometedor y halagüeño, nadie duda que las decisiones tomadas por la ONU, son cada vez más vinculantes y que el Derecho Internacional tiene cada vez más credibilidad, prueba de lo cual es él, a veces encarnizado empeño que ponen los Estados, cuando en foros internacionales defienden puntos de vista jurídicos favorables a sus intereses, porque saben bien que los tratados que de ellos salgan, se convertirán en Derecho Internacional positivo que no es letra muerta y porque atribuyen gran importancia al principio *pacta sunt servanda*, que saben se respeta de un modo general.

Uso de la fuerza y Derecho Internacional

Uso de la fuerza y Derecho Internacional tradicional

Desde los inicios de la civilización, la guerra ha tenido sus apologistas y sus detractores, pero siempre ha estado presente en la sociedad internacional. Desde la civilización griega, el fenómeno bélico ha ocupado a filósofos, historiadores o analistas de las relaciones internacionales sin que ni unos ni otros hayan podido erradicar esta plaga que azota a la sociedad humana. Esta realidad ha influido de tal manera en la sociedad internacional que, hasta la llegada del siglo xx, el Derecho Internacional no ha conseguido limitar considerablemente la capacidad de los Estados a recurrir a la guerra, siendo éstos los que apreciaban libremente los criterios jurídicos y políticos que les llevaban al desencadenamiento de una guerra, era, desde el punto de vista jurídico, una función natural del Estado y una prerrogativa de su soberanía, sin desdeñar por supuesto la función de autoprotección (*self-help*) en la que los Estados se basaban para fundar sus reivindicaciones. El *ius ad bellum* constituía pues uno de los fundamentos de las relaciones internacionales.

Uso de la fuerza y el Pacto de la Sociedad de las Naciones: sus lagunas

La Organización de la Sociedad de las Naciones representó el primer intento en la historia de la humanidad de establecer una organización política dotada de órganos permanentes y con carácter universal. La Sociedad de las Naciones constituía pues el alba de una nueva era. Estas circunstancias parecían hacer prever que los Estados abandonarían el derecho de la guerra. Sin embargo, esto no sucedió así, ya que no aceptaron una solución tan drástica. En efecto, a pesar de que el presidente Wilson propuso un proyecto prohibiendo el recurso a la fuerza armada en cualquier circunstancia, salvo en caso de legítima defensa, tal idea era en esta época totalmente revolucionaria y el británico lord Robert Cecil llegó a declarar que tal proposición era irrealizable.

En efecto, en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, los Estados únicamente aceptaron una relativa amputación de su competencia tradicional del *ius ad bellum*

Este somero análisis del Pacto de la Sociedad de las Naciones nos lleva a la conclusión de que, a falta de poder prohibir la guerra, sus redactores se contentaron con intentar evitar su desencadenamiento. La Sociedad de las Naciones quiso asentar la paz en el mundo creando una cierta organización de las relaciones internacionales. Sin embargo fracasaría en su empeño, arrastrando una catástrofe cuyas consecuencias padecemos todavía.

Hacia la renuncia a la guerra fuera del marco de la Sociedad de las Naciones: de los Acuerdos de Locarno al Pacto Briand-Kellogg

EL PACTO BRIAND-KELLOGG: ORÍGENES Y NEGOCIACIÓN

El Pacto Renano tenía un ámbito de aplicación limitado, pero contribuyó considerablemente a que la cuestión de la prohibición del recurso a la guerra comenzara seriamente a preocupar en la sociedad internacional. Al mismo tiempo, se desarrolló en Estados Unidos un gran movimiento pacifista tendente a condenar la guerra en las relaciones internacionales, lo que hizo que poco a poco tal idea tuviera una buena acogida tanto el ámbito oficial como en el privado. Así, antes de que comenzara la VIII Asamblea de la Sociedad de las Naciones, en la que se adoptó la declaración sobre la guerra de agresión, Briand, ministro de Asuntos Exteriores francés, propuso el 6 de abril de 1927 a Estados Unidos que los Estados se comprometieran públicamente en un acuerdo mutuo a renunciar al recurso a la guerra. Esta iniciativa francesa fue muy bien acogida por Kellogg, secretario de Estado de Estados Unidos, que sugirió en una nota fechada el 28 de diciembre de 1927 ampliar la negociación a otros Estados con el fin de concluir un tratado multilateral general de prohibición de la guerra.

IMPORTANCIA Y CARACTERÍSTICAS DEL PACTO BRIAND-KELLOGG

La importancia del Pacto para el Derecho Internacional fue enorme, ya que no sólo colmaba las lagunas existentes referentes al recurso a la guerra, sino que al mismo tiempo socavaba los fundamentos de diversas instituciones que seguían basándose en la legitimidad del recurso a la guerra. El Pacto constituyó pues una auténtica revolución en el orden internacional, constituyendo un marco de referencia obligada a la hora de adoptar o armonizar otras normas o instituciones que pudieran ser contrarias a su espíritu. El Pacto se caracteriza por su simplicidad en la redacción y por su generalidad y fue concluido por un tiempo indeterminado.

Explícitamente, el Pacto sólo prohíbe el recurso a la guerra y no menciona ningún otro término. Esto plantea problemas a la hora de interpretar lo que la voluntad de las partes han querido decir al usar el término «guerra».

USO DE LA FUERZA Y DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO: LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

Hace más de 50 años, las naciones victoriosas de la Segunda Guerra Mundial se reunieron en San Francisco y al son de la victoria firmaron un tratado solemne en el que se comprometían:

«A preservar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra» y «a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, a asegurar,

mediante la adaptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común.»

La disposición nuclear del sistema es el párrafo cuarto del artículo 2, que reza así:

«Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.»

Así, pues, en términos sintéticos, la normativa implantada por la Carta de Naciones Unidas se recoge substancialmente en los elementos siguientes:

- a) Prohibición genérica de la amenaza o del uso de la fuerza como medio lícito de acción en las relaciones internacionales.
- b) Control y monopolio institucionalizado del uso de la fuerza para garantizar la seguridad colectiva.
- c) Reconocimiento explícito de algunas excepciones.

El principio de no intervención en Derecho Internacional

Dificultades conceptuales: el principio general de no intervención y sus excepciones, la dialéctica entre intervención y soberanía en Derecho Internacional

El problema de la discusión en torno a la intervención en Derecho Internacional es la confusión conceptual en torno al término soberanía: la confusión que reina en la doctrina y en la práctica en el tema de la intervención proviene, de un lado, del sentido equívoco que se le da a la noción de soberanía, o, quizá, para ser más exactos, de los diferentes sentidos que se le atribuyen, y, de otra parte, de los posibles abusos de la soberanía.

El principio de no intervención: su estatuto y reconocimiento en el Derecho Internacional. La intervención de humanidad como excepción al principio de no intervención

La definición del alcance y límites del principio de no intervención, que se remonta a comienzos del siglo XIX, no es una tarea fácil. Es preciso concluir que, en realidad, el principio de no intervención es una regla de conducta de los Estados «extremadamente amplia y cuya extensión ha de ser apreciada en cada caso particular en función no sólo del criterio de afectación de los derechos soberanos, sino también de las normas específicas que regulen la conducta en cuestión».

Hacia un concepto de intervención humanitaria

Precisiones terminológicas sobre la intervención de humanidad

LA «PROTECCIÓN DE HUMANIDAD» Y LA «INTERVENCIÓN DE HUMANIDAD»: DERECHO Y DEBER DE ASISTENCIA POR RAZONES DE HUMANIDAD

Un sector doctrinal, sostiene que es más correcto hablar de «protección de humanidad» frente a la fórmula «intervención de humanidad», y, respecto a tomas de posición como las que implica la expresión, «deber de injerencia».

En cualquier caso, parece reservarse la expresión «intervención de humanidad» en sentido estricto no para cualquier intervención activa, sino para los supuestos que implican una intervención armada.

EL CONCEPTO DE «ASISTENCIA HUMANITARIA» Y LA «INTERVENCIÓN DE HUMANIDAD»

Aunque se utilicen casi como equivalentes, lo cierto es que no debe confundirse la denominada «intervención (por razones) de humanidad», con las operaciones de «asistencia humanitaria que, a impulsos de las propuestas realizadas sobre todo por Francia, llevó a la Asamblea General de Naciones Unidas a reconocer la necesidad de que la comunidad internacional estableciera un mecanismo de reacción rápida y efectiva ante situaciones de catástrofe que no pueden ser remediadas por el Estado en que se producen. Así como diferencias más importantes, entre otras, que, mientras el ámbito de las operaciones de asistencia humanitaria es el propio del ejercicio de la solidaridad y la cooperación internacionales ante situaciones de las que son víctimas pueblos, minorías o aún Estados, como las catástrofes naturales, industriales o políticas, o en situaciones de urgencia de orden similar, y por consiguiente lo que se exige no son tanto actuaciones de fuerza (la intervención de las Fuerzas Armadas se reduciría en esos casos al apoyo logístico). En el caso del derecho de intervención de humanidad se trataría de intervenciones que consisten precisamente en uso de la fuerza, y se dirigen fundamentalmente a la protección de nacionales (aunque este extremo es más que discutible: como se verá, después del conflicto del Golfo resulta difícil dejar de reconocer que ha quedado acuñado un derecho de intervención de humanidad que no se restringe a la protección de nacionales).

EL «DERECHO DE ASISTENCIA HUMANITARIA», EL «DEBER DE ASISTENCIA HUMANITARIA» Y EL «DEBER DE INJERENCIA HUMANITARIA»

En los casos más recientes de las intervenciones de asistencia humanitaria se ha llegado a hablar de la existencia de un auténtico «deber internacional de injerencia» que, es enunciado por primera vez como tal en 1987, los profesores Bettati (seguramente, uno de los internacionalistas que ha trabajado más exhaustivamente el problema) y Kouchner habían organizado en París (en enero de ese año), bajo el patrocinio de la Facultad de Derecho de París-Sur y la Organización Medicus Mundi, la Primera Conferencia Internacional de Derecho y Moral Humanitaria, que ofreció como conclusión una «*résolution sur la reconnaissance du devoir d'assistance humanitaire et du droit à cette assistance*»; las aportaciones fueron publicadas por ambos en un libro con ese título: *Le devoir d'ingérence*. En opinión de Bettati, el «deber de injerencia» sin más, es tan sólo una «actitud ética», correspondiente a una conciencia individual o colectiva de humanismo activo.

Hacia un concepto de intervención humanitaria sus distintas manifestaciones

LA DEFINICIÓN DE INTERVENCIÓN HUMANITARIA

A título de ejemplo se expone la siguiente definición:

«La teoría de la intervención de humanidad es propiamente aquella teoría que reconoce como un derecho el ejercicio del control internacional por parte de un Estado respecto a los actos de soberanía interna de otro Estado contrarios “a las leyes de la humanidad”, y que pretenden organizar jurídicamente su funcionamiento. Conforme

a esta doctrina, cada vez que los derechos de un pueblo sean desconocidos por sus gobernantes, uno o varios Estados podrían intervenir en nombre de la Sociedad de las Naciones, bien para exigir la anulación de los actos del poder público criticables, bien para impedir en el futuro la repetición de esos actos, bien para suplir la inacción del gobierno adoptando medidas urgentes de conservación y sustituyendo momentáneamente la soberanía del Estado controlado por la suya propia.»

LOS REQUISITOS DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA

- a) Existencia de una violación grave de los derechos humanos fundamentales.
- b) *Situación de urgencia y necesidad de actuar.*
- c) Agotamiento de otros medios de protección sin que se haya conseguido salvaguardar esos derechos humanos.
- d) Proporcionalidad entre el uso de la fuerza y los objetivos perseguidos.
- e) Carácter limitado de la operación en el tiempo y en el espacio.
- f) Informe inmediato de la intervención al Consejo de Seguridad y, si se da el caso, al organismo regional pertinente.

Conclusiones

En la introducción de este trabajo se planteaban una serie de interrogantes, de difícil y siempre controvertida respuesta. Como consecuencia de lo expuesto en las páginas anteriores se proponen a modo de conclusión, las siguientes consideraciones, con el ánimo de presentar una posible solución a las mismas:

- a) Está cada vez más asumido, a nivel internacional, que el respeto de los derechos humanos fundamentales no es un mero asunto interno de cada país y que sus flagrantes violaciones justifican el uso institucional de la fuerza adecuada.
- b) La intervención (armada) humanitaria debe tomar carta de naturaleza en el Derecho Internacional contemporáneo. Denegar ese derecho-deber, sin más, sería caer en la trampa a la que nos conduciría la «sacralización» del respeto absoluto y sin modulaciones del principio de «no intervención en los asuntos internos».
- c) Es sin duda, muy difícil conseguir que tales argumentos no sirvan como coartada para justificar actuaciones presididas por motivos políticos estratégicos, económicos, etc., y debe impedirse que, a su amparo, algún país hegemónico se convierta en el verdadero «gendarme universal» transformando la intervención humanitaria en una injerencia que como tal será siempre inaceptable. A evitar tales distorsiones pueden contribuir las medidas siguientes:
 - Establecer una serie de normas positivas de Derecho Internacional que aprobadas por el mayor número posible de países, regulen la actividad humanitaria (especialmente el uso de la fuerza).
 - Consolidar a la ONU como única institución válida para autorizar u ordenar y posteriormente controlar cualquier actuación militar humanitaria.
 - Conseguir que los países que aportan fuerzas pertenezcan a un grupo multinacional (constituido por miembros de ideologías dispares) y no a un grupo meramente internacional (constituido por miembros de ideologías e intereses afines). La pluralidad

de ideologías garantiza, hasta cierto punto, la exclusión de políticas de favoritismo o de doble rasero.

— Llegar y crear una auténtica fuerza multinacional asignada permanentemente a la ONU.

- d) La práctica internacional moderna, especialmente la de las últimas décadas, permite extraer una serie de criterios sólidos para regular el tipo de intervenciones que nos ocupa. Criterios que no deben admitir otro poder para ponerlos en práctica que el derivado de la ONU.
- e) El Derecho Internacional debe jugar el difícil papel de, por un lado, no ser un bloque monolítico anclado en el pasado y por otro conseguir que su necesaria adaptación a los tiempos se realice con la cautela suficiente para no producir situaciones indeseadas, no en balde debe recordarse que el principio de «no intervención en los asuntos internos» aún es asumido, en su sentido más absoluto por un amplio sector, de la doctrina jurídica y política.

El ideal sería, que el Derecho Internacional fuera capaz de encontrar el punto de equilibrio, entre el mínimo de seguridad necesario, y el mínimo de evolución y dinamismo que requiere todo ordenamiento, para evitar quedar desfasado.