

La Seguridad Colectiva y la Intervención Humanitaria

Por Lic. Prof. Victor F. Toledo

Disertación del autor en las Primeras Jornadas sobre Seguridad Colectiva “Profesor RAÚL L. CARDÓN”, Universidad Católica de Salta, 9 de noviembre de 2007.

El Caso de Somalia, tratado en el Adendum del libro del Lic. Cardón “La Crisis del Golfo Pérsico y las Naciones Unidas” ha servido de disparador de esta ponencia, pues reviste especial trascendencia debido a la adopción de la Resolución 794 del Consejo de Seguridad, en donde se adujo la intervención militar por motivos humanitarios. Como relata Raúl Cardón, se reactualizó una vieja institución del Derecho Internacional europeo: la intervención de humanidad, que las potencias hicieron especialmente dentro del Imperio Otomano. Pero el Consejo fue más allá al instituir que “...reconoce [que] el carácter singular de la situación imperante en Somalia y su índole extraordinaria exigían una respuesta de excepción, es decir, fuera del marco de las disposiciones de la Carta y las acciones del Consejo”. El autor advertía en ese momento, con una sentencia que parece profética, sobre la gravedad y riesgos de la aplicación de para justificar intervenciones arbitrarias.

La Res. 794 es legítima, pero de dudosa legalidad, al pasar por alto, dada la gravedad, los procedimientos previstos en los arts. 40, 41 y 42.

El Profesor Barbarán habló claramente de la mecánica e implicancias jurídicas del Sistema de Seguridad Colectiva de la Carta de Naciones Unidas, por lo que sólo tomaré como punto de partida que la interpretación literal de los artículos de la Carta haría imposible la invocación de los artículos 42 y 106, y por lo tanto la ONU no podría cumplir su finalidad prioritaria.

Como sostiene la Corte Internacional de Justicia:

“... no [se] puede aceptar una visión tan limitada de los poderes del Consejo de Seguridad en la Carta. No se puede decir que la Carta haya dejado al Consejo de Seguridad impotente ante una situación de urgencia, en ausencia de los acuerdos concluidos en virtud del artículo 43” (*Reports*, 162,p. 167).

Debe quedar en claro que toda acción –y la injerencia humanitaria sin dudas lo es– que no sea legítima defensa, debe ser convalidada por el CS, y aún así, las medidas tomadas en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa

“...serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales” (Art.51).

Para salir del estancamiento en el CS durante la Guerra Fría, se creó la “Unión Pro Paz”, argumentándose que la AG asumía funciones del CS en el caso de no existir la unanimidad de los miembros permanentes y de no cumplir sus funciones. Así, las dificultades políticas que llevaron a una aplicación más que limitada del capítulo VII fueron suplidas en gran parte por las OMP, utilizadas por la AG, el CS y el SG. La característica fundamental de estas operaciones está dada por el envío al lugar del conflicto, de fuerzas armadas que los Estados miembros ponen al servicio de la ONU con el consentimiento del Estado en donde deben operar.

De modo tal que el CS no se mantuvo inmóvil ante las dificultades que suponía la implementación del artículo 42; ha utilizado otras formas que implican el uso de la fuerza en muchos casos, como en la ex Yugoslavia:

Como telón de fondo de este interesante debate se encuentra la cuestión sobre el lugar que ocupan los Derechos Humanos en el sistema de Naciones Unidas. Antes de proseguir con el análisis hay que poner en claro que una cosa es la ayuda humanitaria –por ejemplo en caso de desastres naturales– y otra distinta es el ejercicio de la intervención coactiva con móviles humanitarios. Esto último es a lo que nos abocaremos.

Durante mucho tiempo cada Estado ha sido el único juez de los derechos que sólo él concedía, de modo tal que los derechos humanos y las violaciones cometidas estaban sujetas al reconocimiento y determinación de los poderes políticos dentro de cada Estado. Con el paso de los siglos la necesidad de respetar los derechos humanos se fue receptando en diversos documentos o declaraciones, pero recién se hicieron efectivos en 1945 cuando la ONU “asumió la obligación internacional de promover el respeto a estos derechos y libertades” (PODESTÁ COSTA *et al.* 1994.TI:438).

De todas formas surgió un inconveniente ¿Cuáles eran tales derechos? ¿Cómo definirlos? La Carta de la ONU utilizó las frases “derechos humanos” o “derechos fundamentales del hombre” en siete oportunidades (preámbulo, Arts.1.4, 13.1, 55, 56, 62.2, 68 y 76) sin establecer de un modo claro y preciso un mecanismo capaz de asegurar su observación por todos los miembros.

El artículo 56 permite interpretar que existe una obligación jurídica aceptada por los Estados de respetar los derechos humanos ya que se “comprometieron” a ello. Como ocurre en el mundo del derecho, y más aún en el del derecho internacional, la interpretación no es unívoca. El Comité II/3 declaró que lo establecido en el artículo 55 de la Carta¹ no debe interpretarse como una “autorización a la Organización a intervenir en los asuntos internos de otros Estados” (PODESTÁ COSTA *et al.*1994.TI:442). La controversia central, entonces, gira en torno a esta última cuestión.

El fondo del problema radicaba en la aparente contradicción entre los principios de *no intervención* y el *respeto a los derechos humanos*. En concreto, si en caso de violación a los derechos humanos la Carta autorizaba a las medidas coercitivas prescriptas en el capítulo VII, y si esas medidas constituían, o no, una violación al principio de no intervención del artículo 2.7. No hay que olvidar que el contexto de Guerra Fría explicaba en gran parte la cautela en la defensa a los derechos humanos, puesto que la politización realizada sobre ellos los convertía en un arma de doble filo. Como se dijo con anterioridad, la Carta no agota las competencias de la organización ni los derechos y obligaciones de los miembros. La Resolución 2.625 (XXV) de la AG consolidó el principio de no injerencia, refiriéndose además de la intervención armada, a “cualesquiera otras formas de injerencia o de amenaza atentatoria a la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos o culturales que lo constituyen”. Tal resolución dice en su título “...de conformidad con la Carta de Naciones Unidas”.

Coincidimos con la interpretación amplia de la Carta que admite la intervención *autoritaria* de Naciones Unidas, teniendo presente que su preámbulo, que marca el

¹ “Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar para las relaciones pacíficas y amistosas entre las Naciones, basadas en el respeto al principio de igual de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:
[...] c) El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”.

norte de la Organización, reafirma “la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana...”.

Queda claro que los derechos humanos entran en el ámbito de los principios de la Carta, junto con otros, ente ellos el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y por lo tanto la Organización está facultada para “tomar las medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz...” (Art.1.1). Un debate interesante, pero ajeno a esta ponencia, es el de cuán universales son los derechos humanos; sólo diremos que, como sostiene Michael Ignatieff, “los derechos humanos pueden ser universales, pero el apoyo para la aplicación coercitiva de sus normas nunca serán universales” (68)

Es cierto que la Conferencia de Viena reafirmó el compromiso de los Estados a “cumplir sus obligaciones de promover el respeto universal, así como la observancia y la protección de todos los derechos humanos”², por lo que se añadió de modo expreso la *obligación* de proteger los derechos humanos, y por lógica, el incumplimiento de una obligación entraña responsabilidad. Esto adquirió una relevancia mayúscula dado que a medida que evolucionó el DIP, se impuso la noción de que ciertos ilícitos, por su particular gravedad, hacen responsables a un Estado o a un individuo ante todo el resto.

El problema es que afirmar que los Derechos Humanos son jurídicamente vinculantes no significa, como dice, Amy Guttmann, que exista un agente investido del suficiente poder para obligar a los Estados a acatar la ley

Como bien sostiene el Lic. Cardón, no debe olvidarse el trasfondo político pues:

“Todo régimen jurídico y toda creación institucional presupone, para que funcione con eficacia, la existencia de una determinada realidad social, de un conjunto de factores e incluso una estructura de poder que permite ese funcionamiento. El SSC de la ONU estaba basado en la mancomunidad o acuerdo de los 5 grandes. Pero tal acuerdo, si alguna vez existió, es esfumó con rapidez al poco tiempo de finalizar la Segunda GM” (155)

Si, como creemos, es el CS quien debe autorizar la acción, su mecánica descansa en circunstancias políticas antes que jurídicas ya que el derecho de veto de los cinco

² Ib.

miembros permanentes se impone al principio de igualdad jurídica de los Estados establecida en la misma Carta.

Cuando LA OTAN decidió bombardear Yugoslavia por los crímenes cometidos en Kosovo, no tuvo mandato de la ONU, por lo cual dejó de lado la Carta y con ello el instrumento más importante del derecho internacional. También violó la naturaleza de las competencias propias de la Alianza Atlántica, que es una organización puramente defensiva.

Según el artículo 6.ii del Tratado de la OTAN se considera como ataque al cometido

“Contra las fuerzas, buques o aeronaves de cualquiera de las Partes que están en dichos territorios o sobre ellos, o en cualquiera otra región de Europa en la que estuviesen estacionadas fuerzas de ocupación de cualquiera de las partes en la fecha en que el Tratado entró en vigor ...”.

Este último inciso habilitaría la intervención de la OTAN en Kosovo, donde sus miembros estaban asentados. Pero una vez más, para ello debía tener autorización de la ONU.

La gravedad se magnificó cuando la OTAN, en protección de los derechos humanos cometió daños colaterales y puso en peligro la vida de más de 10 millones de personas, vulnerando los documentos que protegen los derechos humanos, como la Convención de Ginebra de 1949 sobre protección de civiles en tiempo de guerra, y los Protocolos I y II de 1977 Adicionales a la Convención de Ginebra de 1949 sobre la protección de las víctimas en conflictos armados internacionales y no internacionales, respectivamente.

Los argumentos basados en el “algo había que hacer”, sostenido entre otros por el ex Presidente Clinton, o que la intervención si bien no era legal “al menos era legítima”, fueron rebatidos de manera impecable por Noam Chomsky:

“El argumento [que sostiene que ‘teníamos que hacer algo’] es tan absurdo que resulta más bien sorprendente oírlo. Supongamos que ves un crimen en la calle y sientes que no puedes soportar quedarte mirando en silencio, por lo que coges un rifle de asalto y matas a todos los involucrados: criminal, víctima y espectadores. ¿Debemos entender que ésa es la respuesta racional y moral?” (CHOMSKY.2002:65).

Finalmente la ONU salvó -o al menos trató de aminorar- la ilegalidad de lo actuado por la OTAN, y el CS “endosó” –ese fue el término impuesto por Washington- lo acordado a la Resolución 1.244 de 1999 sobre Kosovo.

Se abrieron las puertas para un cuestionamiento sin precedentes al principio de soberanía de los Estados y la no intervención en los asuntos internos. Esto último fue un paso inicial para la reacción de Estados Unidos tras los atentados del 11 de Septiembre y la invasión a Irak, hechos que marcan los cambios más trascendentales a nivel de Relaciones Internacionales, Política Internacional y DIP desde la Paz de Westfalia.

Evidentemente, el clima de cierto optimismo con que se vivía la implementación del Sistema de Seguridad Colectiva de Naciones Unidas durante el conflicto de Irak se vio modificado por la fuerza de los acontecimientos políticos, específicamente los atentados terroristas del 2001 y la actuación de EE.UU. totalmente al margen de la Organización.

Es evidente que Estados Unidos es el Estado más poderoso, pero es incapaz de traducir esa fortaleza, ese poder, en seguridad. El poderío militar es vital, pero sólo uno de los tres ejes sobre los que, según la concepción tradicional, gira el sistema internacional. Los otros dos son la Política y la Economía. Hoy, gracias a la constante evolución del DIP, la legitimidad internacional pasa por lo político.

Claro que hay que tener en cuenta que la legitimidad internacional es distinta de la estatal, ya que emana “de la calidad de un acuerdo internacional capaz de morigerar el conflicto y la insatisfacción de uno o más estados” (BOTANA.2003:6). Hoy, Naciones Unidas es la organización intergubernamental de carácter internacional que goza de mayor legitimidad, no tan solo por estar representados en ella casi todos los Estados de la tierra, sino por las múltiples tareas que desempeña en distintos ámbitos. Aún cuando Estados Unidos y sus aliados, en un intento por ampararse en la legitimidad de la ONU, invocaron la Resolución 1.411 de 2002 para invadir Irak, la Carta, tanto en su letra como en su espíritu, ha sido violada.

El argumento esgrimido por Estados Unidos fue la legítima defensa, y amparado en ella, aplicó la guerra preventiva. Contrariamente a lo que se supone, hay cierto asidero en este punto. Una guerra preventiva puede quedar encuadrada en el DIP.

Según el artículo 5 de la Carta, la legítima defensa tiene cabida en caso de un “ataque armado”, pero no se especifica qué es un ataque armado. Hubo que recurrir a una resolución para despejar las dudas. La Resolución 3.314 (XXIX) de la AG sobre agresión intentó hacerlo, pero a decir verdad, mucho no aclaró. La resolución dice que:

“La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas...” (Art.1).

Pero agrega que:

“El primer uso de la fuerza armada por un Estado en contravención de la Carta constituirá prueba *prima facie* de un acto de agresión, aunque el Consejo de Seguridad puede concluir, de conformidad con la Carta, que la determinación de que se ha cometido un acto de agresión no estaría justificada a la luz de otras circunstancias pertinentes, incluido el hecho de que los actos de que se trata o sus consecuencias no son de suficiente gravedad” (Art.2).

De modo tal que admite la *legítima defensa preventiva*, reconociendo que en determinadas circunstancias “el primer uso de la fuerza armada” no constituye un acto de agresión (DIEZ DE VELASCO.1999:821). De todas formas es el CS quien debe determinar si se cometió o no tal agresión. En este caso no se consultó al CS.

En realidad, quien dijo las cosas por su nombre fue el Secretario de Seguridad, Donald Rumsfeld, cuando sostuvo que “El rumbo de este país no depende de la decisión de otros”. Mas si ese rumbo afecta a otros Estados no se puede no reaccionar. Los ataques en contra de Irak demuestran un ejercicio unilateral y peligroso del poder ya que se explícitamente se argumentó la intención de cambiar el régimen político de un Estado, como es el hecho de imponer una democracia para “el bien de la región”. Cuán sabias eran las palabras de Ignatieff cuando decía que “...si traer la democracia significa arriesgarnos a provocar una guerra civil y la desintegración de un Estados, entonces, el riesgo en términos de derechos humanos, puede no valer la pena” (174) La marginación de la ONU primero, y el cuestionamiento a su legitimidad después, están produciendo cambios trascendentales.

La invasión a Irak puso en tela de juicio la capacidad de la ONU para llevar adelante su función primordial. ¿Ha sido Naciones Unidas otra de las tantas víctimas del conflicto? O ¿Fue responsabilidad de Naciones Unidas? Quizás, como titulaba un artículo publicado con motivo del balance de NU, “Las Naciones Unidas son lo que los Estados hacen de ella”.

En esta jornada me gustaría concluir con palabras de Raúl Cardón en su último libro:

“[Si bien puede argumentarse que] cierto orden, definido y estable, debe instituirse, y para que ello ocurra alguien debe mandar en el mundo a fin de que este no caiga en el caos o la anarquía, o debe someterse al imperio de una fuerza carente de legalidad y de legitimidad” (466). Pero la vía más adecuada es la de “la organización jurídica de la comunidad internacional, que no es una mera utopía” (467).

BIBLIOGRAFÍA

Botana, Natalio *La legitimidad del orden internacional*. La Nación, Buenos Aires, 27 de abril de 2003.

Cardón, Raúl Luis. **La crisis del Golfo Pérsico y las Naciones Unidas**. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1993.

Chomsky, Noam. **Estados Canallas**. Paidós, Buenos Aires, 2002.

Diez de Velasco, Manuel. **Instituciones del Derecho Internacional Público**. Tecnos, Madrid, 1999.

Cardón, Raúl Luis. **La crisis del Golfo Pérsico y las Naciones Unidas**. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1993.

García Ghirelli, José. (compilador). **Tratados y Documentos Internacionales**. Zavalía, Buenos Aires, 1999.

Guttmann, Amy. *Introducción*. En Ignatieff, Michael. **Los derechos humanos como política e idolatría**. Paidós, Buenos Aires, 2003.

International Court of Justice: Certain expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of the Charter). Advisory opinion of 20 July 1962. **Reports of judgments, advisory opinions and orders**, La Haya, 1962 Podestá Costa, L. A.; Ruda, José María. **Derecho Internacional Público**. Tea, Buenos Aires, 1994.