

DANIELE ARCHIBUGI

Directrices cosmopolitas para la intervención humanitaria¹

Este artículo ofrece un marco institucional cosmopolita alternativo en el que podrían tener lugar las intervenciones militares frente a una emergencia. El autor propone un cosmopolitismo moral e institucional.² Para ello formula cuatro propuestas: a) el desarrollo de unas directrices que establezcan cuándo es necesaria la intervención militar en Estados soberanos; b) el empoderamiento de una institución no gubernamental como el Tribunal Mundial, para decidir cuándo una crisis humanitaria exige una intervención militar externa; c) la designación de un comité mixto civil y militar que determinará si una intervención es factible y cómo debe llevarse a cabo; d) la creación de un Ejército de Rescate permanente, con soldados y civiles procedentes de varios países, para actuar en tiempo real cuando sea necesario. Si los Estados son lo bastante altruistas como para participar en una intervención humanitaria, ¿por qué no deberían contribuir también a instituciones dedicadas específicamente a esta tarea?

En la actualidad, nos enfrentamos a intervenciones llevadas a cabo o respaldadas por Estados occidentales liberales en países del Sur o en países con capacidades políticas, económicas y militares mucho más débiles. Las intervenciones humanitarias son ahora “actos de poder” que realizan democracias occidentales en países

¹ Una versión preliminar de este artículo fue presentada ante el Cosmopolitan Militaries Workshop del Balliol College, Oxford, celebrado los días 10 a 12 de julio de 2002, convocado por Lorraine Elliott y Graeme Cheeseman. El autor agradece a Liisa Laakso los comentarios a un borrador anterior.

² Me baso en las definiciones introducidas por Charles Beitz, *Political Theory and International Relations*, Princeton University Press, Princeton, 1979; Thomas Pogge, “An Egalitarian Law of Peoples”, *Philosophy and Public Affairs*, 1994, N° 23, pp. 195-224; y David Held, “Law of Peoples, Law of States”, *Legal Theory*, 2002, N° 8, pp. 1-44.

Daniele Archibugi es miembro del Centre for the Study of Global Governance, del London School of Economics and Political Science y del Italian National Research Council

Traducción: Berna Wang

no liberales en una era en la que las primeras tienen una indiscutible hegemonía militar, económica, política y cultural sobre los segundos.³

Las características de la intervención humanitaria contemporánea siguen sin estar definidas, y políticos, militares y pensadores emplean el término con objetivos muy diferentes.⁴ Por esta razón, ofrezco una definición general y común de intervención militar con fines humanitarios: una intervención militar en una zona que tiene como fin salvar a personas del “democidio”⁵ o de otras violaciones importantes de derechos humanos que se están produciendo, y que es llevada a cabo por instituciones extranjeras sin el consentimiento de un gobierno legítimo.

Esta definición no incluye la ayuda que se proporciona en casos de catástrofes naturales, que en general se ofrece con el consentimiento del gobierno afectado y no tiene componente militar, y que podría calificarse mejor de operaciones de ayuda humanitaria. La ausencia de consentimiento de un gobierno “legítimo” podría deberse también a que no hay gobierno o a que el gobierno existente se considera total o parcialmente ilegítimo (como en el caso de guerras civiles, revoluciones y secesiones). La idea de que hay que salvar a algunas personas podría aplicarse igualmente a minorías que sufren la persecución de una mayoría, o a la violencia política que no tiene necesariamente connotaciones étnicas. La intervención militar se limita a violaciones graves de derechos humanos y no se extiende a la aplicación de todos los derechos humanos ni a la imposición de un gobierno democrático.

Esta definición también aclara que la intervención se lleva a cabo, al menos en principio, principal o únicamente con la intención de ayudar a las personas que están sufriendo a causa de ciertas condiciones. Esto no significa que la intervención deba ser totalmente “altruista”.

Por una intervención militar humanitaria acorde con los principios cosmopolitas

A la hora de realizar intervenciones humanitarias militares hay cuatro pasos diferentes a tener en cuenta:

a. ¿En qué casos es necesario intervenir?

La cuestión que está en juego en la intervención humanitaria no es tanto la naturaleza de los derechos afectados, sino cuándo hacerlos valer. Si la práctica de

³ Ver Chris Brown, “Non-Cosmopolitan Militaries and Quasi-Cosmopolitan Interventions”, ponencia presentada en el Cosmopolitan Militaries Workshop, Balliol College, Oxford, 10-12 de julio de 2002.

⁴ Para una exposición de tres planteamientos diferentes ver Pierre Laberge, “Humanitarian Intervention: Three Ethical Positions”, *Ethics and International Affairs*, 1995, Nº 9, pp. 15-35; Forum on Humanitarian Intervention en el *International Journal of Human Rights*, 2002, 6, 1 con intervenciones de Mohammed Ayood, B.S. Chimni, Samuel M. Makinda y Nicholas J. Wheeler.

⁵ El término “democidio” fue introducido por Rudolph Rummel (1994) para abarcar el genocidio y el asesinato masivo, “Power, Genocide and Mass Murder”, *Journal of Peace Research*, 1990, 31, 1, pp. 1-10.

la infibulación y la lapidación de esposas adúlteras debería tolerarse por el relativismo cultural o prohibirse por la universalidad de ciertos derechos humanos está abierto al debate. Pero nadie soñaría con instar una intervención militar en un país extranjero para prohibir estas prácticas. La intervención humanitaria militar es necesaria solamente cuando se están perpetrando violaciones colectivas y flagrantes de derechos humanos.

Sin embargo, la existencia de un consenso de hecho exige, y podría ayudar a alcanzar, cierto grado de codificación. La Comisión de Derecho Internacional de la ONU sería, aparentemente, la institución más apropiada para elaborar unas directrices para la intervención militar humanitaria que debería aprobar la Asamblea General de la ONU. Esto contribuiría a delimitar la noción de intervención humanitaria, aunque sin duda sería un paso no muy importante, puesto que parece que existe un consenso general sobre los casos que pueden justificar una intervención militar con fines humanitarios.

Otra ventaja sería proporcionar una base más sólida para las normas jurídicas y la actuación de la ONU. La Carta de la ONU no prevé el uso de la fuerza militar con fines humanitarios, salvo que estén amenazadas la paz y la seguridad. Los abogados internacionales debaten si la intervención humanitaria puede realizarse ahora con arreglo al derecho consuetudinario o si hace falta revisar la Carta de la ONU. Codificar la práctica vigente en un conjunto de directrices podría ser un método más funcional de actualizar el marco legal de la ONU evitando todas las polémicas que podría generar una modificación de la Carta.

b. ¿Quién está autorizado para decidir cuándo hace falta una intervención humanitaria?

Podría ser difícil o imposible planificar una intervención humanitaria con cierto éxito contra una potencia importante: ni siquiera los más críticos consideraron factible una intervención militar en China después de la matanza de la plaza de Tienanmen. Pero esto no debería implicar que las violaciones importantes de derechos humanos en lugares donde no hay esperanza para que una intervención tenga éxito no deban declararse emergencias humanitarias. Los políticos pueden indicar cuándo son factibles las intervenciones humanitarias, pero la ética debe hacer posible denunciar cuándo la violencia organizada conduce a una emergencia humanitaria.

Contar con una práctica para decidir que una crisis se ha convertido en una emergencia humanitaria alcanzaría un objetivo muy importante: pondría a todas las crisis (y, por tanto, a todas las autoridades políticas responsables directa o indirectamente de ellas) en situación de igualdad frente a lo que denominamos sociedad internacional. Puede que la imparcialidad y la no selectividad sean imposibles de lograr en términos de llevar a cabo intervenciones militares, pero son objetivos posibles cuando se trata de evaluar la gravedad de una crisis concreta.

Hasta la fecha, se han tomado decisiones no sobre la base de una evaluación de la naturaleza e intensidad de las violaciones de derechos humanos, sino de la voluntad de los Estados individuales de proporcionar los recursos económicos y militares para una intervención. Se han calificado los conflictos de "genocidio" cuando ha habido un sujeto político dispuesto a realizar una intervención militar y cuan-

*Contar con
una práctica
para decidir
que una crisis
se ha
convertido en
emergencia
humanitaria
pondría a
todas las
crisis en
situación de
igualdad
frente a la
sociedad
internacional*

do ésta se ha considerado factible. Esto es peligroso por dos razones. Por una parte, muchas crisis ni siquiera se definen como catástrofes humanitarias porque ningún sujeto está dispuesto a intervenir o porque la intervención no es factible. Esto significa que se ignoran algunas situaciones críticas simplemente porque no hay nadie dispuesto a abordarlas. Por otra parte, se corre el riesgo de conceder el estatus de intervención humanitaria a cualquier acción militar, siempre que haya un Estado o una alianza militar dispuesto a realizarla. Esto puede llevar con facilidad a una situación en la que todas las guerras sean calificadas de “humanitarias”, al menos por una de las partes beligerantes. Hay casos en los que el Consejo de Seguridad ha declarado un estado de emergencia, pero nadie ha tomado ninguna medida para proporcionar ayuda a la población. En los años noventa, el caso más significativo fue la crisis de Ruanda de 1994. Desde una perspectiva ruandesa, de poco consuelo sirvió que, en la resolución 912 del 21 de abril de 1994, el Consejo de Seguridad se mostrara “horrorizado por la subsiguiente violencia en gran escala desencadenada en Ruanda, que ha causado la muerte de miles de civiles inocentes, entre ellos mujeres y niños” y decidiera aprobar el despliegue de un contingente ridículamente pequeño de cascos azules.⁶ Quedó patente que el problema no era una cuestión de principios (durante este trágico genocidio nadie declaró que no fueran anti-intervencionistas en principio), sino de voluntad política. Por tanto, es vital desligar el problema de decidir que la situación es una emergencia humanitaria de la realización de la intervención militar con fines humanitarios.

Gran parte del debate actual sobre la intervención humanitaria militar se basa en si puede ser llevada a cabo unilateralmente, por Estados individuales, o sólo multilateralmente, bajo el mandato de la ONU o de algunas organizaciones regionales.⁷ No debería haber intervenciones militares calificadas de “humanitarias” y realizadas de forma unilateral por Estados individuales o alianzas militares como la OTAN. Cuanto más auto evaluadas sean estas intervenciones por Estados individuales, más probabilidades hay de que éstos tengan intereses egoístas y, en consecuencia, menos probabilidades existen de que sean humanitarias.

En la última década, el Consejo de Seguridad de la ONU ha concedido autorización para realizar intervenciones humanitarias en más de una ocasión. Los teóricos jurídicos siguen interpretando la Carta de la ONU para evaluar si una intervención humanitaria militar entra en lo previsto en el capítulo VII o si la práctica del Consejo de Seguridad ha alterado tanto la Carta que hay que revisarla.⁸ Según el

⁶ Naciones Unidas, *The United Nations and Rwanda, 1993-1996*, Nueva York, 1996, p. 268.

⁷ Ver Fernando R. Tesón, *Humanitarian Intervention. An Inquiry into Law and Morality*, Irvington-on-Hudson, Transnational Publishers, Nueva York, 1997 (segunda edición). La primera edición de este estudio se publicó al final de la Guerra Fría, cuando las intervenciones humanitarias podían ser unilaterales sólo si no había consenso entre las superpotencias. En la segunda edición se reconoce el cambio del régimen internacional y se estudian las diferencias entre las intervenciones unilaterales y las colectivas. Ver, en concreto, el capítulo 9, “Collective Humanitarian Interventions”. Hay un detallado análisis judicial en Simon Chesterman, *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

⁸ Para un análisis detallado de la práctica legal del Consejo de Seguridad, ver Simon Chesterman, *Ibidem*.

capítulo VII, sólo puede emplearse la acción coercitiva internacional contra un Estado en defensa propia o cuando exista una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Muchos democidios no pertenecen a este caso. Los democidios cometidos dentro de las fronteras de un país, como los de los desaparecidos de Argentina entre 1977 y 1983, o los campos de la muerte de Camboya entre 1976 y 1979, no representaban una amenaza real para la paz internacional.

¿Debería respaldarse la práctica de delegar competencias sobre la autorización para intervenciones humanitarias en el Consejo de Seguridad hasta el punto de provocar una revisión de la Carta? Muchos han afirmado que el Consejo de Seguridad no es el órgano adecuado para ocuparse de las intervenciones humanitarias.⁹ Desde un punto de vista práctico, la autoridad del Consejo de Seguridad debería preferirse a las decisiones unilaterales que adopten Estados o alianzas de Estados (como ocurrió durante la guerra de Kosovo).

Sin embargo, en una perspectiva más a largo plazo se visualizan tres problemas importantes en relación a ello. En primer lugar, el hecho de que cualquiera de los miembros permanentes puede paralizar legalmente las decisiones con un veto propiciará que una situación sólo será declarada emergencia humanitaria con exigencia de una intervención militar cuando el consenso sea general. La representación desigual de los diversos países podría generar discriminación, pues algunos gobiernos estarán protegidos por sus aliados y otros quedarán más expuestos a las sanciones internacionales. Los gobiernos –incluidos los de los Estados democráticos liberales– son más indulgentes con las violaciones de derechos humanos que cometen sus aliados.

En segundo lugar, los gobiernos que respetan el imperio de la ley siguen siendo una parte de los países miembros de la ONU, y algunos de ellos violan periódicamente los derechos humanos. Sin duda, será contradictorio que un gobierno totalitario delibere sobre la necesidad de una intervención humanitaria en otro Estado mientras viola los derechos humanos en su propio país.¹⁰

El tercero es sobre la naturaleza intergubernamental del Consejo de Seguridad: ¿puede una institución intergubernamental injerirse en los asuntos internos de otro Estado? Resulta contradictorio. La justificación de una intervención humanitaria es que, en algunos casos, hay que proteger a las personas de sus propios gobiernos. ¿Pueden otros gobiernos ser jueces objetivos? ¿No serían demasiado indulgentes o tendrían demasiados intereses con los gobiernos encargados de perpetuar el democidio u otras violaciones masivas de derechos humanos?¹¹

⁹ Ver Mohammed Ayoob, "Humanitarian Intervention and State Sovereignty", *International Journal of Human Rights*, 2002, 6, 1, pp. 94-5.

¹⁰ Estas dos preocupaciones las comparte también Mohammed Ayoob, "Humanitarian Intervention and International Society", *Global Governance*, 7, 3 (2001), pp. 225-230, y "Humanitarian Intervention and State Sovereignty".

¹¹ Mohammed Ayoob, en "Humanitarian Intervention and State Sovereignty", *International Journal of Human Rights*, ha propuesto para abordar la cuestión la creación de un Consejo Humanitario de la ONU, basándose en el modelo del Consejo Económico y Social, con 50 miembros elegidos. Esta propuesta está muy en la línea del planteamiento de creación de instituciones que aquí se propugna. Esta institución, sin embargo, seguirá siendo no menos intergubernamental que el Consejo de Seguridad. En el mismo número, B.S. Chimni, Samuel M. Makinda y Nicholas J. Wheeler debaten esta propuesta.

La necesidad de una intervención humanitaria debe ser decidida por instituciones no gubernamentales. Lo ideal es que estas instituciones fueran órganos que representaran a los ciudadanos del mundo. La institución apropiada para decidir sobre una cuestión tan crucial sería un Parlamento Mundial,¹² pero no es probable que se cree una institución de estas características a corto plazo. Un Consejo de Expertos integrado por miembros autorizados de ONG como Amnistía Internacional, el Tribunal Internacional de los Pueblos y otros, podría ser una segunda mejor opción. Los miembros de este Consejo serían nombrados por los gobiernos basándose en su capacidad personal y actuarían de forma independiente. Pero puede que este órgano carezca de autoridad política y que sus gritos, como los de las víctimas, no sean escuchados.

Una tercera alternativa que podría encontrar menos resistencia sería delegar estas competencias en el Tribunal Mundial. Si una institución judicial tuviera competencia para decidir cuándo se puede usar la fuerza coercitiva contra Estados soberanos, se podrían separar los dos pasos de decidir y realizar la intervención. Esto daría también más vigor a la idea de las operaciones de "mantenimiento del orden internacional", dado que el uso de la fuerza contaría con la autorización de un órgano judicial.

Las decisiones sobre las intervenciones humanitarias no deben tomarlas Estados individuales, o ni siquiera organizaciones intergubernamentales. Si estas decisiones son adoptadas por instituciones independientes, es más probable que sean imparciales y no discriminatorias, lo que, a su vez, generará un consentimiento y una autoridad moral mayores.

c. ¿Cómo es necesario intervenir?

En los años noventa, puede que las intervenciones fueran humanitarias en intención, pero sin duda no lo fueron en la práctica. En ningún caso la intervención militar se llevó a cabo como se habría realizado una operación de mantenimiento del orden en el país de origen de una democracia liberal. La mayoría de las víctimas fueron civiles. El efecto de las operaciones fue a menudo contraproducente. Hablando de Kosovo, el general Naumann ha reconocido que: "Tras prometer que se basaría en necesidades humanitarias, fue difícil defender la intervención de la OTAN desde el punto de vista lógico y político cuando causó daños inicialmente pero no impidió la expulsión de kosovares. Que un enorme flujo de refugiados siguiera al bombardeo inicial fue embarazoso, por así decir."¹³ Los métodos

¹² Esta idea, que ya sugirieron William Penn, Claude-Henri Saint-Simon y muchos otros, nunca ha desaparecido del pensamiento internacional. Para nuevos planteamientos recientes ver Daniele Archibugi, "From the United Nations to Cosmopolitan Democracy", en Daniele Archibugi y David Held (Eds.), *Cosmopolitan Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1995; David Held, *Democracy and the Global Order* Polity Press, Cambridge, 1995; Richard Falk y Andrew Strauss, "On the Creation of a Global Peoples Assembly: Legitimacy and the Power of Popular Sovereignty", *Stanford Journal of International Law*, 2002, 36, 2, pp. 191-219.

¹³ Naumann, "Nato, Kosovo, and Military Intervention".

empleados en Somalia, Bosnia y Kosovo muestran que los gobiernos occidentales valoraban de forma muy distinta las vidas de sus propios soldados y los de la “humanidad” a la que estaban dispuestos a proteger. En Kosovo se dieron conflictos donde todas las víctimas eran del otro bando, del que supuestamente se iba a proteger.

Estas intervenciones han sido sólo “semihumanitarias”. Por una parte, fueron motivadas por el principio de que otros Estados tenían también la responsabilidad de salvar a extranjeros. Pero, por otra, los métodos empleados no garantizaron los derechos individuales como lo habrían hecho en intervenciones de mantenimiento del orden nacional. Los métodos de control, como los ataques aéreos, que se habrían considerado inaceptables dentro de un Estado, se han convertido en la principal vía para poner en práctica las intervenciones humanitarias.

En una intervención auténticamente humanitaria sólo se deberían aplicar los mismos métodos aceptados dentro de las fronteras del propio Estado. Es muy improbable que una escalada de violencia dentro de un Estado liberal –como en el País Vasco o Irlanda del Norte– se aborde recurriendo a ataques aéreos, mientras que no cabe duda de que se establecerían con exactitud y se aplicarían métodos de control diferentes. Por tanto, también deben ensayarse nuevos métodos en el caso de las intervenciones humanitarias. Cualquier Estado o comunidad política dispuesto a emprender una intervención auténticamente humanitaria debería estar dispuesto a poner en peligro las vidas de sus propios soldados para salvar las vidas de quienes están en la comunidad amenazada.

Es evidente que estos principios tienden a incumplirse en la situación actual, en la que las fuerzas militares están bajo el control de sus cuarteles generales nacionales y reciben instrucción, en general, sobre cómo hacer la guerra en lugar de cómo mantener la paz.

Los últimos diez años muestran que no es suficiente tomar una decisión adecuada sobre cuándo hace falta intervenir. También hay que desarrollar unas directrices apropiadas sobre los métodos que deben emplearse en las intervenciones humanitarias. Es sorprendente que, en una era de avances tecnológicos sin precedentes que ha permitido que las tecnologías militares aumentasen su poder de forma exponencial, los métodos empleados en las intervenciones humanitarias sigan siendo demasiado similares a los utilizados durante la II Guerra Mundial: los ataques aéreos.

La ONU parece la institución más adecuada para crear nuevos métodos de intervención humanitaria. El ex secretario general Boutrou-Ghali comenzó a desarrollar este intento en su Agenda para la Paz. Desde entonces, la ONU ha delegado la tarea de decidir qué instrumentos militares se deben utilizar en los gobiernos dispuestos a realizar intervenciones humanitarias. A su vez, los gobiernos han confiado sobre todo en el asesoramiento de sus estados mayores militares. En el futuro, una Comisión nombrada por la ONU de militares y civiles debería elaborar unas directrices sobre los métodos necesarios. La misma Comisión debería asumir también la responsabilidad de decidir qué métodos hay que emplear en cada emergencia humanitaria. Esta Comisión podría decidir *a priori* si una inter-

*En una
intervención
auténtica-
mente
humanitaria
sólo se
deberían
aplicar los
mismos
métodos
aceptados
dentro de las
fronteras del
propio Estado*

vención militar –declarada legal por el Tribunal Mundial– es factible técnicamente o no.¹⁴

El problema es que para que una intervención humanitaria tenga éxito debería disponer de una batería de instrumentos mucho más amplia que los ataques aéreos. En primer lugar, es fundamental fijarse en la responsabilidad individual, y no en la colectiva. A veces unas sanciones inteligentes, como la confiscación de los activos financieros de los líderes de países extranjeros, serían mucho más eficaces, y sin duda mucho menos perjudiciales, que los ataques aéreos. Es de esperar que el papel de la Corte Penal Internacional será el de acusar formalmente a los responsables de crímenes de lesa humanidad de forma individual. Cuando la intervención militar sea necesaria, es importante que las fuerzas armadas estén dispuestas a utilizar los métodos de control en lugar de los métodos de guerra.

d. ¿Quién va a intervenir?

Las intervenciones deben ser decididas por órganos desprovistos de poderes coercitivos, y deben realizarse de forma mucho más arriesgada para quien interviene y menos para las poblaciones beneficiarias. Esto implica que será difícil encontrar poderes seculares dispuestos a ofrecer sus soldados para salvar vidas de extranjeros. Cuanto más lejos –cultural y geográficamente– estén las personas que van a ser rescatadas, menos interesada estará una comunidad en arriesgar la vida de sus soldados. Introducir tantas restricciones en la forma en la que deben decidirse y llevarse a cabo las intervenciones humanitarias podría suponer su desaparición total. Esto podría llevar a la paradoja de que exista una institución internacional especial que defina un número cada vez mayor de crisis como “emergencias humanitarias que exigen una intervención militar” pero no encuentre Estados dispuestos a desplegar sus recursos y a poner en peligro a sus soldados para ellas.

Si hay voluntad política, el problema puede superarse. Es muy probable que las intervenciones humanitarias sean necesarias y deban llevarse a cabo efectivamente, aunque exigen la creación de instituciones apropiadas. Cualquier intervención calificada de humanitaria no sólo debería ser decidida por instituciones de la ONU, sino que debería ser realizada bajo la bandera de la ONU.

En 1992, el presidente francés François Mitterrand sugirió que alrededor de 50 de las naciones más grandes y ricas aportaran unos mil soldados cada una para operaciones de mantenimiento de la paz. Estos soldados deberían estar a disposición del Secretario General de la ONU, en estado de alerta. Esta propuesta habría

¹⁴ Una catástrofe humanitaria no conduce necesariamente a una intervención militar si ésta no es factible. La imposibilidad de que se lleve a cabo podría deberse a que el gobierno que comete el democidio sea demasiado fuerte para ser derrocado por una intervención militar externa (demasiado difícil), porque técnicamente es imposible llegar a tiempo a la población que necesita la ayuda (demasiado lejos), porque las violaciones de derechos humanos ya se han cometido y no es probable que se produzcan de nuevo (demasiado tarde) o por el peligro de que el número de víctimas entre los civiles y los rescatadores sea superior al de personas rescatadas (demasiado arriesgado).

implicado que la ONU pudiera tener unos 50.000 soldados a su disposición para emplearlos como cascos azules para el mantenimiento de la paz. La propuesta refleja muy bien el espíritu de principios de los años noventa, y se sugirió más para las operaciones de mantenimiento de la paz habituales durante el periodo de la Guerra Fría que para las operaciones de paz habidas desde entonces.

Pero la propuesta es un punto de partida excelente para crear una fuerza militar permanente dedicada a las intervenciones humanitarias. El hecho de que sea multinacional impediría que un solo país, como EEUU, asumiera demasiados riesgos, responsabilidades y bajas.

También se pueden hacer algunas sugerencias adicionales:

- Separar las fuerzas militares dedicadas a las intervenciones humanitarias y al mantenimiento de la paz del sector militar tradicional.
- Las naciones que aporten estos soldados no deberían ser sólo las más grandes, sino también las que más respeten los derechos humanos en el ámbito nacional.
- Insistir en que estas fuerzas reciban formación específica para el mantenimiento de la paz y la ayuda humanitaria. Esto las haría más similares a los cuerpos destinados a labores de “mantenimiento del orden internacional” que a los destinados al combate.¹⁵
- Asociar a los “cascos azules” un número igual o incluso superior de funcionarios dedicados a operaciones civiles, como médicos, trabajadores sociales, profesores, ingenieros. Estos denominados “cascos blancos” contribuirían a dejar claro a la población civil que la intervención no es únicamente para realizar operaciones militares, sino también para procurar bienestar y asistencia.¹⁶ En unos años, este Ejército de Rescate permanente podría convertirse con facilidad en el componente más sofisticado de las fuerzas armadas de una nación, y en el único con más posibilidades de desplegarse realmente en operaciones.

Estas fuerzas –militares y civiles– deberían desplegarse en tiempo real en las zonas donde sean necesarias. También deberían estar adecuadamente protegidas por medios militares (incluida la fuerza aérea) para evitar experiencias humillantes como las sufridas por los cascos azules en los años noventa (como en el caso de la misión Unprofor en la ex Yugoslavia). Cuanto más efectivas sean estas fuerzas, menos probabilidades habrá de que sea necesario su despliegue.

Estas fuerzas no deben ser las únicas que realicen intervenciones humanitarias. Hoy día, la fuerza aérea militar estadounidense es un factor fundamental para la protección de las tropas terrestres. También es muy probable que las intervenciones en algunas partes del mundo puedan beneficiarse del apoyo logístico de

¹⁵ Para una revisión de las posibilidades de la intervención militar en la protección de los derechos humanos, ver Lorraine Elliott y Graeme Cheeseman, “Cosmopolitan militaries in the 21st century”, ponencia presentada en la Comopolitan Militaries Workshop, Balliol College, Oxford, 10-12 de julio del 2002.

¹⁶ Mary Kaldor, en *New and Old Wars*, Polity, Cambridge, 1999, explica con detalle cómo la integración de las fuerzas militares para el mantenimiento de la paz y la sociedad civil podría contribuir a privar a los caudillos locales de base social.

Lo primero que los gobiernos hacen cuando son objeto de una intervención militar bajo bandera humanitaria es mostrar a sus pueblos las contradicciones que la inspiraron

los ejércitos nacionales. Pero será igualmente importante tener una fuerza dedicada institucionalmente a las intervenciones militares con fines humanitarios.

Debate

En un mundo unipolar es erróneo subestimar el hecho de que es muy poco probable que vayan a producirse violaciones atroces de derechos humanos si existe una comunidad internacional encabezada por Occidente que se oponga con tanta contundencia a ellas como para dedicar instituciones para abordarlas. Puede que otros aleguen que una reforma de la intervención humanitaria siguiendo estas líneas podría ser útil, pero que es sumamente improbable que se ponga en práctica.

El obstáculo obvio procede de los Estados, que no están dispuestos a suscribir códigos de conducta acordados multilateralmente. En este marco, los Estados estarían de acuerdo en limitar su libertad e incluso en asumir la obligación de participar en una especie de Brigada de Bomberos internacional humanitaria. Pero los mismos Estados, que a veces no pueden resistirse al deber moral de actuar para defender algunos valores cosmopolitas, están mucho menos dispuestos a crear instituciones cosmopolitas apropiadas. China, un país que viola manifiestamente los derechos humanos, podría tener un interés directo en prevenir la injerencia humanitaria. Cabría esperar que estos Estados estén en contra de las instituciones cosmopolitas. Pero la oposición también procede de Estados que han patrocinado intervenciones militares con fines humanitarios, especialmente de EEUU. Así pues, ¿qué debemos pensar de los gobiernos que, movidos por motivaciones altruistas, están (en ocasiones) dispuestos a intervenir y orgullosos de hacerlo en otros países, pero que, al mismo tiempo, pierden el interés en salvar a unos desconocidos, si suscriben códigos de conducta comunes? ¿No es esto una contradicción? ¿No debería generar cierto recelo sobre la autenticidad de sus motivaciones altruistas?

Coincido con Walzer en que la motivación no puede ser el método definitivo para evaluar una intervención humanitaria. Sin embargo, los procedimientos no son independientes del resultado. Hace falta un marco institucional más coherente, no sólo para la coherencia moral e intelectual, sino también para obtener resultados más eficaces. Lo primero que los gobiernos y facciones hacen cuando son objeto de una intervención militar bajo bandera humanitaria es mostrar a sus pueblos las contradicciones que la inspiraron. En Irak, Somalia, Bosnia y Kosovo, fue muy fácil que Sadam Husein, Aidid, Karadiz y Milosevic mostraran que la ONU y la OTAN no eran imparciales y que sus intervenciones eran selectivas e interesadas. El efecto de esto fue reducir la autoridad de la intervención ante la población civil y, en última instancia, hacer que la intervención en su conjunto fuera mucho menos eficaz.

Pero sería un error reaccionar ante los abusos de los años noventa con un retorno al viejo concepto de soberanía del Estado. Retrotraernos al concepto de soberanía, tal y como se interpretaba durante la Guerra Fría, no es sólo imposible –ya no hay sólo dos actores principales en la política mundial–, sino también retró-

grado.¹⁷ Las violaciones masivas de derechos humanos y el democidio deberían concernir a la comunidad internacional, y deberían adoptarse acciones directas para prevenirlos y reprimirlos. El auténtico problema es cómo hacerlo.

El “dogma” de la soberanía, por usar la expresión que empleó Hans Kelsen en 1920,¹⁸ sólo ha desaparecido para los Estados que tienen posibilidades de ser objeto de una intervención militar, pero, paradójicamente, se ha reforzado para los Estados que van a llevarla a cabo. No se puede llegar a una constitución cosmopolita dando más soberanía a unos Estados que a otros, sino sólo acordando delegar competencias en instituciones comunes. Esta parece otra contradicción importante de los Estados liberales en el periodo posterior a la Guerra Fría: bajo la bandera de la intervención humanitaria, intentan restar soberanía a otros Estados, pero no a sí mismos.

En los últimos diez años, el debate académico ha estado demasiado centrado en las condiciones que permitirían la intervención en emergencias, pero no lo suficiente en diseñar nuevas instituciones que hagan más eficaz la intervención humanitaria. Si los especialistas creen que los Estados pueden (en ocasiones) actuar como agentes morales, ¿por qué no pedir también a los Estados que sean congruentes, proporcionando no sólo tropas unilateralmente, sino también las instituciones apropiadas?

Estas propuestas forman parte de un cosmopolitismo institucional y prevén ligar la creciente demanda de protección de los derechos humanos en todos los rincones del mundo a unas instituciones capaces de hacer que se respeten.¹⁹ Este planteamiento es una alternativa a la práctica de las intervenciones decididas de forma unilateral por Estados individuales o por alianzas militares como la OTAN. Cuando esto ocurre, no hay ninguna garantía de que la intervención será dirigida por el humanitarismo o de que se alcanzará un fin humanitario. Por tanto, sugiero:

- Que es urgente y necesario desarrollar unas directrices nuevas para determinar cuándo una crisis exige una intervención humanitaria militar. La Comisión de Derecho Internacional de la ONU parece el órgano más adecuado para redactar estas directrices.
- Abordar por separado la evaluación de una crisis (es decir, si se ha vulnerado la soberanía hasta tal punto que requiere una intervención militar externa) y la

¹⁷ Especialistas como David Chandler, *From Kosovo to Kabul. Human Rights and International Intervention*, Pluto Press, Londres, 2002; y Danilo Zolo, *Chi dice umanità. Guerra, diritto e ordine globale*, Einaudi, Turín, 2000; han denunciado con razón los abusos de que ha sido objeto el concepto de intervención humanitaria, pero no ofrecen ninguna alternativa adecuada para poner fin a las violaciones excepcionales de los derechos humanos.

¹⁸ Ver Hans Kelsen, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, Mohr, Tübingen, 1920.

¹⁹ Immanuel Kant observó que “una violación de derechos en una parte del mundo se siente en todas partes”, “Towards Perpetual Peace. A Philosophical Project” (1795), en H. Reiss (Ed.), *Kant's Political Writings*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, p. 107.

puesta en práctica real de la intervención. En cuanto a la evaluación, como deja claro la Carta de la ONU, la decisión unilateral de gobiernos individuales debe considerarse ilegal. En cuanto al enfoque multilateral, existen problemas incluso para conceder estas competencias a una institución intergubernamental como el Consejo de Seguridad. Lo ideal es que fuera un Parlamento Mundial, pero dado que no existe aún esta institución, lo mejor sería delegar esta competencia en un órgano judicial como el Tribunal Mundial.

- En cuanto a la puesta en práctica, aún hace falta redactar algunas directrices para llevar a cabo las intervenciones humanitarias. Éstas deben ofrecer garantías de que las intervenciones se realizan con arreglo a los métodos y al espíritu de las operaciones de mantenimiento del orden dentro de los países democráticos, y no con los de las intervenciones militares tradicionales. Podrían ser redactadas por un comité conjunto integrado por militares y organizaciones de ayuda humanitaria, como la Cruz Roja, Amnistía Internacional, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y Médicos sin Fronteras. El mismo comité debería asumir la responsabilidad de evaluar si sería factible una intervención humanitaria y cómo llevarla a cabo.
- Las intervenciones humanitarias deben ser efectuadas por cuerpos especializados en mantenimiento de la paz, integrados por soldados y policías. Sería prudente que estos soldados procedieran de diversos países, que se elegirían de entre aquellos que tuvieran tradiciones democráticas más consolidadas. Los soldados deberán trabajar en estrecha asociación con los civiles (los llamados cascos blancos), en parte para que la población civil vea que la intervención se efectúa para protegerla y no para atacarla. Si un número de países suficientes está de acuerdo, se podría crear un ejército militar y civil permanente (una especie de Ejército de Rescate), que se desplegaría en tiempo real a petición del Secretario General de la ONU. Si los Estados están realmente dispuestos a actuar con fines altruistas y humanitarios, no hay razón por la que no suscriban la creación de instituciones cosmopolitas adecuadas.

Es significativo que, desde la caída del Muro de Berlín, se haya reducido sustancialmente la ayuda económica del Norte al Sur con fines sociales y económicos. Todos los ciudadanos de los Estados occidentales democráticos son conscientes de que un gran número de personas del Sur muere de hambre, de que enfermedades que tienen curación matan a millones de personas todos los años, y de que las catástrofes naturales destruyen comunidades humanas. Pero en los mismos años en los que los países occidentales democráticos reafirman su "derecho" a la intervención militar humanitaria, o incluso su "deber" a recurrir a ella, reducen los recursos dedicados a la ayuda social y económica.

Algunos pensadores estrictamente liberales podrían argumentar que la responsabilidad de las sociedades liberales es reafirmar los derechos civiles y políticos más allá de las fronteras, dado que son la condición previa para el logro endógeno de derechos económicos y sociales. Pero este argumento no es aplicable a las catástrofes humanitarias generadas por desastres naturales. Y los países occidentales liberales no se han vuelto más generosos en estas circuns-

tancias. Aparentemente, el altruismo de los Estados liberales surge con mucha más facilidad cuando una persona es asesinada por otra que cuando diez personas mueren de hambre.

Por tanto, se puede conocer la auténtica motivación “humanitaria” de los Estados liberales en casos de catástrofe natural, cuando no hay necesidad de oponerse a otras comunidades políticas y aún menos de violar la “extravagante” categoría de la soberanía. Empecemos poniendo en marcha la maquinaria combinada de fuerza militar y organizaciones humanitarias civiles en las catástrofes naturales, en las que se puede aliviar a la población sin tener que combatir contra otros seres humanos. Una vez que la maquinaria haya demostrado su utilidad y haya empezado a granjearse el respeto mundial, se podrá dar el siguiente paso: la intervención militar para la protección de los derechos humanos.