

LEGITIMIDAD DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA ARMADA: CONCEPTOS BÁSICOS¹

José Zalaquett

I. Introducción

Los cambios políticos mundiales que han tenido lugar desde el fin de la Guerra Fría han dado inicio a una nueva fase en la evolución del orden internacional humanitario que fue instaurado con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

La primera fase coincidió con los años de post-guerra. Fue una etapa fundacional. En ese tiempo se creó un nuevo orden internacional humanitario, cuyos pilares fundamentales son el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados.²

Una segunda fase comenzó en la década de 1960, con el surgimiento de un movimiento internacional de derechos humanos, de carácter no gubernamental, el que posteriormente se expandió a distintos países del mundo. Las principales organizaciones de este movimiento internacional se ocupaban de denunciar, documentar y verazmente, los abusos cometidos por los Estados y realizaban campañas de opinión pública para presionar con el fin de que cesaran tales prácticas. Era el apogeo de la Guerra Fría. Numerosas naciones vivían bajo regímenes dictatoriales. Muchos países sufrían los estragos de conflictos armados internos. En el plano intergubernamental, durante este período se continuaron generando nuevos instrumentos internacionales de derechos humanos y se crearon mecanismos de protección de estos derechos. En el campo del Derecho Internacional Humanitario, el avance normativo más importante fue la aprobación de los dos Protocolos de 1977, adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949.

El comienzo de la tercera fase se remonta a principios de los años 80. Para entonces, los valores de los derechos humanos y la democracia habían ganado una legitimidad internacional sin precedentes. En América, Europa Central y regiones de África, numerosas naciones anteriormente sujetas a regímenes dictatoriales iniciaron un proceso de democratización. Paralelamente, en los años posteriores a la Guerra Fría, muchos países se vieron envueltos en guerras civiles u otras formas de conflictos internos, frecuentemente originados por contiendas raciales, nacionales o religiosas. En algunos casos el conflicto interno se vio facilitado por el debilitamiento o la disolución de la

¹ El autor agradece la valiosa cooperación de Loreto Urqueta, ayudante de la cátedra de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en la traducción al castellano de este artículo, originalmente escrito en inglés.

² Hasta esa época, el Derecho Internacional había incorporado lo que ahora conocemos como "normas de derechos humanos" sólo en campos específicos, tales como derechos laborales y derechos de minorías. El Derecho Internacional Humanitario, el que era considerablemente anterior – el primer Convenio de Ginebra se remonta al año 1864 – recibió un importante nuevo impulso con los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949. El Derecho Internacional de los Refugiados era prácticamente inexistente con anterioridad al fin de la Segunda Guerra Mundial.

autoridad central del Estado. En el curso de estos conflictos se cometieron crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra.³

En respuesta a todos estos acontecimientos políticos, en años recientes tres conjuntos de materias adquirieron especial importancia dentro del temario internacional de preocupaciones humanitarias:

El primero de ellos, que se conoce por las expresiones “transición a la democracia”, “verdad, justicia y reconciliación” o “lucha contra la impunidad”, se refiere a la necesidad de construir o reconstruir un sistema democrático tras un período dictatorial o de conflictos armados internos y de adoptar, durante ese proceso, políticas y medidas para enfrentar un legado de graves violaciones a los derechos humanos o de crímenes de guerra ocurridos en el pasado reciente.

Un segundo grupo de materias está relacionado con la justicia criminal internacional. Más de cuarenta años después de los juicios de Nuremberg y de Tokio, Naciones Unidas estableció nuevos tribunales criminales ad-hoc: La Corte Criminal Internacional para la Ex - Yugoslavia y el Tribunal Criminal Internacional para Rwanda.⁴ El 17 de julio de 1998 fue aprobado el Estatuto del Tribunal Penal Internacional.⁵ Paralelamente, desde octubre de 1998 se ha producido un claro repunte de activismo internacional por parte de jueces de varios países, quienes toman pie en normas nacionales o internacionales sobre jurisdicción universal o extraterritorial, que les otorgarían la facultad de investigar o juzgar crímenes cometidos fuera de sus territorios jurisdiccionales. Muchos de estos nuevos desarrollos parecen haber sido inspirados por el caso Pinochet.⁶

Un tercer conjunto de materias se refiere a la acción internacional de carácter humanitario y comprende cuestiones de asistencia humanitaria, así como el debate acerca de la legitimidad de la intervención armada en países extranjeros por razones humanitarias.

Estos tres grupos de materias parecen haber surgido de la determinación de la comunidad internacional de adoptar una posición más activa para prevenir y poner fin a las violaciones masivas de derechos humanos y a los crímenes de guerra, y para someter a proceso criminal a los perpetradores, con el objeto de crear un potente disuasivo contra la repetición de tales atrocidades.

De todas estas materias, el tema de la intervención humanitaria armada parece plantear los más agudos interrogantes y dilemas, tanto legales como morales y políticos.

³ Hoy, con posterioridad a los ataques terroristas llevados a cabo en Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001, se habla de una cuarta fase, todavía incipiente, que estaría marcada por la preocupación por combatir nuevas redes terroristas internacionales y nuevos métodos de ataque letal.

⁴ Creadas, respectivamente, por Resolución 808 de 1993 y por Resolución 955 de 1994, ambas del Consejo de Seguridad de la ONU.

⁵ Habiendo alcanzado el número requerido de ratificaciones, el Tribunal Penal Internacional entrará en vigencia el 1 de julio de 2002.

⁶ Nos referimos a la detención de Augusto Pinochet en Londres, a partir del 16 de octubre de 1998, a raíz de una solicitud de extradición presentada por España. Aunque la justicia británica no trató el caso estrictamente como un asunto de jurisdicción universal, fue percibido como tal por la opinión pública internacional.

En la sección siguiente del presente artículo se revisa el estado del debate sobre la legitimidad de la intervención humanitaria. En la tercera y última sección, se esbozan criterios respecto a la legitimidad moral del recurso a la guerra o a la acción armada en general. Ellos derivan de la opinión de autores clásicos y de los fundamentos normativos del Derecho Internacional Humanitario.

II. El estado del debate

Desde principios de la década de 1990 los análisis y debates relativos a la intervención humanitaria se han desarrollado principalmente en tres ámbitos diferentes: (i) en el mundo académico, en el que ha sido tratado primordialmente desde los puntos de vista del derecho internacional, de las relaciones internacionales y de la filosofía moral;⁷ (ii) en el seno de la ONU;⁸ y, (iii) dentro de las instituciones de política exterior de algunos países.⁹

El estado actual del debate se puede resumir de la siguiente manera:

a) Parece haber “un impulso irresistible en la opinión pública que tiende a creer que la defensa de los oprimidos en el nombre de la moral probablemente debería prevalecer sobre las fronteras y

⁷ La mayoría de la literatura académica se ha centrado ya sea en estudios casuísticos de situaciones clave, tales como las ocurridas en Somalia, Yugoslavia, Haití, Rwanda y Timor Oriental, o en la discusión de los dilemas políticos de la intervención humanitaria armada. Sólo algunos de los autores analizan los requisitos para la legitimidad de tal intervención. Para el presente artículo nos hemos basado en un artículo que une estas dos tendencias y ofrece, como conclusión, criterios para evaluar la permisibilidad de la intervención armada por motivos humanitarios: Ved P. Nanda, "Tragedies in Northern Iraq, Liberia, Yugoslavia and Haiti - Revisiting the Validity of Humanitarian Intervention under International Law - Part I", *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 20, N° 2, Winter 1992. Éste fue seguido por un segundo artículo de Ved P. Nanda, Thomas F. Muther Jr. and Amy E. Eckert, "Tragedies in Northern Iraq, Liberia, Yugoslavia and Haiti - Revisiting the Validity of Humanitarian Intervention under International Law - Part II", *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 26, N° 5, Winter 1998.

⁸ Los Secretarios Generales de la ONU Javier Pérez de Cuellar, Boutros Boutros-Ghali y Kofi Annan han todos formulado importantes declaraciones en sus informes anuales a la Asamblea General. Para el presente artículo nos basamos en los informes del Secretario General de la ONU Kofi Annan relativos a la labor de la Organización, dirigidos a la Asamblea General de la ONU, 52ª Sesión, Suplemento N°1 (A/52/1) de 1997; Asamblea General 53ª Sesión, Suplemento N°1 (A/53/1) de 1998; Asamblea General 54ª Sesión, Suplemento N°1 (A/54/1) de 1999; así como en otras declaraciones de Kofi Annan, especialmente "Two Concepts of Sovereignty", publicados por *The Economist*, el 16 de septiembre de 1999. Por razones entendibles, dada su posición, el Secretario General Annan no trata directamente el asunto de la legitimidad de la intervención humanitaria armada, pero muchas de sus afirmaciones son pertinentes respecto de este debate.

⁹ Para este artículo nos basamos en *Humanitarian Intervention*, N°13, abril de 2000, un informe que contiene recomendaciones de políticas, preparado por el AIV (Consejo Asesor sobre Asuntos Internacionales) y el CAVV (Comité Asesor en Temas de Derecho Internacional Público), por encargo del Ministro de Relaciones Exteriores de Holanda. También cabe mencionar que el 14 de septiembre de 2000 el ministro de relaciones Exteriores de Canadá, Lloyd Axworthy, creó la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS), invitando a los representantes de varios otros países a sumarse a ella. El propósito de esta iniciativa sería "asegurar que la indiferencia e inactividad de la comunidad internacional, ante situaciones tales como las de Rwanda y Srebrenica, nunca más sean una opción aceptable." (Noticias recogidas en Internet).

documentos legales.”¹⁰ El mundo no debiera ser un espectador pasivo ante tragedias tales como las que afectaron a la Ex –Yugoslavia, Rwanda y Timor Oriental.

b) Este cambio de actitud también se ve reflejado en – o en parte emana de – las tendencias actuales en el Derecho Internacional Humanitario y en el Derecho de los Derechos Humanos que establecen obligaciones para los Estados y para las organizaciones internacionales de colaborar con la protección internacional de los derechos humanos básicos, con la prevención de violaciones de los derechos humanos y crímenes de guerra, y con el castigo a los perpetradores.

c) En consecuencia, el concepto de soberanía de Estado ha sido redefinido. “Los Estados ahora son ampliamente vistos como instrumentos al servicio de sus pueblos, y no viceversa.”¹¹ Este concepto llama asimismo a una “definición más amplia de interés nacional ... la que induciría a los Estados a lograr una mayor unidad en la búsqueda de metas y valores comunes.”¹²

d) Se puede entender la intervención humanitaria armada como un sub-grupo del campo más amplio de la acción humanitaria.¹³ Una forma distinta, aunque relacionada, de acción humanitaria, sería la asistencia humanitaria, cuyo objeto es ayudar a las víctimas o bien tratar de aliviar una situación que constituye un ataque o amenaza contra las vidas de un gran número de personas.¹⁴ Intervención humanitaria “propriadamente tal” se refiere a una situación en la que un Estado o grupo de Estados entra a la fuerza al territorio de otro en respuesta a violaciones de los derechos humanos o crímenes de guerra que están ocurriendo a gran escala en dicho Estado.¹⁵ Sin embargo, otros consideran que intervención humanitaria es una denominación inapropiada, que puede tender a borrar las diferencias entre intervención armada y el campo tradicional de trabajo y asistencia humanitaria.¹⁶

e) Abogar por la permisibilidad de la intervención internacional armada (independiente de cuan estrictamente pueda ser ésta interpretada) conlleva serios riesgos y desafíos para la comunidad internacional. Aún así, poniendo los pros y contras de la intervención humanitaria en la balanza, ésta debiera ser apoyada, no sólo porque parece responder a una tendencia inevitable, sino más bien porque demuestra que “la humanidad hoy en día está menos dispuesta que en el pasado a tolerar que exista sufrimiento en su seno, y más dispuesta a hacer algo al respecto.”¹⁷

¹⁰ Declaración del Secretario General de la ONU Javier Pérez de Cuéllar. Informe del Secretario General, en el Anuario de la ONU de 1991, párrafo 11, citado por AIV CAVV. (tomado del texto en Inglés; traducción nuestra).

¹¹ Kofi Annan, en “Two Concepts of Sovereignty”, *loc. cit.* . (tomado del texto en Inglés; traducción nuestra).

¹² *Ibid*

¹³ Edmundo Vargas Carreño, *Humanitarian Action and State Sovereignty, Introductory Report to the International Institute of Humanitarian Law*, San Remo, 31 de agosto a 2 de septiembre de 2000.

¹⁴ Vargas Carreño, *Op. Cit.*, p. 6; AIV CAVV, p. 6.

¹⁵ El informe de AIV CAVV (p. 6) trata como una categoría aparte la autorización para el uso de la fuerza otorgada por el Consejo de Seguridad basada en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas en respuesta a situaciones que involucran violaciones de derechos humanos a gran escala en algún país. Reserva el término intervención humanitaria para aquellas que no son autorizadas por el Consejo de Seguridad.

¹⁶ Las dudas acerca del uso de la terminología de intervención humanitaria pueden servir para explicar el por qué la citada iniciativa canadiense (nota al pie 8) fue denominada Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal.

¹⁷ Kofi Annan, *Ibid*.

f) Se debe reconocer que la intervención humanitaria plantea interrogantes de carácter legal, moral y político que deben ser tratadas conjuntamente. Aún más, se debe reconocer que la intervención humanitaria que no sea autorizada por el Consejo de Seguridad, basándose en el Capítulo VII de la Carta de la ONU tiene, en el mejor de los casos, un tenue apoyo en el Derecho Internacional.

g) Si bien existe un riesgo en intentar introducir la noción de intervención humanitaria en el Derecho Internacional, también debemos aceptar que negarse a regularla resulta peligroso. A falta de regulaciones, la intervención seguirá ocurriendo pero sin directrices internacionalmente aceptadas y sin responsabilidad para los países interventores.

h) No está claro si la permisibilidad de la intervención humanitaria debiera ser interpretada como un derecho, un deber o, incluso, simplemente como un conjunto de criterios para juzgar la legitimidad de tal acción.

En cuanto a la discusión sobre los requisitos para la legitimidad de la intervención humanitaria, la mayoría de las propuestas abordan el análisis de esta materia como un problema de “quién - por qué - cuándo - cómo - por cuánto tiempo”.¹⁸ Muchas de las propuestas formuladas de acuerdo a este esquema o que se ajustan a similares categorizaciones son penetrantes y razonables. Es más, son fácilmente comunicables y entendibles.

¹⁸ Ved P. Nanda ofrece el siguiente criterio para evaluar la permisibilidad de la intervención por razones humanitarias:

1. La Gravedad de las Violaciones a los Derechos – Criterio de la Necesidad
 - a. Genocidio
 - b. Violación Grave, Persistente y Sistemática de Derechos Humanos Básicos.
2. La Naturaleza de la Intervención – Criterio de la Proporcionalidad
 - a. Duración
 - b. ¿Fue la fuerza apropiada/excesiva?
3. El Propósito de la Intervención
 - a. ¿Preocupación Humanitaria?
 - b. ¿Interés Propio?
 - c. ¿Ambos?
4. Fue la Acción
 - a. ¿Colectiva?
 - b. ¿Unilateral?
5. Sopesando Alternativas y Desenlaces: ¿Maximiza la intervención la posibilidad del mejor desenlace? (*Op. Cit.*, 1992, p. 330). (original en inglés; traducción nuestra).

El informe de AIV CAVV propone un “marco de evaluación” como una pre-condición mínima para la intervención humanitaria no autorizada, más que una lista de criterios no conexos entre sí. Los principales títulos de dicho marco se señalan a continuación:

1. ¿Qué Estados deberían ser autorizados para involucrarse en intervención humanitaria?
2. ¿Cuándo deberían los Estados ser autorizados para involucrarse en intervención humanitaria?
3. ¿Qué condiciones deberían satisfacer los Estados durante la intervención humanitaria? y
4. ¿Cuándo y de qué manera deberían los Estados terminar la intervención humanitaria?

Sin embargo, con frecuencia los análisis y propuestas sobre intervención humanitaria armada mezclan los puntos relativos a la legitimidad moral de recurrir a la guerra, esto es, *jus ad bellum*, con las leyes de la guerra, esto es, *jus in bello*. Asimismo, a veces mezclan materias que han sido tratadas separadamente en el pensamiento moral tradicional sobre la guerra justa; por ejemplo, “justa causa” y “necesidad”. Si bien este punto puede parecer meramente académico, en nuestra opinión es esencial que se utilicen categorizaciones conceptuales apropiadas si se desea avanzar en el debate sobre esta materia. Es más, creemos que, aunque el tema de la intervención humanitaria efectivamente tiene dimensiones legales y políticas, tanto como morales, es este último enfoque el que provee las bases conceptuales más sólidas para establecer un conjunto de criterios acerca de la legitimidad de la intervención armada. Por tanto, es siempre conveniente respetar algunas conceptos largamente asentados en la filosofía moral.

En la siguiente sección, se analizan los principios básicos de Derecho Internacional relativos al uso de la fuerza. Seguidamente, se utilizan teorías morales centenarias sobre la guerra justa para sustentar algunos de los criterios de justificación de la intervención humanitaria armada que se proponen en este artículo.

III. Elementos conceptuales para la discusión sobre la legitimidad de la intervención armada.

Como bien se sabe, *jus ad bellum*, esto es, el derecho a librar la guerra con fines distintos a los estrictamente defensivos o, por extensión, el derecho a usar la fuerza en las relaciones internacionales, no ha sido una materia tratada tradicionalmente por el Derecho Internacional.

Hasta la Primera Guerra Mundial, el Derecho Internacional se preocupaba principalmente de las formalidades para el inicio y cesación de las hostilidades y de describir los actos que eran considerados hostiles. Los requerimientos sustantivos para la legitimidad del uso de la fuerza en las relaciones internacionales era abordado principalmente por tratadistas de filosofía moral. De la misma manera era tratado el derecho a recurrir a la rebelión en contra de las autoridades.

Tras la Primera Guerra Mundial, el Derecho Internacional abordó escuetamente el tema de un derecho a librar la guerra, pero en la forma de un emergente *jus contra bellum*. Esto es, el Derecho Internacional prohibió la guerra, excepto las defensivas.¹⁹

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, este emergente *jus contra bellum* fue enfáticamente reafirmado. La preservación de la paz fue una de las consideraciones supremas que

¹⁹ La Guerra fue parcialmente proscrita por la Carta de la Liga de las Naciones. Fue completamente prohibida por el Pacto de París de 1928. Pero, según lo señaló Schindler, “recurrir a la fuerza en forma no suficiente para ser considerada guerra escapó a esa prohibición. En muchos casos durante el período de entre guerras, algunos Estados desarrollaban operaciones de guerra contra otros, mientras declaraban que no estaban librando la guerra sino tomando medidas de fuerza no suficientes para ser consideradas guerra.” Dietrich Schindler, “The Different Types of Armed Conflicts According to the Geneva Conventions and Protocols”, in *Recueil des Cours, Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 1979, Vol. II (Sijthoff y Noordhoff, Holanda, 1980), p. 125. (traducción nuestra).

llevó al establecimiento de la ONU.²⁰ Uno de los propósitos principales de la ONU es armonizar medidas colectivas para la prevención de amenazas contra la paz y la supresión de la agresión.²¹ Para tal fin, puede determinar la existencia de cualquier amenaza contra la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión; formular recomendaciones para mantener o reestablecer la paz; y, de ser necesario, aprobar medidas que, como último recurso, incluyan la acción de fuerzas militares.²² Naturalmente, el derecho a la defensa individual y colectiva contra ataques armados también fue reconocido.²³ Numerosas resoluciones de la ONU han confirmado y desarrollado este *jus contra bellum*.

El Consejo de Seguridad ha usado, en ocasiones, las facultades que le otorga el Capítulo VII. Sin embargo, como resulta innecesario recordar, la ONU no es una autoridad supra nacional dotada de la fuerza que le permita ejecutar sus decisiones en forma independiente. En la práctica, las acciones de paz efectivas de la ONU requieren del asentimiento y/o de la cooperación de las principales potencias militares.

Otras normas internacionales contienen algunos elementos de *jus ad bellum*, pero en el sentido más amplio de este término, esto es, aquel que comprende dentro de tal concepto, el derecho de los pueblos a rebelarse contra la opresión. El tercer párrafo del Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala: "Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión". El Protocolo I, de 1977, Adicional a las Convenciones de Ginebra de 1949, trata las llamadas "guerras de liberación", declarando que el Artículo Común 2º de las Convenciones de Ginebra incluye "conflictos armados en que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación."²⁴

Excepto por estas referencias relativas a la rebelión o a la guerra contra la dominación extranjera o la tiranía, no existen bases explícitas en el Derecho Internacional para un derecho a la intervención humanitaria. En el mejor de los casos ese derecho puede ser considerado como un derecho emergente derivado de las obligaciones que el Derecho de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario imponen a los Estados.

Se debe reconocer que las razones por las cuales el Derecho Internacional siguió el camino de ratificar el *jus contra bellum* se encuentran no sólo en las amargas lecciones obtenidas de la Segunda Guerra Mundial, sino en el desarrollo, durante la post-guerra, de capacidades nucleares estratégicas por parte de las grandes potencias, y en las consecuentes tensiones de la Guerra Fría. En este clima, se temía que incluso la interpretación más estricta de una justificación legal para el

²⁰ Así lo afirma el Art. 1 de la Carta de las Naciones Unidas. El Art. 2, por su parte, establece el principio de solución pacífica de las controversias internacionales, la prohibición de intervención en la jurisdicción interna de los Estados y la prohibición general de la amenaza o uso de la fuerza letal en las relaciones internacionales.

²¹ Art. 1 de la Carta de la ONU.

²² Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

²³ Artículo 51.

²⁴ Protocolo I, Art. 1(4).

desarrollo de guerras no defensivas podría abrir la posibilidad de una escalada militar internacional, de impensables consecuencias.

Así, el nuevo debate acerca de la intervención humanitaria armada está tanto basado en un genuino cambio en la actitud pública como lo está en la realidad de que las ansiedades respecto a una eventual guerra nuclear han disminuido.

Aún así, mientras el mundo ha cambiado, el derecho internacional todavía retiene las restricciones impuestas por un viejo concepto de soberanía y por la situación de la Guerra Fría.

Volviendo a la pregunta acerca de los requisitos morales para la legitimidad de la intervención armada, en lo que sigue esbozaremos un marco de análisis derivado de escritos clásicos de teoría moral.²⁵ Cabe señalar que algunos de los requisitos que se resumen a continuación se encuentran claramente implícitos en el ya mencionado Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y en el artículo 1(4) del Protocolo I de 1977, Adicional a las Convenciones de Ginebra de 1949.

1. Autoridad legítima.

Por autoridad legítima Santo Tomás de Aquino se refería a la autoridad del gobernante. Cabe destacar que este autor afirmaba que la razón por la cual un individuo particular no puede recurrir a la violencia o emprender actos de guerra es porque él puede reclamar el restablecimiento de sus derechos al tribunal de su Señor. Es decir, sólo el gobernante goza del privilegio de declarar la guerra porque él también tiene el poder de resolver disputas y de efectivamente llevar a cabo otras medidas para el bien de la comunidad.

El derecho internacional moderno no acepta las teorías medievales acerca de la legitimidad de la autoridad del monarca. En su lugar, pone énfasis en el principio democrático referente a que “la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público”.²⁶ Aún más, ha negado a los Estados el derecho a declarar la guerra a otros Estados y ha depositado esta facultad en el Consejo de Seguridad, conforme a los términos del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

Sin perjuicio de lo señalado, y como es bien sabido, la ONU no goza de un poder mundial equivalente al que los Estados tienen sobre sus territorios. No está dotada de la fuerza que le permita cumplir, por sí misma, apremiantes objetivos en bien de la comunidad internacional. Por analogía, si las autoridades de un Estado cualquiera se encontraran circunstancialmente en la imposibilidad de hacer cumplir la ley, su legislación seguramente autorizará a los ciudadanos, en tales casos, a defenderse por sí mismos o, incluso, a asistir en la ejecución de la ley (como se

²⁵ El resumen que sigue está basado en *La Summa Teológica* de Santo Tomás de Aquino, Secunda Secundae, Quaestio XL, y también considera *De Jure Belli* de Francisco de Vitoria. Algunos de los mismos elementos que emanan de los escritos de estos dos autores se encuentran en muchos otros textos autoritativos, incluyendo la colección *De Civitate Dei* de San Agustín y *De Jure Belli Ac Pacis* de Hugo Grotius.

²⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 21(3).

aprecia en las instituciones legales de legítima defensa y sobre a facultad de arrestar al delincuente que tiene cualquier ciudadano, en caso de sorprenderlo en delito flagrante).

El hecho de que la ONU diste mucho de encontrarse en la posición clásica del gobernante que tiene poder para hacer cumplir la ley, explica las diferentes propuestas dentro del actual debate acerca de a quién correspondería legítimamente autorizar el uso de fuerza internacional por razones humanitarias.

Muchos argumentan a favor del *status quo* legal. Es decir, sólo el Consejo de Seguridad puede ser considerado como la autoridad legítima para decretar el uso de la fuerza internacional, siempre que actúe de acuerdo a lo señalado en el Capítulo VII de la Carta de la ONU. Algunos conceden que esa facultad puede asimismo ser ejercida por la Asamblea General si el Consejo de Seguridad rehusa ejercerla o no logra ejercerla a tiempo.²⁷ Conforme a este punto de vista que favorece el *status quo*, no habría necesidad alguna de elaborar un derecho a la intervención humanitaria; a lo sumo, se podría extender la facultad conferida al Consejo de Seguridad de acuerdo al Capítulo VII de la Carta de la ONU, dejando en claro que razones humanitarias apremiantes pueden ser suficientes para que éste autorice el uso de la fuerza, incluso si no existe una amenaza comprobable a la paz internacional.

Esta posición no se basa en una actitud meramente legalista, sino también en razones de prudencia. Se teme que si el derecho internacional abre la puerta a la permisibilidad – sin importar cuán estrechamente lo haga – para el uso de fuerza no defensiva en las relaciones internacionales, esto inevitablemente llevaría a abusos y a la inestabilidad del orden internacional.

Por otra parte, desde un punto de vista moral y humanitario, se argumenta que no es defendible una visión tan restrictiva respecto a la autoridad legítima para decidir sobre la intervención humanitaria armada. Como regla general, se puede decir que tal facultad descansa en el Consejo de Seguridad o en la Asamblea General de la ONU. Pero bajo circunstancias excepcionales, una intervención podría ser permisible, aunque no haya sido autorizada ninguno de esos órganos.

Incluso en caso de aceptarse esta última posición, existen muchas interrogantes específicas que deben ser contestadas. ¿Acaso algunos Estados definitivamente no calificarían como autoridades legítimas ya sea para intervenir por su cuenta o en conjunto con otros Estados? (Por ejemplo, Estados que se han visto envueltos en violaciones de derechos humanos o que no han ratificado las principales convenciones de derechos humanos²⁸). ¿Debería preferirse a los Estados “serios” o a los Estados vecinos?

Creemos que resulta más apropiado analizar estas interrogantes específicas bajo algunos de los títulos que se mencionan a continuación, tales como recta intención o necesidad.

²⁷ Vargas Carreño, p. 15.

²⁸ Así ha sido propuesto por el informe de AIV CAVV, pp. 28-29.

2. Justa causa.

En el debate acerca de la intervención humanitaria armada hay escaso desacuerdo acerca del contenido contemporáneo del requisito tradicional de la justa causa (de cualquier manera en que actualmente se le denomine): la causa que justifique la intervención humanitaria debe ser una situación en la cual derechos fundamentales estén siendo violados a gran escala.

Los estándares legales y morales vigentes hoy en día no aceptan la venganza como una justa causa para el uso de fuerza internacional, cuando “una nación o un Estado debe ser castigado por rehusarse a enmendar los males causados por sus súbditos o a devolver lo que ha sido injustamente tomado.”²⁹

3. Recta intención.

Este requisito implica que los beligerantes deberían tener como objetivo remediar la situación que constituye la justa causa para la intervención y, asimismo, asegurar la paz y un estado de las cosas que ayude a prevenir la recurrencia de los hechos que motivaron la intervención. Los beligerantes no deben ser guiados por un deseo de obtener poder u otra clase de ventajas.

No hace falta decir que las verdaderas intenciones frecuentemente se hacen evidentes sólo después que la intervención ha ocurrido. Con todo, el criterio de recta intención puede ser útil para decidir que ciertos actores no se encuentran moralmente calificados para realizar una intervención, sobre la base de su comportamiento pasado o presente. Asimismo, con el propósito de asegurar que este requisito para la legitimidad de la intervención sea debidamente tomada en cuenta, se pueden establecer mecanismos de responsabilidad. Por ejemplo, se puede establecer que los Estados interventores deben “informar al Consejo de Seguridad inmediatamente y en detalle acerca de las razones de la operación, su escala, su desarrollo y su probable duración.”³⁰

4. Necesidad.

En el contexto del *jus ad bellum*, la necesidad tiene una connotación diferente que el conocido principio de necesidad militar que es uno de los criterios normativos básicos del *jus in bello*. La necesidad militar indica que debe existir un vínculo racional entre una acción militar en particular y el objetivo natural de librar la guerra, cual es vencer a las fuerzas enemigas.

En cuanto al *jus ad bellum*, necesidad significa que la fuerza debe ser una medida de último recurso, es decir, debe ser empleada cuando ningún otro medio puede alcanzar los fines perseguidos. Ciertamente, esto requiere una evaluación razonable de la situación. Puede no ser necesario agotar todos los medios disponibles – políticos, diplomáticos, económicos – uno tras otro, antes de proceder por medio de la fuerza. Si se requiere acción inmediata, porque no hay esperanzas

²⁹ San Agustín, citado por Santao Tomás de Aquino, *Op. cit.*

³⁰ AIV CAVV, p. 31. (original en inglés; nuestra traducción).

razonables de que los otros medios vayan a arrojar resultados favorables o porque la situación es tal que no permite perder tiempo, el principio de necesidad estaría igualmente satisfecho.

5. Proporcionalidad.

Desde el punto de vista del *jus ad bellum*, la proporcionalidad tiene una connotación diferente que el principio de *jus in bello*, que prohíbe los ataques de los que se puede esperar que produzcan muertes incidentales de civiles, heridas a civiles o daño a objetivos civiles que puedan ser excesivos en comparación con la ventaja militar concreta y directa que se anticipa.

El requisito de proporcionalidad del *jus ad bellum* requiere de un cálculo moral de tipo consecuencialista: los costos y beneficios de la pretendida intervención deben ser evaluados. Una intervención de la que se puede esperar que cause mayores daños que el mal que enfrenta, no es legítima.

La proporcionalidad también dice relación con la duración de la intervención. Ésta no se puede extender más allá de lo necesario para rectificar la situación que la ocasionó. Pero tampoco debe resultar insuficiente para cumplir con su objetivo. No basta con detener la violación de los derechos humanos si no se ha conseguido establecer condiciones que permitan prevenir el resurgimiento de los graves hechos que motivaron la intervención.

La probabilidad de éxito es a veces mencionada como un requisito separado para la justificación de la intervención humanitaria. Sin embargo, la definición de proporcionalidad dada en esta sección incluye la necesidad de un cálculo razonable acerca de la probabilidad de éxito. Declarar la guerra en virtud de un puro sentido del deber, sin una probabilidad razonable de éxito, no es moralmente aceptable, en la medida en que se pueden provocar daños mayores que los que se pretendía enfrentar.

6. Jus in Bello

Los anteriores cinco requisitos deben concurrir para que la decisión de intervenir en otro país por razones humanitarias sea moralmente legítima. Adicionalmente, durante la implementación de tal decisión, los Estados intervinientes deben conducir las hostilidades (o la consiguiente ocupación militar, de ser el caso) completamente de conformidad con las obligaciones impuestas por el Derecho Internacional Humanitario.

Conceptualmente, este último requisito no se relaciona con el derecho a librar la guerra (*jus ad bellum*), sino con la manera en que la guerra se conduce (*jus in bello*). Con todo, es importante recordarlo y enfatizarlo, a continuación de análisis de los requisitos de *jus in bello*, para ratificar la suprema importancia de respetar escrupulosamente los mandatos del Derecho Internacional Humanitario, porque el incumplimiento de sus normas puede transformar en ilegítima una intervención que fue en principio justificada.

1948

1949

1950

1951

1952

1953

1954