



UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Las tesinas de Belgrano

**Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Licenciatura en Relaciones Internacionales**

**El problema de la intervención en defensa de
los intereses de la comunidad internacional:
mantener la paz y seguridad internacionales**

Nº 48

Verónica Muñoz De Andrea

Tutor: Waldo Villalpando

**Departamento de Investigación
Julio 2002**

Índice

Resumen	3
Introducción	4
PRIMERA PARTE.	
Evolución histórica del problema de la intervención en defensa de los intereses de la comunidad internacional	
Capítulo I	
“El principio de no intervención en asuntos de jurisdicción interna de otros Estados. La noción de soberanía estatal”	
	4
Capítulo II	
“Evolución del principio de no intervención hacia el derecho a supervisar el respeto a los derechos humanos.	
	6
II. 1 El aumento de la participación de las Naciones Unidas en asuntos considerados de jurisdicción interna de los Estados.	
	6
a. Los derechos humanos	7
b. El derecho internacional humanitario	8
c. La proliferación de armas	8
II. 2 Las Naciones Unidas y el Uso de la Fuerza Militar	
	9
a. Operaciones de Mantenimiento de la Paz	9
b. Las operaciones multinacionales y regionales (coaliciones militares) de imposición de la fuerza	10
Capítulo III	
Un caso reciente de intervención: el control de armamentos en Irak	
	11
a. Antecedentes históricos de la Guerra del Golfo	11
b. Las Naciones Unidas y la Guerra Irak/Kuwait	11
SEGUNDA PARTE. Debate sobre el principio de no intervención	
Capítulo IV	
La intervención: argumentos a favor	
	13
Capítulo V	
La intervención: argumentos en contra	
	15
Capítulo VI	
Definir parámetros de intervención antes de actuar	
	16
Conclusiones	
	18
Bibliografía	
	18

Resumen

Las Naciones Unidas son una asociación de Estados soberanos y como tales, celosos de su soberanía. Los pequeños Estados temen la intervención de las grandes potencias en sus propios asuntos. El artículo 2.7 de la Carta protege la soberanía nacional incluso de la intervención de las propias Naciones Unidas. Sin embargo, el capítulo VII de la Carta describe las medidas que debe adoptar la Organización cuando la paz ha sido quebrantada. Es decir, que incluso la soberanía nacional puede dejarse de lado si obstaculiza la obligación principal del Consejo de Seguridad de preservar la paz y seguridad internacionales.

Con la evolución del derecho internacional y la toma de conciencia sobre la existencia de conflictos que amenazan a la paz y seguridad internacionales, se comienza a resaltar que la Carta fue redactada en nombre de los pueblos, no de los gobiernos de las Naciones Unidas, y que las fronteras de los Estados ya no deberían ser consideradas como una protección infalible de criminales de guerra ni de asesinos de masas. La soberanía no puede ser absoluta en un mundo interdependiente, con valores universales crecientemente compartidos y cuando están vigentes numerosos instrumentos multilaterales en materia de derechos humanos y de derecho internacional humanitario. A fin de ilustrar el problema de la intervención se describirán las acciones emprendidas por las Naciones Unidas en Irak, luego de la guerra del Golfo: la intervención para proteger las poblaciones kurdas así como la imposición de un programa de inspección de armamentos y el establecimiento de *no-fly zones* (descriptas como una misión humanitaria para defender a

las minorías)

El debate hizo evolucionar el principio de no intervención hacia el “derecho o deber de injerencia”, que justifica una intervención armada emprendida por razones humanitarias. La controversia se plantea entre quienes justifican la intervención por razones de defensa de los intereses de la comunidad internacional y, quienes la rechazan por la posibilidad que otorgaría a las potencias de injerir en asuntos de los pequeños Estados. Finalmente, existe una postura que acepta la intervención pero estima que deberían definirse parámetros claros como medida previa a cualquier intervención y sobre este punto se basarán las conclusiones del presente trabajo.

Introducción

El presente trabajo final de carrera pretende analizar el problema de la intervención en defensa de los intereses de la comunidad internacional emprendida por razones humanitarias, y de defensa de los derechos humanos durante la década de los 90. A fin de ilustrar la intervención, se analizará un caso concreto: la intervención en Irak.

El objetivo es realizar un análisis cualitativo, comparando las posiciones encontradas de diferentes autores sobre el problema de la intervención en defensa de los intereses de la comunidad internacional (el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales) y describir la evolución del principio de no intervención en los asuntos de otros Estados hacia el “derecho o deber de injerencia” a fin de mantener la paz y seguridad internacionales.

Primera parte

Evolución histórica del problema de la intervención en defensa de los intereses de la comunidad internacional

Capítulo I

El principio de no intervención en asuntos de jurisdicción interna de otros Estados. La noción de soberanía estatal.

En el derecho internacional clásico los Estados eran considerados igualmente libres para adoptar decisiones “soberanas”, entendida la “soberanía” con un alcance cuasi absoluto.¹ El principio de igualdad soberana, junto con el principio de no intervención en asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados constituían el pilar de las relaciones internacionales.

La intervención podría definirse como “un acto de injerencia de un Estado en los asuntos interiores o exteriores de otro Estado para exigir la ejecución o abstención de una acción o una prestación determinada”².

La noción de soberanía involucra por una parte, la competencia estatal al interior del territorio; así como también el respeto por la integridad territorial y la independencia política con respecto a otros Estados.

Al respecto, Villalpando califica la primera como “soberanía **en** el Estado” y la segunda como “soberanía **del** Estado”. “Por soberanía **del** Estado se entiende el carácter supremo de este poder que se ejerce por encima de otra institución interna pero que también es independiente de cualquier poder externo”.³

Para el derecho internacional esto implica la idea de una sociedad universal fundada en el principio de la igualdad soberana de los Estados. Así se fundamentan dos principios igualmente vitales: la obligación del resto de los países de respetar las decisiones de los órganos de poder y la **no intervención en los asuntos internos de los otros Estados**.⁴

1. KOCH DE BERTI, María Celeste, “La evolución de los principios fundamentales que gobiernan las relaciones internacionales conforme la Carta de las Naciones Unidas: protección internacional de los derechos humanos (respeto de los derechos humanos) vis-a-vis el concepto de soberanía estatal y la no intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”, ISEN, 1996, Buenos Aires, p.4

2. ROUSSEAU, Charles, “Droit International Public”, 1980, Paris, Tomo IV, p.37

3. VILLALPANDO, Waldo, *De los Derechos Humanos al Derecho Internacional Penal*, Ed. Abeledo Perrot S.A., 2000, Buenos Aires, p.346, siguiendo a Carré de Malberg en su *Teoría General del Estado*.

4. Ibidem, p.346. Las negritas son nuestras.

En el sistema de Naciones Unidas, el principio de no intervención está consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, redactada en 1945, que dispone que la Organización no podrá intervenir en asuntos que sean esencialmente de jurisdicción interna de los Estados.

Sobre el particular, Villalpando aclara que el término “esencialmente” reemplazó al término “exclusivamente” que había sido utilizado en el Pacto de la Sociedad de Naciones, siendo este último de menor alcance que el de su antecesor.⁵

Asimismo, la resolución 2625 (XXV) (1970) de la Asamblea General calificó como principio “...el deber de no intervención en los asuntos relativos a la competencia nacional de un Estado, conforme a la Carta”. En este orden, las Resoluciones 2131 (XX) y 36/103, de la Asamblea General, declaran inadmisibles la intervención en los asuntos internos de los Estados.

Ahora bien, el artículo 2, párrafo 7 establece 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”. El Capítulo VII tiene una particular importancia ya que constituye el núcleo del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas al establecer que el Consejo de Seguridad decidirá que medidas serán tomadas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales (medidas que impliquen o no el uso de la fuerza). Se interpreta que, el principio de no intervención se encuentra limitado por la misma Carta.

Como lo señala Celeste Koch, este principio de no intervención, por su parte es el correlato natural del artículo 2.1 que reconoce explícitamente la igualdad soberana de los Estados. No obstante, el mismo texto del artículo 2.7 señala que la norma cede frente a las medidas colectivas previstas en el capítulo VII de la Carta. Las medidas coercitivas de seguridad colectiva adoptadas para preservar la paz y seguridad internacionales tienen preeminencia frente al respeto del *domaine reserve*.⁶

Por otra parte, en 1946 se creó la Comisión de Derechos Humanos y en 1948 se adoptaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención para la Prevención y Sanción del Genocidio. De esta manera, parecería haber surgido una especie de contradicción entre el principio de no intervención en asuntos internos de los Estados y las facultades de supervisión de la observancia de los derechos humanos que se otorgaron a las Naciones Unidas.

El principio de no intervención se encuentra consagrado tanto en la Carta de las Naciones Unidas como en la Carta de la OEA ya que en el sistema interamericano también ha sido objeto de preocupación y debate.

El principio de no intervención tiene una especial raigambre en los Estados latinoamericanos que han visto en él un principio de protección jurídica frente a las graves coacciones de que han sido objeto por parte de países europeos y de los Estados Unidos.⁷

En el derecho internacional americano se observan reiterados esfuerzos latinoamericanos para imponer el principio frente a la oposición de Estados Unidos. Por ejemplo, en 1933 en Montevideo, en el VII Congreso Panamericano, el principio se aceptó y se incluyó en el artículo 8 de la Convención sobre los Derechos y Deberes de los Estados, no obstante algunas reservas de Estados Unidos. En 1936, en la Conferencia de Consolidación de la Paz, en Buenos Aires, el principio de no intervención se reiteró en un Protocolo Adicional, sin ninguna reserva ya de los Estados Unidos.⁸

Finalmente, en la Conferencia de Bogotá en 1948, el principio se incluyó en la Carta de la OEA. En su artículo 18 estableció que: “Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen.”

5. Ibidem, p.357

6. KOCH DE BERTI, María Celeste, op. Cit, p.11

7. DIEZ DE VELAZCO, *Las Organizaciones Internacionales*; Ed. Tecnos S.A, 1995, Madrid, p.159

8. - GROSS ESPIELL, Hector; “Intervención Humanitaria y Derecho de la asistencia humanitaria”; Colección de la Academia de Derecho Internacional, La Haya, pp. 306-307

Capítulo II

Evolución del “principio de no intervención” hacia el derecho de supervisar el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

II.1 El aumento de la participación de las Naciones Unidas en asuntos considerados de jurisdicción interna de los Estados.

La Carta de las Naciones Unidas establece un sistema de seguridad colectiva cuyo órgano de aplicación principal es el Consejo de Seguridad. Durante la Guerra Fría, el uso del veto impidió el cumplimiento de sus funciones. A partir de 1990, con el fin de la Guerra Fría y el colapso de la URSS comienza una nueva etapa que al momento de la redacción del presente trabajo, va desde la Guerra del Golfo hasta el conflicto de Kosovo y Timor Oriental.⁹

La comunidad internacional estuvo involucrada en estos conflictos. En la Guerra del Golfo, el Consejo de Seguridad autorizó sanciones y la formación de una coalición multinacional. Por otra parte, en Kosovo, se produjo una intervención de la OTAN, en un primer momento unilateralmente, sin la actuación del Consejo de Seguridad. Finalmente, en Timor Oriental intervino una coalición internacional autorizada por el Consejo de Seguridad. Además, este Consejo actuó en 40 conflictos y usó una amplia gama de instrumentos de la ONU –previstos y no previstos en la Carta- (buenos oficios, sanciones económicas, uso de la fuerza militar a través de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), imposición de la paz o coaliciones multinacionales o regionales). Actuó en los cuatro continentes: Asia, Africa, América y Europa y la mayoría de los conflictos fueron de orden interno o interestatal y definidos como amenazas a la paz y seguridad internacionales, en muchos casos en términos no tradicionales.

Debe tenerse en cuenta que, la función primordial de la Organización de las Naciones Unidas es mantener la paz y seguridad internacionales, además de ser su primer propósito (artículo 1, número 1).

“En la Carta encontramos todo un sistema dirigido a ese fin, que ha sido completado por la práctica de la Organización. Los capítulos VI y VII de la Carta están dedicados, respectivamente, al arreglo pacífico de controversias y a las acciones en casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. La falta de desarrollo de algunos de los mecanismos previstos y las disensiones entre los miembros del Consejo de Seguridad han traído, como consecuencia, graves imperfecciones en la aplicación del Capítulo VII de la Carta y para paliarlas la práctica de la Organización ha puesto en marcha otros mecanismos.¹⁰

Lo novedoso es que el Consejo de Seguridad generalmente ha recurrido al uso de la fuerza armada o a la presencia militar bajo modalidades distintas a las previstas en la Carta. Es decir, a través de las Organizaciones de Mantenimiento de la Paz, que surgieron como un método *ad hoc* en 1948 en el marco del conflicto árabe-israelí o a través de coaliciones multinacionales o regionales, siendo la primera en Corea en 1959.¹¹ (Dichas modalidades se analizarán en el próximo apartado dedicado al uso de la fuerza militar en el marco de las Naciones Unidas).

El aumento de la actividad del Consejo en la década del noventa se puede ver, según el análisis de Estanislao Zawels, en las siguientes cifras: creó 32 Organizaciones de Mantenimiento de la Paz (antes de 1990, sólo había aprobado 18); estableció 6 coaliciones multinacionales y 7 regionales (desde su creación hasta 1990, solamente había constituido una coalición multinacional).¹²

Podría decirse que, en la década del noventa, ha ido surgiendo lo que se denomina “deber de injerencia”, basado en la concepción occidental de los derechos humanos. De todas formas, más allá de que aún exista el debate que aquí planteamos entre el principio de no intervención y la necesidad de proteger los derechos humanos, como lo señala Zawels, el Consejo de Seguridad ha actuado crecientemente en ese sentido.

“Numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad desde 1989 se han referido a cuestiones humanitarias derivadas de conflictos armados. Sobre estas bases, muchas intervenciones de *Peace Keepers* y de las agencias de la Naciones Unidas han estado directamente vinculadas a esfuerzos de carácter humanitario. La intervención humanitaria en este sentido involucra una violación, o al menos una excepción al principio de no intervención.”¹³

9. ZAWELS, Estanislao A., Hacia un sistema de seguridad colectiva para el siglo XXI. El Consejo de Seguridad de la ONU en la década del 90”, Nuevo Hacer Grupo Editor Latinoamericano, 2000, Buenos Aires, p. 24

10. DIEZ DE VELAZCO, Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, Ed. Tecnos S.A, 1995, Madrid, p.193

11. ZAWELS, ESTANISLAO, A., op. cit, p 25

12. ZAWELS, ESTANISLAO, A., op. cit, p.26

13. GROSSI, Rafael Mariano, “Kosovo. Los límites del intervencionismo humanitario”, Nuevo hacer Grupo Editor Latinoamericano, 2000, Buenos Aires, p.182

Rafael Grossi señala que la mayoría de los conflictos de la década del 90, como los de Sierra Leona, Ruanda o la Ex-Yugoslavia, entre otros, tienen en común un patrón de asalto a civiles indefensos acompañado por una ausencia de combates directos entre fuerzas adversas. La distinción entre combatientes y civiles queda borrada y se generan así las llamadas emergencias complejas. El término se utiliza para describir la combinación de conflictos internos sumados a desplazamientos de población a gran escala, hambrunas y la existencia de instituciones políticas y sociales frágiles o desfallecientes.¹⁴

Los conflictos tanto interestatales como intraestatales tienen consecuencias que podrían resumirse en: el problema de los refugiados y personas desplazadas; la violación de los derechos humanos, la violación del derecho internacional humanitario, la proliferación de armas (minas antipersonales, armas de pequeño calibre y portátiles, proliferación de armas de destrucción masiva); la producción y tráfico de drogas y el terrorismo.

A continuación se analizarán algunas de estas problemáticas.

a. Los Derechos Humanos

El tema de los derechos humanos está presente en capítulo 1 ("Propósitos y Principios") de la Carta de las Naciones Unidas. El artículo 1, párrafo 3 enumera entre sus propósitos "realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural, o humanitario y en el desarrollo y **estímulo del respeto a los derechos humanos** y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión". Según Koch de Berti, este artículo pone de manifiesto la intención de lograr un nivel de protección común a todos los Estados.¹⁵

Esta intención se ha ido reforzando con la creación de la Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y con la Declaración Universal sobre los Derechos Humanos así como con la Convención en contra del Genocidio y la atribución de competencia en esta materia a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social (ECOSOC).

Parecería que, entonces, este principio "compite" con el respeto por la soberanía estatal y el deber de no intervención, tomando en consideración que su consagración a nivel internacional delimita el *domaine reserve* y la noción de soberanía estatal.

La adopción de la Carta de las Naciones Unidas e instrumentos internacionales posteriores tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y los Pactos Internacionales de 1966 que han tenido un impacto importante en la comunidad internacional. Ningún Estado, en la actualidad, cuestiona expresamente el principio de que los derechos humanos deben ser respetados universalmente. "La filosofía de los derechos humanos representa la contribución ideológica más importante de Occidente para la configuración de las relaciones internacionales como las concebimos actualmente".¹⁶ El resto de la comunidad internacional especialmente a partir de la finalización de la guerra fría, ha aceptado gradualmente la idea de que las violaciones masivas de derechos humanos determinan la responsabilidad internacional del Estado.¹⁷

Este principio pertenece a la categoría de *ius cogens* y, como lo interpretó la Corte Internacional de Justicia, la Carta impone a los Miembros de la Naciones Unidas obligaciones legales en el campo de los derechos humanos.¹⁸

A partir de 1945 comenzó el proceso y sanción de los criminales de guerra alemanes y japoneses responsables de cometer actos inhumanos, lo cual dió origen a, a partir de la Carta del Tribunal Internacional Militar de Nuremberg, a la noción de "**crímenes contra la humanidad**". Esto pone de manifiesto que ... "al castigar crímenes contra la humanidad aún si fueron cometidos de conformidad con la legislación interna del Estado violador, se consagran límites a la omnipotencia estatal y se establece claramente que el ser humano no está desprotegido cuando el Estado avasalla sus derechos de modo tal que repugna a la consciencia de la humanidad".¹⁹ Otro paso en este sentido fue la creación de tribunales internacionales como el Tribunal Internacional Penal para la ExYugoslavia y el de Ruanda y la más reciente sanción del Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional.

14. *ibidem*, p.183

15. KOCH DE BERTI, María Celeste, *op. Cit.*, p.20

16. CASSESE, Antonio, "International Law in a Divided World", Clarendon Press, Oxford, 1995, UK, Cambridge.

17. Sobre el particular, Stanislaw Zawels explica que, a pesar de la labor de las N.U durante el período de la Guerra Fría, la interpretación de los derechos humanos y el alcance de la comunidad internacional par hacerlos respetar diferían sustantivamente entre el Este y el Oeste o entre el Norte y el Sur. En la década bajo examen (90), ha ido surgiendo el "deber de injerencia", basada en la concepción occidental de los derechos humanos.

18. SCHELBA, E., "The International Court of Justice and The Human Rights. Clauses of The Charter", *American Journal of International Law*, Vol. 66, n° 197, pp.337, 348

19. CASSESE, Antonio, "International Law In a Divided World", Clarendon Press, oxford, 1992, p. 127

b. El Derecho Internacional Humanitario

Otro problema que surge como consecuencia de los conflictos armados, es el de la violación del derecho internacional humanitario, ya que, siendo la mayoría de los conflictos de naturaleza intraestatal, muchas partes lo desconocen o violan. Este derecho se aplica en situaciones de conflicto armado internacional o no internacional.

Es un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra.²⁰

En resumen, podría decirse que el mensaje clave del derecho internacional humanitario es:

- a) La prohibición de atacar a las personas que no participan, o han dejado de participar en las hostilidades y;
- b) La prohibición de emplear armas que no hacen distinción entre combatientes y personas civiles, ni armas y métodos de guerra que causan sufrimientos y daños innecesarios.²¹

El primer caso pertenece a lo que se denomina "Derecho de Ginebra" y el segundo al llamado "Derecho de la Haya".

El Derecho de Ginebra regula la protección de las personas que no participan en las hostilidades. "El corazón del Derecho de Ginebra se encuentra en la obligación de las Partes en conflicto de tratar humanamente y sin discriminación a las personas indefensas. Dicha obligación se encuentra sancionada para los conflictos armados tanto internacionales como no-internacionales."²²

En los conflictos armados internacionales, este derecho establece la protección de heridos, enfermos y náufragos, del personal sanitario y religioso, de los prisioneros de guerra y de las personas civiles (no combatientes) en tiempos de guerra.

En los conflictos armados no internacionales, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra sanciona la obligación para las partes en conflicto de tratar humanamente a las personas que no participen directamente de las hostilidades (incluso a los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y a las personas fuera de combate por enfermedad, herida, detención u otra causa) y prohíbe atentados contra la vida, integridad física y moral o la toma de rehenes.²³

Por otra parte, el derecho de la Haya prohíbe el empleo de armas que causen males superfluos o sufrimientos innecesarios. Este derecho hace referencia a la protección de los civiles contra los efectos de las hostilidades y a la limitación de ciertos medios y métodos de combate.

De esta manera, quedan prohibidos los actos y las amenazas de violencia dirigidos contra personas o bienes civiles así como los llamados "ataques indiscriminados" y aquellos ataques que, si bien dirigidos contra objetivos militares, causarían incidentalmente daños civiles".²⁴

Con relación a los métodos y medios de hacer la guerra, el Derecho Internacional Humanitario prohíbe el uso de ciertas armas que no distinguen entre objetivos militares y personas o bienes civiles e intenta limitar el uso de armas que causen, a los combatientes mismos, males superfluos o sufrimientos innecesarios. Por ejemplo, el cuarto Protocolo (1980) que prohíbe el uso de armas láser cegadoras; el "Convenio para la prohibición del desarrollo, de la producción, del almacenamiento y del uso de armas químicas y su destrucción" (1993) y el "Convenio de Ottawa sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de las minas antipersonales y sobre su destrucción."²⁵ Finalmente, el Protocolo Adicional II incluye a los conflictos armados internos estableciendo la protección de la población civil.

c. La proliferación de armas:

Otra importante y grave consecuencia de los conflictos es la proliferación de armas, tema que ha adquirido una gran relevancia en la actualidad y que se relaciona con uno de los casos de estudio: el régimen de control de armamentos impuesto a Irak por las Naciones Unidas.

En la actualidad preocupa la facilidad cada vez mayor con que una gran cantidad de personas implicadas en los conflictos puede obtener armas altamente mortíferas que van de los fusiles de asalto a los lanzacohe-tes. Esta situación está facilitada por la apertura de las fronteras, los excedentes de armas tras el final de la guerra fría y la rápida expansión del libre comercio. Cada vez más armas caen en poder de todo tipo de combatientes, incluido los niños, sin restricciones por parte de las normas del derecho internacional huma-

20. Comité Internacional de la Cruz Roja. En www.cicr.org

21. Estudio del Comité Internacional de la Cruz Roja. "La Disponibilidad de Armas y la Situación de la Población Civil en los Conflictos Armados", Ginebra, junio de 1999, p.p. 8,9

22. VILLALPANDO, Waldo, op. cit., p.152

23. VILLALPANDO, Waldo, op. cit., p. 157

24. ibidem, p. 158

25. VILLALPANDO, Waldo, op. cit, pp.160-161

nitario. En muchas ocasiones, durante los conflictos armados de la década del 90, los armamentos militares han estado dirigidos contra la población civil, con efectos devastadores.²⁶

A menos que se tomen rápidamente medidas preventivas, no será posible detener el tráfico de excedentes de armas en un futuro próximo. Las transferencias de armas de gran escala pueden ser causa de tensión en tiempos de paz y dar lugar a una elevada cantidad de víctimas una vez que se han desencadenado las hostilidades.

Mientras que los grandes sistemas de armamentos como los carros de combate y los aviones siguen siendo, sin duda alguna, la causa de la muerte de muchos combatientes y civiles en conflictos sectarios y étnicos, las características de las armas portátiles y las armas ligeras, han hecho que sean particularmente idóneas para los conflictos intraestatales que se desencadenaron en la década del 90. Estas armas cuentan con pocas piezas movibles, son muy duraderas y requieren poco mantenimiento o apoyo logístico; por lo cual son muy utilizadas en conflictos en los que participan combatientes sin formación alguna y niños. Ello, debido a que son muy fáciles de manipular con eficacia y un mínimo de adiestramiento. Asimismo, son transportables y fáciles de ocultar, se fabrican en grandes cantidades para uso militar, policial y civil. Además, existen muchos proveedores en todo el mundo y el perfeccionamiento cada vez mayor de las mismas puede dar a los grupos combatientes una potencia de fuego igual o superior a la de las fuerzas policiales o incluso armadas.

En opinión del CICR, es preocupante la incapacidad o la falta de voluntad que la comunidad internacional ha demostrado hasta el presente para aplicar los embargos de las Naciones Unidas que tratan de impedir el tráfico de armas hacia las regiones en conflicto. Se trata a menudo de situaciones en las que las que las normas fundamentales del derecho internacional humanitario son violadas sistemáticamente.²⁷

II.2 Las Naciones Unidas y el uso de la fuerza militar. El mantenimiento de la Paz y Seguridad Internacionales.

El artículo 1, párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas establece que:

“Los propósitos de las Naciones Unidas son:

1. Mantener la paz y seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz, y lograr por medios eficaces, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos a la paz”.

Generalmente, el uso de la fuerza en el marco de ONU se ha llevado a cabo bajo dos modalidades: Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) y coaliciones multinacionales y regionales.

A continuación se resumen las modalidades mencionadas.

a. Operaciones de Mantenimiento de la Paz:

“El mantenimiento de la paz consiste en la presencia de las Naciones Unidas en el terreno (normalmente con personal militar y civil), con el consentimiento de las partes, para hacer cumplir acuerdos de limitación de los conflictos armados (cesación del fuego, separación de las fuerzas, etc), o supervisar su cumplimiento y lograr la solución de esos conflictos (mediante acuerdos parciales o globales) y/o proteger la entrega de suministros de socorro humanitario.”²⁸

La primera OMP se estableció en 1948 para observar el cese de fuego entre árabes israelíes. En 1956, también en Medio Oriente, se creó la primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas para separar a los beligerantes y, por primera vez se despliegan en el terreno unidades orgánicas con su armamento.

A partir de 1990, aumentó considerablemente la creación de las OMP en modalidades clásicas y también desarrollando una amplia gama de nuevas tareas: ayuda humanitaria en situaciones de emergencia, preparación y supervisión de elecciones, administración pública, desarme y reinserción de combatientes a la vida civil, etc.

Entre otras características podemos citar que requieren el consentimiento de las partes en conflicto para su despliegue. Esto se extiende a la nacionalidad de las tropas u observadores (la excepción fue UNIKOM entre Irak y Kuwait). En segundo lugar, la operación y los efectivos deben ser imparciales, los efectivos militares no deben hacer uso de la fuerza salvo como autodefensa o en situaciones que el Consejo haya

26. Comité internacional de la Cruz Roja, op. cit. pp. 23, 24

27. Ibidem, p. 25

28. Doc. ONU A/48/403-S/26450

predeterminado. En tercer lugar, el Consejo de Seguridad establece las OMP por medio de una resolución y el comando y control se delega al Secretario General que a su vez lo delega a un comandante o representante especial en el terreno. Las OMP son financiadas por los miembros de las Naciones Unidas. Un ejemplo de OMP es UNMIK en Kosovo, 1999.²⁹

b. Las operaciones multinacionales y regionales (coaliciones militares) de imposición de la fuerza

En los documentos de las Naciones Unidas, el concepto se encuentra definido de la siguiente manera: "Consiste en las medidas adoptadas en virtud del Capítulo VII de la Carta, incluido el uso de la fuerza armada, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, en situaciones en las que el Consejo de Seguridad haya determinado una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión"³⁰

Son operaciones autorizadas por el Consejo de Seguridad. Sin embargo, podemos citar un caso en el que se ha llevado a cabo una operación sin una autorización formal del mencionado Consejo. En Kosovo, la OTAN efectuó una intervención con la oposición expresa de China y la Federación Rusa. Estas operaciones aumentaron considerablemente en la década del 90 pero su legitimidad se ha visto cuestionada.

La primera operación multinacional actuó en la invasión de Corea del Norte a Corea del Sur. La segunda se estableció en 1960 en el Congo en el marco del despliegue de una OMP. Debido a intentos de secesión de la provincia de Katanga, el Consejo de Seguridad autorizó a ONUC a utilizar la fuerza, más allá de la autodefensa, para lograr ciertos objetivos. El límite entre una OMP y una coalición internacional no fue establecido.

Estas operaciones se caracterizan por enmarcarse en el tipo de acciones que permite el Capítulo VII de la Carta (aunque hubo excepciones); el comando y control corresponde a un país líder u organización regional; no requieren en consentimiento de los Estados que serán destinatarios de las operaciones; su composición es multinacional, aunque pueden estar compuestas esencialmente por un Estado; están autorizadas a hacer uso de la fuerza más allá de la autodefensa y su financiamiento está a cargo de los participantes de las mismas y si está enmarcado en una organización regional, por dicha organización.³¹

Como ejemplos se pueden citar operaciones en Liberia (1990), Irak (1991), Somalia (1993), Georgia (1993), Haití (1994), Rwanda (1994), Tayikistán (1994), Bosnia Herzegovina (1995), Zaire (actual República Democrática del Congo) (1996), Sierra Leona (1997), República Centroafricana (1997), Albania (1998), Guinea Bissau (1998), Kosovo (1999) y Timor Oriental (1999). En todos estos casos se consideró que la paz y seguridad internacionales se vieron en peligro.

Señalamos en particular dos casos en los que hubo una intervención internacional promovida por el Consejo de Seguridad (Irak y Haití) y un caso (Kosovo) promovido por una organización internacional regional -la OTAN-.

En Haití, se produjo una rápida reacción internacional. Los Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA recomendaron el aislamiento diplomático, económico y financiero de las autoridades de facto. La ONU (la Asamblea General y el Consejo de Seguridad) condenó el golpe de Estado de Cedrás y señaló la preocupación por la violencia desatada en el país así como los abusos en contra de los derechos humanos. Se creó una misión civil internacional para verificar el respeto a los derechos humanos. Todas las decisiones fueron adoptadas por ambas organizaciones (ONU y OEA).

Finalmente, el Consejo de Seguridad autorizó una coalición multinacional cuyo accionar fue por mar y tierra con un objetivo disuasivo. No necesitó hacer uso de la fuerza y logró deponer al gobierno de facto de Cedrás. Su ulterior transición hacia una OMP se produjo sin problemas.

En el caso de Kosovo, hubo una operación regional *sin el consentimiento del Consejo de Seguridad*. Estuvo formada exclusivamente por la OTAN ya que no hubo una acción consensuada como en los casos de Irak y Haití. La reacción internacional se produjo en este caso frente a una campaña que fue catalogada como genocida. Varios miembros de la OTAN afirmaron que la limpieza étnica y las masacres llevadas a cabo por el gobierno de Belgrado en contra de la población albano-kosovar se enmarcaban en la definición contenida en el artículo 2 de la Convención sobre el Genocidio. La acción de la coalición regional fue de carácter punitivo y se desarrolló por aire y mar sobre todo el territorio de la República Federal de Yugoslavia. Alcanzó el objetivo de retirar el ejército yugoslavo de Kosovo y permitir el retorno de refugiados.

En el caso de Irak el Consejo de Seguridad autorizó una amplia coalición multinacional que fue liderada por los EEUU. Comprendió acciones ofensivas por aire, tierra y mar. Alcanzó el objetivo de liberar a Kuwait de tropas iraquíes y de limitar la capacidad futura de agresión de Irak. Sobre este caso nos extenderemos más ampliamente en el capítulo siguiente.

29. ZAWELS, Estanislao A., op. cit. p.p. 143, 145

30. DOC ONU, A/47/211-S/24111, (17/07/1992). *Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos*, UN Publications, 1995, pp.124 yss.

Capítulo III

Un caso reciente de intervención: el control de armamentos en Irak

La importancia de la intervención en Irak está dada porque parecería marcar una nueva etapa en la labor del Consejo de Seguridad. Así lo expresa Estanislao Zawels: "A partir de ese momento aparece una nueva dinámica al Consejo que se caracteriza, en primer lugar, por un aumento pronunciado en el número de resoluciones aprobadas por año y, en segundo lugar, por la efectividad de las medidas adoptadas, incluyendo entre estas las sanciones y el uso del instrumento militar."³²

Este conflicto es de carácter interestatal o internacional y se enmarca dentro de la Carta cuando ésta se refiera al mantenimiento o restauración de la paz y seguridad internacionales, o bien cuando exista una amenaza o quebrantamiento de la paz entre dos o más Estados.

Los conflictos interestatales han constituido una excepción en la agenda del Consejo. Todos ellos se originaron durante la Guerra Fría. Estos son: Chad-Libia; Irak-Kuwait; Iran-Irak; India-Pakistán; Eritrea-Etiopía, Islas Solomón-Papúa Nueva Guinea; Namibia-Sudáfrica; Sahara Occidental-Marruecos y el conflicto de Oriente Medio o Arabe-Israelí.

*a. Antecedentes históricos de la Guerra del Golfo*³³

El Emirato de Kuwait fue parte del Imperio Otomano desde el Siglo XVII hasta 1899 en el que se firmó con Su Majestad Británica un tratado de protectorado. Entre 1922 y 1923, un acuerdo entre Irak, Arabia Saudita y Kuwait fijó la frontera iraquí-kuwaití. El rey Ghazi, entre 1933 y 1939 denunció el tratado de 1899 sobre la base de la herencia otomana. En 1961, el Reino Unido denunció el tratado de 1899 con Kuwait. Ese mismo año Irak declaró la nulidad de dicho acuerdo y reiteró que Kuwait era parte integral de Irak. Kuwait solicitó apoyo militar al Reino Unido para garantizar su independencia. Tropas de Egipto, Sudán, Arabia Saudita y Jordania substituyeron más tarde a las tropas británicas.

El 30 de mayo de 1990, el Presidente Saddam Hussein reprochó a algunos países petroleros, entre ellos Kuwait, de no respetar las cuotas de la OPEP, y de ese modo, provocar la caída del precio de petróleo. El 2 de agosto Irak invadió Kuwait.

b. Las Naciones Unidas y la Guerra Irak/Kuwait

Pocas horas después de conocida la invasión, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 660 (1990) que condenó la invasión y exigió el retiro inmediato de Irak de Kuwait. El 6 de agosto, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 661 (1990) que estableció sanciones económicas a Irak. Entre ellas prohibió toda importación proveniente de Irak o de Kuwait, la venta de Irak o Kuwait de todo material militar y la prohibición a todos los Estados de poner a disposición de Irak los fondos que sus ciudadanos pudieran poseer en el extranjero. La mencionada resolución, creó, asimismo, un Comité del Consejo de Seguridad encargado de vigilar el cumplimiento de las sanciones.

El 13 de septiembre, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 666 (1990) en virtud de la cual se establecen las pautas humanitarias para paliar el efecto de las sanciones sobre la población de Irak, flexibilizando la distribución de alimentos y medicamentos. Por medio de la Resolución 670 (1990) se impuso un embargo al tráfico aéreo y naval desde y hacia Irak. El 29 de noviembre la resolución 678 (1990) autorizó el uso de la fuerza por parte de los Estados que cooperan con Kuwait. El 24 de diciembre Saddam Hussein anunció que el primer objetivo de la guerra sería Israel. Unos días más tarde amenazó con que la guerra se extendería por todo el mundo árabe.

El 17 de enero se desencadenó la operación denominada "Tormenta del Desierto", que consistió en una sucesión ininterrumpida de ataques aéreos y misilísticos sobre objetivos iraquíes. El 23 de febrero, el Presidente George Bush ordenó la expulsión de las fuerzas iraquíes del territorio de Kuwait y al día siguiente comenzó la ofensiva terrestre de la coalición que culminó con la derrota militar de Bagdad y la aceptación de todas las resoluciones del Consejo de Seguridad. En marzo, el informe de la Misión de las Naciones Unidas enviada a Irak describía una situación humanitaria grave, en particular en los campos de la alimentación y la agricultura; agua, salubridad y salud; refugiados y otros grupos vulnerables y transporte, comunicación y energía.³⁴

31. ZAWELS, Estanislao A., op. cit. p. 155

32. ZAWELS, Estanislao A., op. cit. p.66

33. Para el desarrollo de este apartado nos hemos basado en información publicada por los medios de comunicación. Asimismo hemos tenido acceso a briefings internos preparados por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

34. Comité Internacional de la Cruz Roja. En www.cicr.org

El 3 de abril el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 687 (1991), punto central del actual régimen de sanciones y posiblemente el régimen más comprehensivo e intervencionista que fuera aprobado por el Consejo (algunos autores, como A. Verdier, la califican de "intrusivo"³⁵). La resolución establece distintas áreas de cumplimiento: delimitación de la frontera entre Kuwait e Irak; crea una zona desmilitarizada y una Misión de Observación de las Naciones Unidas para Irak y Kuwait (UNIKOM), establece la obligación de desmantelar las armas de destrucción masiva incluyendo misiles, armas químicas, bacteriológicas, y nucleares y crea una comisión especial del Consejo para supervisar dichas tareas de destrucción, solicita la restitución de los bienes sustraídos a Kuwait, crea un fondo de indemnización para compensar a todos los afectados por la invasión irakí, levanta la interdicción sobre la venta de bienes básicos, incluyendo alimentos y medicamentos, y decide el régimen de revisión y condiciones para el levantamiento de las sanciones; pide la repatriación de prisioneros kuwaitíes y de otras nacionalidades en manos de Irak; exige una renuncia formal al terrorismo y condiciona la entrada en vigor del cese del fuego a la aceptación de la presente resolución.

Finalizada la guerra, se produjo un alzamiento de las poblaciones kurdas en el norte de Irak, en reclamo de su autonomía. A continuación, Saddam Hussein desencadena, una represión sobre dichas poblaciones. Como consecuencia, el 5 de abril el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 688 (1991) relativa a la situación de los derechos humanos, por la cual se condena la represión iraquí en Kurdistán y se establecen las condiciones para una intervención militar de los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido en dicha área para proteger los derechos humanos y políticos de la población kurda.

El 15 de agosto, el Consejo adoptó la resolución 706 (1991) por la cual se introduce una excepción al régimen de sanciones que le permite a Irak exportar petróleo, por única vez, hasta un monto de 1600 millones de dólares. Dichos fondos estaban destinados a financiar compras de alimentos y medicinas. Esta resolución se complementa con la resolución 712 (1991) adoptada el 19 de septiembre.

El 2 de octubre de 1992, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 778 (1992) por la cual exhorta a los Estados a transferir a la cuenta especial, creada en las resoluciones 706 y 712 (1991), los fondos congelados por operaciones de petróleo e informar sobre la existencia de petróleo o sus derivados. También pide desbloquear otros activos financieros iraquíes. Todo ello para financiar el fondo de compensación y los gastos demandados por la Comisión Especial que supervisa el desmantelamiento de las armas de destrucción masiva.

El 17 de enero de 1993, los Estados Unidos bombardearon supuestas instalaciones nucleares en los suburbios de Bagdad. Al día siguiente los EEUU anunciaron el despliegue de tropas y misiles Patriot en Kuwait. El 26 de junio de 1993, EEUU bombardeó la sede de los servicios secretos iraquíes, como consecuencia del descubrimiento de un complot para asesinar al Presidente de los EEUU, George Bush. El 3 de septiembre de 1996, EEUU atacó con misiles crucero objetivos militares iraquíes en el sur del territorio en respuesta a una ofensiva militar de Irak dentro de la zona exclusiva aérea.

En 1995, por iniciativa de la República Argentina, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 986 (1995), que permite flexibilizar el régimen de sanciones y preservar la unidad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad en relación con el mantenimiento de las sanciones a Irak. Dicha resolución permitía a Irak vender petróleo a cambio de alimentos (*oil for food*) y otros bienes de necesidad primaria de la población.

El 5 de noviembre de 1998, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1205 (1998) por la cual se condena a Irak por su decisión de cesar toda cooperación con la Comisión Especial de la ONU y con la OIEA y se le exige anular la misma inmediatamente. En dicha ocasión, los EEUU y el Reino Unido desplegaron un gran número de unidades militares que se aprestaron a atacar blancos iraquíes, sin embargo, la declaración oficial del gobierno de Irak de acatar la resolución 1205 (1998) interrumpió los preparativos militares.

El 30 de junio de 1998, EEUU destruyó una estación de radar iraquí que había "iluminado" una aeronave norteamericana que patrullaba la zona de exclusión aérea. El 24 de noviembre de 1998, la Comisión Especial informó al Consejo de Seguridad que Irak no estaba cooperando con sus trabajos. Entre el 16 y el 19 de diciembre de 1998 EEUU y el Reino Unido realizaron ataques aéreos y misilísticos contra instalaciones militares iraquíes como consecuencia del informe de la Comisión Especial. El 27 y 28 de diciembre EEUU y el Reino Unido respondieron a ataques de artillería antiaérea iraquí.

Durante el año 1999, no se modificó la situación, se mantuvieron las sanciones a pesar del desacuerdo entre los miembros permanentes, se siguieron produciendo incidentes armados entre aeronaves de los EEUU y las fuerzas iraquíes y la Comisión Especial, cuyo Presidente renunció, se vio impedida de proseguir su labor.

35. VERDIER, Alejandro, La evolución del Principio de No Intervención, ISEN, 1999. Buenos Aires, p. 16

El 17 de diciembre de 1999, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1284 (1999), con las abstenciones de Rusia, China, Francia y Malasia, por la cual se reorganizó el régimen de sanciones a Irak y se creó una nueva agencia de control denominada Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC). La resolución preveía un plazo de un año para suspender las sanciones siempre y cuando Irak cooperase plenamente con UNMOVIC y la OIEA. Los miembros del Consejo se encuentran discutiendo la vigencia y efectividad de las sanciones contra Irak, y se avizora ya la adopción de un futuro mecanismo de mayor laxitud.

Muchos autores, entre los que se puede mencionar A. Verdier³⁶, coinciden en que a partir de marzo de 1991, se inició una etapa de *verdadera injerencia* en los asuntos internos de Irak. La preocupación de la comunidad internacional por la amenaza que significaba la subsistencia en el poder de Saddam Hussein, sus arsenales de armas químicas, biológicas y convencionales, sus malas relaciones con los vecinos y la amenaza que esta conjunción de factores conllevaba para la región y para la economía mundial, determinaron la imposición de condiciones especiales para declarar un cese del fuego formal. Las condiciones descriptas anteriormente, contenidas en la resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad, no sólo tratan de enmendar las consecuencias de la invasión a Kuwait, sino que incluyen, también, un conjunto de medidas de injerencia en los asuntos internos de Irak.

Nunca en su historia el Consejo de Seguridad había puesto en práctica un régimen (de intervención) tan vasto sobre un Estado³⁷. De hecho, las Naciones Unidas pasaron a controlar toda la actividad vinculada al comercio exterior de Irak.

Por otra parte, por razones humanitarias (la protección de las poblaciones chiitas que eran reprimidas por Saddam Hussein), la injerencia internacional en los asuntos internos de Irak llevó a la imposición de obligaciones adicionales al país, relacionadas con el respeto de los derechos de la población civil (derechos humanos y políticos); permitir el acceso de organizaciones humanitarias internacionales que estuvieran en condiciones de asistir a los necesitados. Desde entonces, aeronaves de EEUU, Francia y Reino Unido sobrevuelan a diario el territorio de Irak para proteger a la población civil, produciéndose enfrentamientos limitados, toda vez que Hussein pretende resistir esos sobrevuelos.

En Irak, la severidad y duración del régimen contribuyeron a lograr sólo parcialmente los objetivos pero han debilitado la capacidad de dicho país de agredir tanto a sus vecinos como a su propia población.

La resolución 688 (2002) constituyó un punto de inflexión en lo que hace a la defensa de los derechos de las minorías dentro de un Estado miembro de las Naciones Unidas.

El hecho que merece destacarse, es la gran cohesión internacional frente a los desafíos que planteaba Irak. La región del Golfo Pérsico, por su importancia estratégica y por su riqueza para la economía mundial hacen que esa cohesión entre las grandes potencias haya sido aún más notable. En la actualidad, las coincidencias entre los grandes actores parecen reducido sustancialmente y se está debatiendo la vigencia y efectividad de las sanciones contra Irak.³⁸

Este caso se enmarca en el debate que se plantea en los capítulos siguientes, ya que se discute actualmente si la intervención en Irak obedeció realmente al mandato de mantener la paz y seguridad internacionales o; por el contrario, a intereses políticos y comerciales, dada la importancia que tiene para la economía mundial dicha región.

Parte II

Debate sobre el principio de no intervención

Capítulo IV

La intervención armada o no armada: argumentos a favor.

Muchos son los argumentos de quienes se pronuncian a favor de la intervención para detener conflictos entre Estados en vistas del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales tal y como lo establece la Carta. Sin embargo, la mayoría de los conflictos de la década del 90 han sido de naturaleza intraestatal. Así lo expresa Estanislao Zawels: "La década del 90 nos proyecta al Siglo XXI de un modo diferente a lo que ha

36. VERDIER, Alejandro, op. cit., p.16

37. VERDIER, Alejandro, op. cit, p.11

38. Ibidem, p.13

sido el Siglo XX. La seguridad colectiva no puede ser vista aisladamente, ni respecto de la seguridad interior ni de los aspectos más amplios ligados al desarrollo humano, como el conocimiento, la economía, la protección del medio ambiente y la lucha contra la pobreza y la marginación”³⁹

La Delegación de Países Bajos se pronunció a favor de la intervención en el Consejo de Seguridad cuando se discutía la adopción de la resolución 1244 (1999) que endosaba el acuerdo de paz para Kosovo. La Delegación declaró que la Carta de las Naciones Unidas no era la única fuente de derecho internacional. La Carta es más específica respecto al concepto de soberanía que al de los derechos humanos. Sin embargo, desde su redacción el mundo había presenciado un cambio gradual, haciendo más obligatorio el respeto de los derechos humanos y menos absoluto el de la soberanía.

Al respecto, R. Grossi⁴⁰ también se refiere a la situación de Kosovo y opina que la OTAN tomó la ley en sus manos pero que las Naciones Unidas se habrían visto paralizadas por el sistema de veto. China, pensando en Tíbet o Taiwán y Rusia, acosada por el fantasma de Chechenia, jamás hubiesen consentido el uso de la fuerza en esas condiciones. Puestos frente a un obstáculo legal insalvable, los aliados tomaron el atajo de una interpretación muy generosa de las resoluciones anteriores, invocando la necesidad inmediata de actuar por razones humanitarias.

En este sentido, K. Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, expresa que, en ocasiones, los conflictos actuales dan origen a nuevos Estados (como en el caso de las ex repúblicas de Yugoslavia), lo que implica a su vez, nuevas fronteras. En ciertos casos “...los conflictos llegan eventualmente a ser tan peligrosos que la propia comunidad internacional se ve obligada a intervenir”.⁴¹

Asimismo, sostiene que: “nuestra tarea consiste en intervenir: para prevenir conflictos allí donde podamos, para poner fin a los mismos cuando hayan estallado, o -cuando ni lo uno ni lo otro sea posible- conseguir al menos contenerlos y evitar que se extiendan”. Argumenta que “las fronteras de los Estados ya no deberían ser consideradas como una protección infalible de criminales de guerra ni de asesinos de masas. Por el hecho de ser un conflicto “interno”, las partes no tienen derecho a pasar por alto las reglas más básicas de conducta. Además, la mayoría de los conflictos “internos” no se mantienen como tal durante mucho tiempo, sino que pronto se “expanden” a los países vecinos”.⁴² Se expanden, por ejemplo, a través del flujo de refugiados.

Por otra parte, Gross Espiel sostiene que la soberanía hoy no puede ser una idea absoluta, un poder ilimitado, un ámbito cristalizado, en el que cada Estado es omnipotente, en un mundo interdependiente. Si bien, un Estado es soberano bajo el derecho y de acuerdo con lo que dispone el derecho internacional, la actual idea de lo que es la comunidad internacional, el aumento constante de las normas globales y el cambio de las ideas respecto de las cuales existen cuestiones que no pueden ya estar reservadas exclusiva ni esencialmente a la jurisdicción interna de los Estados, ha llevado y seguirá llevando en el futuro al derecho internacional a ser competente y a regular asuntos que, en una época anterior, estaban en el dominio reservado de los Estados. La materia de los derechos humanos no es un tema de dominio reservado de los Estados.⁴³

Este enfoque está expresado por el Secretario General de las Naciones Unidas, K. Annan, quien expresa que: “El artículo 2.7 (de la Carta de las Naciones Unidas) tiene como finalidad limitar las intervenciones a aquellos casos en los que la paz internacional se viera amenazada o hubiera sido quebrantada, e impedir que las Naciones Unidas interfirieran en asuntos puramente de carácter nacional. Sin embargo, una importante cláusula de ese artículo indica que “este principio no se opone a la aplicación de medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII. Incluso la soberanía nacional puede dejarse de lado si obstaculiza la obligación primordial del Consejo de Seguridad de preservar la paz y seguridad internacionales.”⁴⁴

39. ZAWELS, Estanislao A., op. cit., p. 336

40. GROSSI, Rafael Mariano, op. cit., p. 203

41. ANNAN, Kofi A., *El problema de la intervención*, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, diciembre, 1999, p. 8

42. Ibidem, p.3

43. GROSS, Espiel, Hector, op. cit., p. 308

44. ANNAN, Kofi, op. cit., p. 4

Capítulo V

Argumentos en contra de la intervención

Si bien, como ya se explicara en el capítulo anterior, Gross Espiel se pronuncia a favor de la intervención en defensa de los derechos humanos, reconoce que, en líneas generales, la “intervención humanitaria” se ha utilizado a lo largo de la historia contemporánea para proteger los intereses económicos, comerciales o estratégicos de las grandes potencias, encubiertos o disimulados por pretendidos valores humanitarios.⁴⁵

Para el autor, la no intervención continúa siendo un principio fundamental de derecho internacional, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y en el ámbito latinoamericano. Argumenta que la adecuada consideración del principio de no intervención, va unido a la necesaria precisión de lo que hoy es el dominio reservado de los Estados. Afirma que, debe considerarse que el derecho a la acción humanitaria no puede constituir una intervención ilícita y que el reconocimiento del mencionado derecho no genera correlativamente un derecho ni un deber de intervención ilícita en los asuntos internos de un Estado. La intervención es ilícita cuando hay una injerencia externa en una materia que es de la jurisdicción interna de los Estados.⁴⁶

Por otra parte, las intervenciones humanitarias -útiles y nobilísimas en tanto logran salvar una sola vida humana- ven su aurora desvanecerse cuando se constata cuan fuertemente condicionadas se encuentran a los intereses estratégicos o económicos de las grandes potencias.⁴⁷

En esta línea, Grossi sostiene que, si bien hay información documentada que avala que el caso era una catástrofe humanitaria, queda en pie la innegable selectividad de la comunidad internacional cuando se trata de pasar de la condena a los hechos. Esto bastaría para invalidar la legitimación de la campaña en Kosovo en base a este argumento. “En Kosovo se verificó una intersección perfecta entre una situación efectivamente gravísima en materia de derechos humanos y un interés estratégico concreto de la Alianza Atlántica de poner fin a la depuración étnica por una serie de motivos heterogéneos, entre los que se contaba la necesidad de preservar la amenazada credibilidad de la OTAN y el lógico objetivo de evitar los efectos desestabilizadores que sobre el resto del polvorín balcánico podría desencadenar un Milosevic triunfante en Kosovo.”⁴⁸

A la pregunta de por qué se actúa de una forma en Kosovo y de otra muy diferente en Chechenia o en Timor Oriental, no cabe otra respuesta que el interés político.⁴⁹

Otro argumento en contra de la intervención armada es el que plantea Stedman⁵⁰, al referirse a la acción llevada a cabo por EEUU en respuesta a los ataques iraquíes a las poblaciones kurdas. En particular, la resolución 688 del Consejo de Seguridad, permitió que un acto de agresión interna fuera considerado como una amenaza al orden internacional. Se llevó a cabo entonces una intervención humanitaria en los asuntos de un Estado como si se tratara de una respuesta legítima de la comunidad internacional.

Sin embargo, la guerra del Golfo es un modelo excepcional ya que las fuerzas de las Naciones Unidas ingresaron a Irak solamente después de que la “Operación Tormenta del Desierto” destruyera el cuarto ejército más grande del mundo, es decir, destruyendo la capacidad de Irak de resistir. En resumen, la intervención humanitaria funcionó en Irak porque siguió, no precedió, la misión de imposición de la paz (*peace enforcement*) más exitosa de las Naciones Unidas. Pero el modelo de la guerra del Golfo -un mandato limitado para pelear una guerra convencional- es relevante solamente para guerras que envuelven la secesión de poblaciones relativamente homogéneas en territorios definidos, situación que raramente ocurre. Por esta razón, la meta de la intervención debe ser claramente definida ya que un énfasis puesto a corto plazo en un cese del fuego prolonga los conflictos. En ocasiones, durante el intento de mediación o de negociación, las terceras partes podrían inadvertidamente empeorar la situación. Una decisión de llevar a los combatientes a juicio por crímenes de guerra puede cumplir con nuestro sentido de justicia pero puede jugar en contra de un final negociado. El autor sostiene que ciertos conflictos deben seguir su curso, produciéndose una ironía: la posibilidad de que la asistencia extienda la anarquía y la guerra más que finalizarlas.⁵¹

Resulta interesante, finalmente, la posición del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), con respecto a una intervención armada en otros Estados, ya que argumenta que el CICR reconoce que, actualmente, actores importantes -gobiernos, organizaciones internacionales- sostienen que las violaciones graves y en gran escala del derecho internacional humanitario o de los derechos humanos en situaciones de conflicto armado, pueden representar una amenaza a la paz y seguridad internacionales y que por lo tanto, podrían desencadenar una acción coercitiva de parte de las Naciones Unidas o de organizaciones regionales. Sin

45. GROSS ESPIEL, Hector, op. cit., pp. 311-315

46. GROSS ESPIEL, Hector, op. cit. p. 315-316

47. GOBBI, Hugo, “Por un política de derecho”, Clarín, 24 de enero de 2000

48. GROSSI, Rafael Mariano, op. cit. p. 119

49. GOBBI, Hugo, op. cit.

50. Stedman, Stephen John, “The New Interventionists”, *Foreign Affairs*, Vol. 72 Issue 1, 1993/1994, p.16

51. STEDMAN, STEPHEN, J., op. cit, p. 16

embargo, el CICR sostiene que el derecho internacional humanitario no sirve como fundamento para justificar la intervención armada como respuesta a violaciones graves de este derecho; en efecto, el recurso a la fuerza se rige por la Carta de las Naciones Unidas. El derecho de un Estado o grupo de Estados a recurrir al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales, derecho a la legítima defensa individual o colectiva, y el derecho a la libre determinación. Se sostiene que, en cambio, no es posible afirmar que exista un derecho de emprender una acción unilateral o de recurrir a la fuerza contra un Estado que cometa abusos en materia de derechos humanos o violaciones del derecho internacional humanitario. A juicio del CICR, en este ámbito no se ha cristalizado aún ninguna costumbre internacional.⁵²

Capítulo VI

Definir parámetros de intervención antes de actuar.

Como se ha expresado anteriormente, existe una ausencia de criterios claros para decidir una intervención militar. Esto lo plantea Rafael Grossi⁵³ al señalar que los casos de intervención en Yugoslavia, Ruanda y Haití no constituyeron un ejemplo claro de intervención humanitaria. El autor explica que en cada uno de ellos se identifican intereses políticos y márgenes de maniobra más o menos amplios conforme al escenario del que se trate. La práctica del Consejo de Seguridad revela un alto nivel de selectividad para autorizar acciones de injerencia humanitaria en la que intervienen factores ajenos al sufrimiento de una población determinada. La reticencia para definir una doctrina clara y sin ambigüedades de intervención humanitaria aparece lógica, en tanto cualquier intento de explicación abriría una caja de pandora con resultados impredecibles. Otro ejemplo que plantea el mismo autor es la operación *Restore Hope* en Somalia, donde la intervención fue calificada de “naturaleza extraordinaria”, requiriendo “una respuesta excepcional”. La excepcionalidad y el carácter extraordinario al que se refería la resolución descansa en el juicio subjetivo de los gobiernos y sus intereses políticos.

Al respecto, un avance en el intento de definir parámetros para la intervención, es el informe elaborado por la Comisión Internacional sobre intervención y soberanía estatal ante la LVI Asamblea General de las Naciones Unidas (2001).⁵⁴

Para la Comisión, la decisión de **intervenir militarmente** debe darse únicamente en casos extremos. El punto de partida es el principio de no intervención que protege no solamente a los Estados y gobiernos sino también a sus pueblos, permitiendo a sus sociedades mantener las diferencias religiosas, étnicas y sociales que los caracterizan.⁵⁵

La regla de la intervención, debería ser, en principio: no provocar daños (*first no harm*). Sin embargo, la intervención en los asuntos domésticos de otros Estados generalmente provoca un daño. La Comisión sostiene que el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados fomenta que los mismos resuelvan sus problemas internos y eviten que estos se expandan hasta convertirse en una amenaza para la paz y seguridad internacionales.

Por otra parte, hay circunstancias excepcionales en las cuales el interés de todos los Estados en mantener un orden internacional estable requiere que éstos reaccionen cuando el orden dentro de un Estado se ha quebrantado o cuando el conflicto civil y la represión son tan violentos que los civiles se encuentran amenazados de masacre, genocidio o limpieza étnica a gran escala.

Para esta Comisión, la intervención sólo debe darse en casos de violencia que genuinamente “produzcan un shock en la conciencia de la humanidad”, o que presenten un peligro claro y real a la seguridad internacional que requieren una intervención militar coercitiva.

A continuación se describirán los seis criterios que la Comisión considera necesarios para proceder la intervención: causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales, perspectivas razonables, autoridad correcta.

- Causa Justa

Es decir, observar si las circunstancias son lo suficientemente graves para decidirse a la intervención. Debe estar produciéndose o a punto de producirse inminentemente un daño serio e irreparable a seres humanos.

52. Comité Internacional de la Cruz Roja. En www.cicr.org

53. GROSSI, Rafael Mariano, op. cit., p.p.183-184

54. EVANS, Garreth, SAHNOUN, Mohamed y otros, “The responsibility to protect”, Informe de la International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Centre, Ottawa, diciembre, 2001

55. Ibidem

Para la Comisión, la intervención militar para la protección humana se justifica si se dan dos circunstancias: a) una larga escala de pérdidas de vidas humanas, con un intento genocida o no, que sea el producto de una acción estatal deliberada o de su negligencia o inhabilidad para actuar o; b) una limpieza étnica a gran escala, ya sea llevada a cabo por medio de una matanza, actos de terror o violaciones.

Estas condiciones incluirían las siguientes situaciones: las definidas por la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948, actos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y violaciones del derecho internacional humanitario, situaciones en las que el colapso de un Estado expongan a la población a hambrunas masivas y/o guerra civil.

Estos principios no intentan dibujar una línea de distinción entre situaciones causadas por un Estado o por actores no estatales.

La intervención militar excluiría las siguientes situaciones: violaciones a los derechos humanos (excepcionalmente los crímenes de lesa humanidad y la limpieza étnica) como una discriminación racial sistemática, aprisionamiento sistemático o represiones a oponentes políticos; situaciones en las que, habiendo la población expresado su voluntad a favor de un régimen democrático, su deseo se vea negado por un golpe militar; tampoco se puede realizar una intervención militar para el rescate de nacionales en un territorio extranjero. Todos estos casos estarían enmarcados en el artículo 51 y en las provisiones generales del capítulo VII de la Carta. Asimismo, se podrían usar otros medios (sanciones, embargos, etc).

- Intención correcta (right intention)

El propósito principal de la intervención humanitaria debe ser la detención del sufrimiento humano. No puede ser el objeto de una intervención, derrocar un régimen. La Comisión destaca la necesidad de que las intervenciones sean colectivas a fin de evitar que la intención velada de un Estado sea el fin de la misma.

- Último recurso

Solamente se debe intervenir cuando la prevención ha sido totalmente explorada. Si la crisis involucra un conflicto entre un Estado parte y una minoría, se debe inducir a las partes a negociar. Esto debe manejarse con Operaciones de Mantenimiento de la Paz y observadores y no con una respuesta militar coercitiva.

- Medios proporcionales

La escala, duración e intensidad de la intervención militar deben ser mínimas, sólo lo indispensable a fin de asegurar el objetivo en cuestión. El efecto en el sistema político del país objeto de la intervención debe ser limitado únicamente a lo estrictamente necesario para lograr el propósito de la misma.

- Perspectivas razonables

La acción militar solamente se justifica si tiene una posibilidad razonable de éxito, es decir, detener las atrocidades o sufrimiento que llevaron a la intervención. En caso de que el objetivo de rescatar a seres humanos sólo pueda darse a un costo inaceptable (por ejemplo una conflagración regional más amplia, involucrando a potencias militares mayores), la intervención militar ya no es justificable, por más dura que sea la realidad.

- Autoridad correcta (right authority)

Existe una organización mundial diplomática y militar con la capacidad de manejar el ámbito de la paz y seguridad internacionales y de la protección de los derechos humanos: las Naciones Unidas. La autoridad de las Naciones Unidas se relaciona con su rol como aplicadora de legitimidad. En opinión de la Comisión, no hay duda de que el órgano más apropiado para manejar los temas de intervención militar es el Consejo de Seguridad. La tarea no es encontrar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad, sino a hacerlo funcionar mejor de lo que lo ha hecho hasta ahora. La Comisión plantea que la autorización del Consejo debe en todos los casos ser previa a la intervención.

Cuando el Consejo de Seguridad falla en intervenir, una alternativa posible es buscar el apoyo para la acción militar de la Asamblea General en una sesión especial de emergencia. Si bien la Asamblea carece del poder de dirigir la acción, una decisión tomada por una mayoría abrumadora, podría proveer un alto grado de legitimidad que llevaría al Consejo a repensar su posición.

Asimismo, muchas catástrofes humanitarias pueden tener consecuencias en los países vecinos, haciendo que muchas organizaciones regionales o subregionales tengan interés en actuar. Muchas veces estas organizaciones pueden actuar más eficientemente y el artículo 52 de la Carta se ha interpretado como que les otorga una gran flexibilidad en este aspecto.

Conclusiones

El principio de no intervención se encuentra limitado en la actualidad. Ello, teniendo en cuenta que los fenómenos de violencia moderna no se limitan al plano de la guerra convencional entre Estados y que, desde la creación de las Naciones Unidas, la comunidad internacional ha acuñado otros valores (respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, etc).

La realidad internacional ha evolucionado de modo tal que los crímenes contra la humanidad ya no resultan tolerados. La protección de los derechos humanos, la prevención del genocidio y el respeto al derecho internacional humanitario son cada vez más un “deber de la comunidad internacional”.

El Grupo Río lo ha expresado claramente al afirmar que: “El principio de no-intervención en los asuntos internos de los Estados es el principio básico de las relaciones internacionales, pero debe ser complementado con el principio de “no-indiferencia”.⁵⁶

“Los ataques dirigidos deliberadamente contra las poblaciones civiles, en tanto que violaciones sistemáticas, manifiestas y generalizadas del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, pueden constituir una amenaza a la paz y seguridad internacionales y, si son considerados como tal, el Consejo de Seguridad deberá examinar esas situaciones y, cuando sea necesario, imponer las medidas adecuadas.”⁵⁷

De esta manera, el Consejo de Seguridad deberá recurrir a todos los medios previstos en la Carta para detener o prevenir una situación de violación masiva de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario y, si fuera necesario, solicitar la actuación de los acuerdos y organismos regionales.

Sin embargo, el Consejo de Seguridad ha sido objeto de crítica por su poca representatividad en cuando que está formado por un grupo de potencias. Lo cierto es que, frente a una situación grave que amenace la paz y seguridad internacionales así como los derechos humanos, la toma de decisiones no podría derivarse a la Asamblea General -más representativa de la comunidad internacional- ya que el proceso se haría más lento.

La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal lo expresa claramente al sostener que, para lograr un sistema de seguridad colectivo más eficiente, no necesariamente se necesitan crear nuevas instituciones, sino adaptar y mejorar las ya existentes.

Entonces, resulta necesario que se establezcan criterios que delimiten las intervenciones a la defensa de los intereses de la comunidad internacional, evitando que se produzcan como respuesta a los intereses políticos.

Por ello, y en coincidencia con lo planteado por la mencionada Comisión Internacional, previo a decidir el uso de la fuerza, el Consejo de Seguridad, debería, en primer lugar, definir el propósito de la intervención militar. En segundo lugar, es necesario limitar el uso de la fuerza al objetivo de detener o prevenir violaciones sistemáticas, manifiestas y generalizadas de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, los crímenes de lesa humanidad y el genocidio. La intervención no debe atentar contra la integridad territorial de los Estados, la independencia política o cualquier otro principio establecido en la Carta de las Naciones Unidas.

A pesar de que el sistema internacional es y seguirá siendo imperfecto, la puesta en práctica de esos criterios puede significar un avance importante en el cumplimiento del objetivo que las Naciones Unidas se plantearon desde su origen: el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Bibliografía

ZAWELS, Estanislao A., “Hacia un sistema de seguridad colectiva para el siglo XXI. El Consejo de Seguridad de la ONU en la década del 90”, Nuevo Hacer Grupo Editor Latinoamericano, 2000, Buenos Aires, 336 p.

GROSSI, Rafael Mariano, “Kosovo. Los límites del intervencionismo humanitario”, Nuevo Hacer Grupo Editor Latinoamericano, 2000, Buenos Aires, 259 pp.

GROSS ESPIELL, Hector; “Intervención Humanitaria y Derecho de la asistencia humanitaria”; Colección de la Academia de Derecho Internacional, La Haya., 57 pp.

KOCH DE BERTI, María Celeste, “La evolución de los principios fundamentales que gobiernan las relaciones internacionales conforme la Carta de las Naciones Unidas: protección internacional de los derechos

56. Documento presentado por el Grupo Río a la 56° Asamblea General de las Naciones Unidas, *Propuestas del Grupo Río sobre Acción Internacional Humanitaria*, apartados 2 y 3, 2002

57. Ibidem, apartados 6 y 7.

humanos (respeto de los derechos humanos) vis-a-vis el concepto de soberanía estatal y la no intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”¹, ISEN, 1996, Buenos Aires, 95 pp.

VILLALPANDO, WALDO, De los Derechos Humanos al Derecho Internacional Penal, Ed. Abeledo Perrot, S.A, 2000, Buenos Aires, 399 p.p

DIEZ DE VELAZCO, Manuel, Las Organizaciones Internacionales, Ed. Tecnos, S.A, 1995, Madrid, 405 p.p.

EVANS, Garreth, SAHNOUN, Mohamed y otros, “The responsibility to protect”, Informe de la International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Centre, Ottawa, diciembre, 2001, p.87

ROUSSEAU, Charles, “Droit International Public”², 1980, Paris , Tomo IV, p.37

CASSESE, Antonio, “International Law in a Divided World”, Clarendon Press, Oxford, 1995, UK, Cambridge, p. 127

SCHELB, E., “The International Court of Justice and The Human Rights. Clauses of The Charter”, American Journal of International Law, Vol. 66, n° 197, p. 351

STEDMAN, Stephen John, “The New Interventionists”, *Foreign Affairs*, Vol. 72 Issue 1, 1993/1994, p.16

GOBBI, Hugo, “Por un política de derecho”, Clarín, 24 de enero de 2000

VERDIER, Alejandro, “La Evolución del Principio de No Intervención”, ISEN, 1999, Buenos Aires, 51 p.p

Estudio del Comité Internacional de la Cruz Roja. “La Disponibilidad de Armas y la Situación de la Población Civil en los Conflictos Armados”, Ginebra, junio de 1999, p.92

Comité Internacional de la Cruz Roja. En www.cicr.org

Página web de Naciones Unidas. www.un.org

Fuentes

Carta de las Naciones Unidas

Carta de la Organización de los Estados Americanos

Doc. ONU A/48/403-S/26450

Doc. ONU, A/47/211-S/24111, (17/07/1992)

Resolución AGNU 2625 (XXV) (1970)

“Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos”, 1945-1995, UN Publications, 1995, 355 p.p