

ALEX J. BELLAMY

GUERRAS JUSTAS

De Cicerón a Iraq



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

MÉXICO - ARGENTINA - BRASIL - COLOMBIA - CHILE - ESPAÑA
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA - GUATEMALA - PERÚ - VENEZUELA

X. LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA

LOS CONFLICTOS MÁS VIOLENTOS DEL MUNDO ACTUAL SON las guerras civiles. El desarrollo de estas guerras suele incluir atrocidades contra los no combatientes, que los gobiernos toleran o fomentan. En la década de 1990, al menos 800 mil personas murieron en el genocidio de Ruanda; la guerra en la antigua Yugoslavia mató a por lo menos 250 mil y miles se vieron obligados a huir; millones murieron en los prolongados conflictos en Sierra Leona, Haití, Somalia, Sudán, Liberia, Timor Oriental, la República Democrática del Congo (RDC) y muchos otros lugares. Aproximadamente el 90% de estas víctimas eran no combatientes. En el siglo xx, alrededor de 40 millones de personas murieron en las guerras entre Estados, mientras que 170 millones murieron a manos de sus propios gobiernos (Rummel, 1994: 21). Esto plantea importantes preguntas sobre el posible derecho de otro Estado a usar la fuerza para proteger a los no combatientes de sus propios gobiernos. Los Estados ¿tienen el derecho legal o moral de intervenir en tales casos? ¿Tienen la *obligación* de hacerlo? La primera parte de este capítulo describe brevemente los debates contemporáneos sobre la intervención humanitaria. La segunda se ocupa de la evolución del pensamiento acerca de la intervención humanitaria dentro de la tradición de la guerra justa. La tercera ofrece un marco para evaluar la legitimidad de la intervención humanitaria. La última parte analiza la manera en que este enfoque puede moldear nuestra concepción de la ética de la intervención humanitaria aplicándolo a tres casos recientes: Kosovo, Iraq y Darfur.

EL DEBATE CONTEMPORÁNEO

El debate sobre la legitimidad de la intervención humanitaria está articulado en torno al valor que se asigna a la soberanía, la autodeterminación y la prohibición del uso de la fuerza, por una parte, y los derechos humanos

universales, por otra. Es posible identificar, a grandes rasgos, cuatro posturas, según otorguen prioridad a la ley natural o a la ley positiva y según hagan una interpretación permisiva o restrictiva de la intervención humanitaria. Nos proponemos hacer en esta sección una breve descripción de cada una de estas posturas.

Comunitarismo

El comunitarismo sostiene que las comunidades o naciones tienen valor en sí mismas. Las naciones disponen de una "vida en común" y deberían ser libres de definir su propio sistema de gobierno. Comunidad política y Estado se "ajustan" entre sí; se debe presuponer que la comunidad política permite que el Estado desarrolle y proteja sus propias ideas sobre la manera en que deben vivir sus miembros. Para Michael Walzer (1977: 87), los gobiernos pierden su soberanía sólo cuando esclavizan y masacran a su propio pueblo, mientras que para John Stuart Mill (1973: 368-384) el mismo pueblo oprimido debería derrocar a sus opresores. La postura comunitarista ha sido muy criticada. Los críticos sostienen que no hay un ajuste claramente definido entre naciones y Estados, que no debe darse por sentado que éstos protegen el bien común y que los individuos no son separados en grupos desproporcionados (por ejemplo, Doppelt, 1978; Parekh, 1997: 60).

Positivism legal: restriccionismo

Los restriccionistas sostienen que la mejor manera de preservar el bien común es mantener la prohibición de la fuerza no autorizada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Dan por sentado que la sociedad internacional abarca una pluralidad de comunidades diversas, cada una de las cuales tiene diferentes ideas sobre la mejor manera de vivir (Rengger, 2000: 105). La sociedad internacional está basada en reglas que permiten a las comunidades la prosecución de sus propias concepciones del bien común sin violar el derecho de los otros a hacer lo mismo (véase Linklater, 1998: 59). El centro de este sistema está constituido por las nor-

mas de la Carta de las Naciones Unidas sobre el uso de la fuerza. En un mundo que se caracteriza por desacuerdos radicales acerca de la manera en que las sociedades deben gobernarse, la intervención humanitaria produciría desorden en tanto las sociedades iniciaran guerras para proteger su propia forma de vida y forzaran a los otros a vivir según sus estándares éticos (R. Jackson, 2000: 291). Por otra parte, los Estados han mostrado una predilección clara por el “abuso” de las justificaciones humanitarias para legitimar guerras que obedecían a causas muy alejadas de lo humanitario. Es paradigmático el caso de Hitler, que sostenía que la invasión de Checoslovaquia en 1939 había sido inspirada por el deseo de proteger a los ciudadanos de ese país, cuya “vida y libertad” estaban amenazadas por su propio gobierno (en Brownlie, 1974: 217-221). Por estas razones, prosigue el argumento restriccionista, los Estados elaboraron un marco de derecho positivo que contiene una amplia prohibición del uso de la fuerza excepto en autodefensa o cuando lo autorice el Consejo de Seguridad. Sin esta prohibición generalizada, habría *más guerra* en la sociedad internacional, pero no necesariamente más intervenciones humanitarias de carácter genuino (Chesterman, 2001: 231).

Esta postura ha sido criticada por numerosas razones. Primero, Fernando Tesón (1997) sostiene que está basada en una lectura parcial de Grotius y Vattel, quienes insistían en que el derecho natural le imponía límites a la manera en que un soberano podía comportarse respecto de sus propios ciudadanos, ignorando el caudal de la práctica consuetudinaria que sugiere que la soberanía implica obligaciones tanto como derechos. Segundo, Thomas Weiss (2004: 135) afirma que es exagerado temer que se produzcan abusos. Tercero, algunos defensores del derecho positivo sugieren que los restriccionistas ignoran el cuerpo de derecho internacional referido a los derechos humanos (por ejemplo, Mertus, 2000; Scheffer, 1992).

Positivism legal: antirrestriccionismo

La perspectiva antirrestriccionista sostiene que comunidades diversas pueden llegar a acuerdos –y, de hecho, lo hacen– sobre estándares morales fundamentales y que los Estados tienen autoridad para respaldar esos

estándares (Linklater, 1998: 166 y 167). Sus representantes argumentan que hay un derecho consuetudinario (pero no una obligación) de intervención en lo que Nicholas Wheeler (2000: 13) describe como “emergencias humanitarias supremas”. Los antirrestriccionistas afirman que hay un consenso en la sociedad internacional en que los casos de genocidio, asesinatos masivos y limpieza étnica constituyen graves crisis humanitarias que justifican la intervención (por ejemplo, Arend y Beck, 1993; Tesón, 1997). Algunos defensores de esta postura llegan al extremo de leer una excepción humanitaria en la prohibición del uso de la fuerza contenida en la Carta de las Naciones Unidas. W. Michael Reisman (1985: 279 y 280) argumentó que si el Consejo de Seguridad hubiera funcionado como se planeó en un principio, habría impuesto un mínimo de derechos humanos básicos y habría actuado contra los Estados responsables de genocidio, asesinatos masivos y limpieza étnica. Como el Consejo no lo hizo –sostuvo Reisman– resultó socavada parte de la justificación de la prohibición y se creó un derecho de los Estados de emprender una acción humanitaria unilateral cuando fuera necesario. Lori Fisler Damrosch (1991: 219) afirmó que la intervención humanitaria no está prohibida porque no viola la “integridad territorial” de un Estado ni su “independencia política”, las dos condiciones expresadas en el artículo 2 (4) de la Carta de las Naciones Unidas.

Este enfoque presenta diversos problemas. En particular, exagera el alcance del consenso acerca del uso de la fuerza para proteger los derechos humanos, como puede verse, por ejemplo, en la descripción que hace Richard Falk de la década de 1990 como “indudablemente la edad de oro de la diplomacia humanitaria” y la afirmación de Thomas Weiss acerca de que “la noción de que los seres humanos son más importantes que la soberanía se proyectó resplandeciente, si bien por poco tiempo, en todo el horizonte político de los años noventa” (Falk, 2003; Weiss, 2004: 136). Esta supuesta “edad de oro” incluyó el fracaso del mundo en detener el genocidio en Ruanda, el fracaso de las Naciones Unidas en proteger a los civiles refugiándolos en sus “zonas seguras” de Bosnia, el fracaso en evitar el asesinato masivo que se había previsto luego de que Timor votara por la independencia en 1999 y las masacres de Burundi y Sudán. El Consejo de Seguridad, además, todavía tiene que dar su autorización para la intervención en un Estado soberano que esté en pleno funcionamiento.

Cosmopolitismo liberal

Este último enfoque hace menos hincapié en el consenso entre los Estados y se concentra más bien en la idea proveniente del derecho natural de que los individuos tienen ciertos derechos inalienables. Se diferencia del antirrestricciónismo porque sostiene que los actores externos tienen tanto la obligación como el derecho de intervenir en casos de emergencias humanitarias supremas (Rawls, 1999: 119). La soberanía debería entenderse como un valor instrumental porque deriva de la responsabilidad de un Estado de proteger el bienestar de sus ciudadanos, y cuando un Estado no cumple con este deber, pierde su soberanía (Tesón, 2003: 93). Hay diversas maneras de llegar a esta conclusión. Algunas se basan en la concepción kantiana del individuo racional para sostener que todos los individuos tienen ciertos derechos prepolíticos (Caney, 1997: 34). Otros argumentan que el mundo globalizado de hoy está tan integrado que las violaciones masivas a los derechos humanos en una parte del mundo repercuten en todas partes, creando obligaciones morales (Blair, 1999). Algunos escritores dedicados al tema de la guerra justa usan la insistencia de Agustín de que se emplee la fuerza en la defensa del orden público para argumentar que la intervención para poner fin a la injusticia está “entre los derechos y obligaciones de los Estados hasta y a menos que sea suplantada por un gobierno superior” (Ramsey, 2002: 20). El deber cristiano de ofrecer caridad a quienes están necesitados –argumenta Paul Ramsey (2002: 35 y 36)– es universal.

El enfoque del cosmopolitismo liberal también es problemático. Primero, hay motivos sólidos para dudar de la validez empírica de la afirmación de que todos los individuos tienen derechos intrínsecos, en particular porque el liberalismo (fuente de la mayoría de los derechos) es rechazado en muchos lugares del mundo (Parekh, 1997: 54 y 55). Otros, como Chris Brown (2002) y Christian Reus-Smit (1999), afirman que no tiene sentido hablar de derechos prepolíticos porque los derechos sólo son significativos cuando hay instituciones que tienen obligaciones esenciales. Tesón (2003: 100) replica argumentando que hay un consenso generalizado acerca de los “derechos básicos” entre los principales sistemas éticos del mundo, mientras que Charles Beitz (1979: 422) sostiene que la fundamentación del

comunitarismo en contra de la intervención también carece de apoyo empírico. Segundo, es muy probable que una norma que apruebe el uso de la fuerza para proteger los derechos individuales se preste al abuso, y esto nos llevaría de regreso a la fundamentación del restriccionismo en contra de la intervención.

En resumen, casi todos los aspectos de la intervención humanitaria son controvertidos. No podemos argumentar que los principios éticos deben superar siempre a la ley en los casos en que entran en conflicto porque 1) las normas legales protegen valores importantes y 2) no hay consenso dentro del derecho natural. Por otra parte, quienes encuentran respuestas simples en una lectura restrictiva de la prohibición legal de la fuerza deben también enfrentarse a las consecuencias morales de su elección. Como dice Ramsey (2002: 23), "a quien le impresione solamente la inmoralidad y la probable ineficacia de la intervención debería sensibilizar su conciencia ante la inmoralidad y probable ineficiencia de la no intervención". Para desatar este nudo gordiano, debemos comenzar por comprender el contexto en que surgieron las diversas perspectivas y la relación histórica que guardan entre sí.

LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA EN EL DERECHO NATURAL Y EN EL DERECHO POSITIVO

La evolución de la doctrina de la guerra justa respecto de la intervención humanitaria puede dividirse en tres épocas. En la primera, desde Agustín hasta la Edad Media temprana, el cristianismo estaba unido formalmente (si no físicamente) en un espacio político y ético. Había un amplio consenso de que los líderes políticos tenían la obligación universal de defender la justicia. Los gobernantes seculares tenían la responsabilidad de defender la ley en toda la cristiandad y la obligación divina de proteger al inocente (Elshtain, 2001b: 8). La soberanía no proporcionaba una barrera contra la acción ni limitaba el alcance geográfico de las obligaciones de un gobernante, porque la extensión de dominio de un gobernante no estaba establecida geográficamente; el derecho natural, de origen divino, se conside-

raba vinculante para todos los cristianos y la mayoría de los enemigos políticos no eran plenamente soberanos.

Durante la segunda época, que se extendió desde el fin de la Edad Media hasta 1945, el consenso moral y legal sostenía que existía el derecho pero no la obligación de iniciar la guerra para proteger al inocente. Hubo una tendencia consistente hacia la restricción de ese derecho hasta que, para los siglos XVIII y XIX, muchos liberales se manifestaban en contra del derecho a la intervención humanitaria, mientras que muchos Estados defendían su derecho a intervenir. Durante esta época se produjeron dos cambios fundamentales: primero, se desacoplaron derechos y obligaciones; segundo, la idea de un espacio común cristiano fue reemplazado de forma gradual por la idea de comunidades políticas separadas que no guardan proporción entre sí.

Vitoria reemplazó la "obligación" de intervenir por el "permiso" de hacerlo y fijó límites a la manera de invocar el derecho y el alcance de la acción permisible. Si bien compartía la concepción de que la humanidad era una "comunidad universal" gobernada por el derecho natural, sostenía que debían ponerse límites a la guerra para proteger al inocente (Vitoria, 1991a: 288). Dado que todos los seres humanos eran "prójimos" a los ojos de Dios, Vitoria (1991a: 288) argumentó que "cualquiera, y especialmente los príncipes, pueden defenderlos de tales tiranía y opresión". Señaló el canibalismo y los sacrificios humanos como causas justas de guerra, pero insistió en que los príncipes que interviniesen no prolongaran la guerra una vez que hubieran cesado las violaciones, en que no usaran el derecho natural como pretexto para apoderarse de tierras o bienes, llevar a cabo conversiones forzosas o despojar a los indios de riquezas y oro; debían también tomar recaudos para proteger y aumentar sus bienes temporales, aprobar leyes acertadas y asegurarse de su cumplimiento (Vitoria, 1991c: 223-227).

Grotius argumentó que, *in extremis*, los soberanos tenían un derecho limitado, pero no la obligación de ayudar a los súbditos de otros Estados. Sostuvo que todas las personas y los Estados gozaban de derechos presociales bajo el derecho natural. Este último prohibía ciertos actos, pero no exigía que los individuos se ayudaran entre sí (véase Nardin, 2002: 61 y 62). Grotius (1925: 584) estableció límites importantes a los casos en que los soberanos pueden iniciar la guerra para ayudar a otros y manifestó su per-

manente preocupación por los posibles abusos. Insistió en que los súbditos tenían la responsabilidad de obedecer la ley y actuaban mal si se rebelaban cuando su gobernante no era obviamente tiránico. Aun cuando el gobernante era obviamente tiránico, Grotius se negaba a aprobar el derecho a la rebelión, aunque, de hecho, aprobó el derecho de otros soberanos a intervenir (véase Nardin, 2002: 629).

Las dos consideraciones evidentes en este trabajo —que el Estado se basa en el consenso de sus ciudadanos y el peligro del abuso—, junto con la aparición de la idea de la justicia simultánea ostensible, continuaron socavando el consenso sobre el derecho a defender a extranjeros contra violaciones extremas del derecho natural. Pufendorf (1934) insistió en que los soberanos no tenían derecho a castigar a otros por violaciones al derecho natural y sólo podían ayudar a terceros si eran invitados a hacerlo. Wolff (1934) eliminó incluso esta excepción e impuso una prohibición absoluta a la “guerra punitiva”. John Stuart Mill adhirió a esta postura, insistiendo en que los gobiernos libres sólo podían establecerse mediante una lucha nacional por la libertad. Mill compartía la idea de Kant de que la regla de no intervención era un prerrequisito para un gobierno libre, republicano, aunque argumentaba que sólo los pueblos “civilizados” podían ejercer este derecho y que los “bárbaros” estaban sujetos con razón al dominio extranjero (Mill, 1973: 377 y 378; véanse Bain, 2003: 2, 143, y Doyle, 2001: 214). El preeminente jurista del siglo XVIII, Vattel, se adhirió al principio general de no intervención sobre la base de que cada Estado tenía derecho a gobernarse a sí mismo como le pareciera adecuado (Vattel, 1916: 131) y de que los Estados tenían derecho a castigar sólo los delitos que afectaran su integridad o la de sus ciudadanos (Vattel, 1916: 116). Sin embargo, aceptó la postura de Pufendorf de que la intervención era permisible si el gobierno de un soberano era tan tiránico que causaba un levantamiento legítimo y los rebeldes solicitaban ayuda (Vattel, 1916: 131), postura que Mill aceptó en parte, admitiendo un derecho a la intervención en casos en que pueblos civilizados fueran oprimidos por naciones extranjeras (Mill, 1973: 176).

Es importante poner estos argumentos en contexto. La preocupación fundamental de estos escritores era evitar la repetición de las guerras desastrosas en las que Europa había estado sumida durante gran parte del siglo XVII. Los escritores posgrotianos que hemos mencionado aquí estaban gal-

vanizados por una mezcla de preocupaciones, pero dos de ellas se destacan. Primero, había una clara creencia en el valor del orden basado en un sistema de soberanos iguales, por lo menos, dentro de Europa. Segundo, los liberales como Pufendorf, Wolff y Mills estaban plenamente conscientes de que el derecho a la intervención podía ser usado por las monarquías absolutas para aplastar regímenes más liberales. En este contexto, no es sorprendente que surgiera un consenso intelectual a favor o bien de una completa prohibición de la intervención o bien de un derecho muy limitado, mientras que durante los siglos XVIII y XIX los propios Estados europeos justificaron a menudo el uso de la fuerza en términos humanitarios (véase Chesterman, 2001: 35).

El derecho positivo se puso a la altura del consenso que estaba surgiendo entre los defensores del derecho natural en 1945, al comenzar la tercera época. Hubo al menos tres consideraciones que influyeron para que los Estados se galvanizaran en un acuerdo sobre la total prohibición del uso de la fuerza. Primero, el uso que hizo Hitler de las justificaciones humanitarias para legitimar la invasión de Checoslovaquia fue una clara demostración del peligro del abuso. Segundo, había un amplio consenso en que la única manera de mantener el orden era declarar que la fuerza era ilegal. Tercero, el movimiento anticolonialista insistió en que la interferencia extranjera en el gobierno de otras naciones era moralmente incorrecta. El nuevo orden legal positivo se basaba en una clara prohibición del uso de la fuerza expuesta en el artículo 2 (4) de la Carta de las Naciones Unidas, pero contenía un mecanismo para autorizar la intervención humanitaria: el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas le otorgaba al Consejo de Seguridad el poder de autorizar la acción colectiva donde identificara una amenaza a la paz y la seguridad internacionales (véase capítulo V).

No obstante, el Consejo de Seguridad no funcionó de acuerdo con lo planeado y los miembros permanentes no se hicieron cargo de su responsabilidad mientras morían millones en Biafra, Camboya, Uganda, Pakistán Oriental, América Latina, Zaire/la República Democrática del Congo, Ruanda, Sudán, los Balcanes, Afganistán, Timor Oriental y muchos otros lugares. La soberanía —respecto de la intervención humanitaria— pasó a entenderse como algo similar a un valor absoluto. Durante la Guerra Fría, los Estados se mantuvieron reacios a justificar las intervenciones por razones humanitarias y la sociedad se mantuvo empeñada en no legitimar tales

acciones. El caso más extremo se presentó cuando Estados Unidos y sus aliados le impusieron sanciones económicas a Vietnam por la invasión de Camboya que derrocó el régimen de Pol Pot, responsable de una carnicería que terminó con la vida de alrededor de dos millones de camboyanos. Aunque hubo cierto grado de progreso hacia una norma débil que autorizara la intervención en los años noventa (véase Wheeler, 2000), el Consejo de Seguridad tardó cuatro años en llegar a un consenso respecto de Bosnia, no llegó a ninguna decisión en los casos de Kosovo, Iraq y Darfur y se mantuvo al margen durante el genocidio de Ruanda en 1994.

Esta seguidilla de fracasos creó una brecha entre el desempeño del Consejo de Seguridad y las aspiraciones normativas expresadas por la mayoría de los pueblos del mundo (Bruneo y Toope, 2004: 800). Como resultado, ha habido numerosos intentos de articular alternativas. La Iglesia católica, por ejemplo, insiste en que los individuos son miembros del Estado tanto como de la “familia humana” global (Juan Pablo II, 1992: 37-39). Según Juan Pablo II (1993: 587), “los principios de la soberanía de los Estados y la no interferencia en sus asuntos internos –que retienen todo su valor– no pueden constituir una pantalla detrás de la cual se pueden llevar a cabo tortura y asesinato”. Desde este punto de vista, se concibe la soberanía como un valor instrumental que permite a los gobiernos establecer sociedades ordenadas y justas, pero cuando los gobiernos no cumplen con los propósitos de la soberanía, disminuye su legitimidad. La humanidad es un todo unificado; por lo tanto, el uso de la fuerza contra soberanos que maltratan a sus ciudadanos se justifica “como un ejercicio de justicia cosmopolita o de solidaridad global” (Miller, 1991: 57).

Esta visión de la soberanía se ha generalizado. A mediados de la década de 1990, Francis Deng y sus colaboradores (1996) presentaron la idea de “soberanía como responsabilidad”. Haciéndose eco del pensamiento de Juan Pablo II, el secretario general de las Naciones Unidas Kofi Annan (2001) usó el discurso de aceptación del Premio Nobel de 2001 para argumentar que “la soberanía de los Estados ya no debe seguir usándose como escudo para graves violaciones de los derechos humanos”. Muchos Estados liberales han adoptado estos puntos de vista en los últimos años. El gobierno de Estados Unidos ha denominado Estados “canalla” a aquellos

que “tratan con brutalidad a su propio pueblo y despilfarran sus recursos naturales para beneficio personal de los gobernantes” (National Security Strategy, 2002). El gobierno británico se comprometió a usar la fuerza militar para evitar y detener genocidios futuros (Blair, 2001). Incluso los Estados no liberales se han unido al coro, por lo menos, de manera retórica. El Acta Constitutiva de la Unión Africana, firmada el 11 de julio de 2000, le otorgó a la nueva organización el derecho a intervenir en los Estados miembro para detener crímenes de guerra y de lesa humanidad (artículo 4 [h]). En la práctica, sin embargo, estas ideas siguen chocando contra una tendencia que persiste en muchos de los Estados del mundo, si no en la mayoría, a privilegiar la no intervención por sobre los derechos humanos.

Es importante entender los componentes del derecho natural y el derecho positivo presentes en el debate sobre la intervención humanitaria como corrientes que se cruzan más que como tradiciones aisladas. Dan prioridad a diferentes valores por razones diversas. Vale la pena hacer un breve resumen de las posiciones de ambos derechos sobre cuatro cuestiones fundamentales.

La soberanía como valor absoluto o instrumental. Hay un consenso sobre la soberanía como valor instrumental que sorprende por su alcance. El valor de la soberanía reside en lo que *hace*, no en lo que *es*. Los antiintervencionistas están de acuerdo en que la soberanía es valiosa sólo porque ayuda a satisfacer otros bienes sociales.

La idea de los derechos comunes. Parece haber un consenso más amplio acerca de los derechos comunes del que parece surgir del debate tal como fue presentado en la primera parte del capítulo. En el derecho natural, el debate se reduce a la pregunta instrumental sobre la posibilidad de que actores ajenos puedan ayudar a que esos derechos se materialicen. La pregunta sobre la existencia de esos derechos comunes divide más a los defensores del derecho positivo. Los restriccionistas argumentan que no hay consenso acerca de la imposición de los derechos humanos básicos, mientras que los antirrestriccionistas sostienen lo contrario. En resumen, ya hace mucho tiempo que los actores políticos dejaron de pensar que el genocidio, el asesinato masivo y la limpieza étnica eran justificables, lo cual

parece indicar la existencia de un amplio consenso en que estos actos son erróneos porque violan derechos humanos comunes a todos.

¿Quién tiene derecho a intervenir? Algunos comunitaristas aceptaban la idea de que la intervención era permisible si había una invitación por parte de quienes luchaban por liberarse o si el actor interviniente se veía afectado de algún modo por la lucha armada. Quienes aceptaban la postura de que los ajenos podían desempeñar un papel en ayudar al pueblo a que materializara sus derechos sugirieron que cualquier Estado legítimo podía usar la fuerza para ayudar a otros a lograr esos derechos. El principal problema de esta perspectiva es el peligro del abuso. Ésta es la razón fundamental por la cual los restriccionistas apoyan una prohibición integral de la fuerza. El sistema de la Carta de las Naciones Unidas ofrece un punto medio teórico entre la prohibición total y un orden plenamente permisivo, otorgándole al Consejo de Seguridad la autoridad legal para autorizar una acción de imposición de derechos. Lamentablemente, el Consejo de Seguridad no ha funcionado de acuerdo con esta intención.

¿Existe la obligación de intervenir? Según los escritores tempranos dedicados a la guerra justa, los derechos naturales de los que gozaban todos los hombres se traducían en obligaciones universales. Pero estaban escribiendo en un período en el que había un sistema común de leyes e instituciones basado en el *ius gentium* y el derecho canónico. A medida que este sistema jerárquico fue reemplazado de forma gradual por un sistema de soberanos territoriales, la idea de que los derechos naturales conllevaban obligaciones naturales se fue erosionando. En algunos sentidos, separar el derecho a intervenir de la obligación de hacerlo exacerba el problema del abuso, ya que les da a los Estados un grado elevado de discrecionalidad para determinar cuándo usar o no la fuerza para evitar y castigar violaciones al derecho natural (Himes, 1994: 89).

Con estos cuatro grupos de preguntas en mente, la parte siguiente de este capítulo intenta articular un enfoque de la intervención humanitaria desde la perspectiva de la guerra justa que ofrezca un camino a través de estos ideales en conflicto.

LA GUERRA JUSTA Y LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA

En 2001, el gobierno canadiense le asignó a la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS)* –organismo de alto perfil– la tarea de desatar el nudo gordiano de la intervención humanitaria (ICISS, 2001: viii). La ICISS (2001: 17) sostuvo que la responsabilidad primaria por la protección de los civiles residía en el Estado huésped y que la intervención externa sólo podía contemplarse si éste se mostraba poco dispuesto a cumplir con sus responsabilidades o incapaz de hacerlo. Acerca del momento de la intervención, la ICISS (2001: § 4.19) adoptó la postura generalizada de que la intervención debía limitarse a casos “extremos” en los que hubiera pérdida de vidas en gran escala o limpieza étnica, o la amenaza de ello, ya fuera causada de forma deliberada por el Estado o facilitada por descuido o incapacidad. El tema de la autoridad resultó más espinoso. La ICISS propuso tres niveles de responsabilidad. La responsabilidad primordial residía en el Estado huésped; la secundaria, en las autoridades nacionales que estuvieran trabajando en conjunto con agencias del exterior. Si los niveles primario y secundario no mejoraban la emergencia humanitaria, los organismos internacionales asumirían la responsabilidad (2001: § 6.11). En este tercer nivel de responsabilidad, la ICISS aceptaba la postura de que la autoridad legal primaria residía en el Consejo de Seguridad. Si había un empate en el Consejo de Seguridad, la ICISS argumentaba que los posibles intervinientes debían apelar a la Asamblea General usando el mecanismo de la Resolución Unión pro Paz y que, si eso fracasaba, debían trabajar a través de organizaciones regionales (ICISS, 2001: § 6.29-6.40). Para aumentar la probabilidad de que se llegara a un consenso en el Consejo, la ICISS recomendó que los miembros permanentes se comprometieran con los criterios relativos al uso de la fuerza en emergencias humanitarias. Se sugirió que los Estados pidieran siempre autorización al Consejo de Seguridad antes de usar la fuerza; que el Consejo se comprometiera a tratar con celeridad las emergencias humanitarias que resultaran en pérdida de vidas en gran escala; que los miembros permanentes se comprometieran a no emitir vetos para obstruir la acción humanitaria a menos que se vieran afectados sus intereses nacionales vitales

* Por sus iniciales en inglés: International Commission on Intervention and State Sovereignty. [N. de T.]

y que los miembros del Consejo de Seguridad reconocieran que, si no cumplían con su responsabilidad, otros Estados podían hacerse cargo de la acción, socavando así la posición del Consejo en el mundo (ICISS, 2001: xii y xiii). La Comisión insistió en que la cuestión de la intervención militar fuera establecida con firmeza en la agenda global si se cumplía con “dos umbrales justos” (pérdida de vidas en gran escala y limpieza étnica) y cuatro “principios precautorios” (intención correcta, último recurso, medios proporcionales y expectativas razonables de éxito) (ICISS, 2001: xii).

La búsqueda de un marco de legitimidad no es del todo nueva. Hay intentos anteriores profundamente influenciados por la doctrina de la guerra justa (por ejemplo, Fisher, 1994: 51-59; Phillips y Cady, 1996). Estos enfoques se han centrado con demasiada frecuencia en la defensa de la intervención que hace el derecho natural dentro de la tradición, a expensas de un compromiso con la oposición a la intervención presente tanto en el derecho natural como en el positivo. Tomar en serio el derecho positivo le impone serias restricciones a la aplicación de los criterios. En el marco siguiente, trataremos de equilibrar estos grupos de valores en conflicto.

Consideración primordial: autoridad correcta y causa justa

Para limitar el intervencionismo humanitario “abusivo” y permitir al mismo tiempo su variedad genuina, es relevante reconocer una conexión importante entre el nivel de la autoridad correcta y el de la causa justa. La mayoría de los enfoques de la intervención humanitaria de la guerra justa comienzan con la causa justa. Si no fuera por la necesidad de limitar el abuso, permitir la acción genuina y demostrar respeto por los argumentos antiintervencionistas, comenzar por la causa justa —naturaleza y escala del problema que se está tratando— y enfocar el tema desde el punto de vista de la víctima como la ICISS sería, sin duda, lo más apropiado. Hacer eso exigiría establecer un umbral bajo de causa justa que podría invitar al abuso o bien uno muy alto para evitarlo, como hizo la ICISS. El problema que presenta el umbral de la ICISS (asesinato masivo y limpieza étnica) es que es más alto de lo necesario. En teoría, el Consejo de Seguridad puede —legítimamente— identificar emergencias como amenazas a la paz y la seguridad

internacionales, aun si no hay un patrón de asesinatos masivos o limpieza étnica. En la práctica, se ha mostrado renuente a hacerlo; si bien podría emplearse el argumento plausible de que, aunque las situaciones en Haití en 1994 y en la Costa de Marfil en 2002 eran malas, no cumplían con estos criterios; sin embargo, en ambos casos el Consejo de Seguridad aprobó resoluciones (de imposición) bajo el capítulo VII.

Esto da origen a dos preguntas: ¿por qué la intervención autorizada es legítima en casos menores? Y, si la intervención autorizada es legítima en esos casos, ¿por qué no lo es la intervención no autorizada? Recordemos que los comunitaristas sostienen que las concepciones del bien se constituyen dentro de comunidades políticas, pero admiten que estas comunidades pueden estar de acuerdo en una capa fina de principios comunes para gobernar las relaciones entre ellas. Un aspecto clave de ese marco legal es el derecho del Consejo de Seguridad a identificar las amenazas a la paz y la seguridad internacionales y autorizar la imposición colectiva. El presupuesto en el cual se basa esta legislación es que el Consejo actúa en aras del bien común. Por lo tanto, si autoriza la intervención humanitaria, podemos suponer que lo hace porque se han violado valores *comunes*. Se desprende de esto que no podemos presuponer que quienes intervienen de manera no autorizada están defendiendo valores comunes. Tal vez sería posible presentar una defensa creíble siguiendo esta línea de pensamiento, pero la intervención no autorizada obliga a preguntar por qué, si los valores en juego son valores comunes, no se autorizó la intervención. Esto hace que recaiga un peso ulterior de justificación sobre los intervinientes, exigiéndoles que presenten un caso más firme respecto de los otros criterios requeridos para una intervención justificada.

Hay por lo menos cuatro fuentes potenciales de autoridad: la invitación del gobierno huésped, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y los Estados individuales. Como dijimos antes, resulta muy útil la ubicación que hizo la ICISS de estas cuatro fuentes en una relación jerárquica (Estado huésped, las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, los Estados individuales). Esto da lugar a dos preguntas importantes. Primero, ¿qué valor debe darse al consentimiento del gobierno huésped? Segundo, ¿existe una relación secuencial entre estos cuatro niveles?

El consentimiento del gobierno huésped no sólo simplifica consideraciones legales relativas a la intervención, sino que también ayuda a cumplir con consideraciones comunitarias, permitiendo la presunción de que la población en cuestión solicita la intervención externa. Sin embargo, dar primacía al consentimiento del Estado huésped tiene por lo menos dos problemas. Primero, si se otorga el consentimiento, ¿los intervinientes sólo podrán actuar en formas que han sido aprobadas, por ejemplo, distribuyendo ayuda, pero no usando la fuerza para detener un genocidio? En la mayoría de los casos actuales, el gobierno es por lo menos una de las partes en el conflicto y en muchos casos es la causa primordial de la emergencia humanitaria. En términos ideales, por lo tanto, una fuerza de intervención debería poder defender su legitimidad, aun si el gobierno huésped retirara su consentimiento. El segundo problema de privilegiar el consentimiento del Estado huésped reside en los motivos para solicitar ayuda. Si el gobierno es parte del conflicto, puede verse tentado a ofrecer consentimiento para promover sus propios intereses. A comienzos de la década de 1990, el gobierno yugoslavo solicitó que se le impusiera un embargo de armas. En ese momento, el Consejo de Seguridad recibió con agrado el pedido, como una muestra del compromiso de Yugoslavia para evitar la guerra. Cuando estalló la guerra, en cambio, los motivos del pedido quedaron claros. La abrumadora mayoría del armamento que poseía la ex Yugoslavia cayó en manos de los serbios, mientras que el embargo de armas les negaba a los nuevos gobiernos de Eslovenia, Croacia y Bosnia-Herzegovina los medios para defenderse de manera efectiva.

Mientras que el consentimiento del gobierno huésped puede conferir legitimidad legal, no otorga la autoridad moral que algunos parecen indicar. Una intervención humanitaria no es legítima simplemente porque tiene autorización del gobierno huésped. Es importante preguntarse cuál es la naturaleza del consentimiento del gobierno, su rol en la catástrofe humanitaria y sus posibles motivos, antes de darse por satisfechos. Por lo tanto, no debe darse prioridad al consentimiento del gobierno por sobre las demás formas de autoridad.

La ICISS argumentó que la relación entre los diferentes tipos de autoridad para la intervención humanitaria debía ser secuencial. Esto presenta dos problemas prácticos. Primero, aumenta en forma significativa los cos-

tos políticos de la intervención. Consideremos una situación hipotética en la cual el gobierno británico hubiera estado comprometido a actuar para detener la limpieza étnica en Kosovo, pero otras naciones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) no lo estuvieran. El modelo secuencial le exigiría a Blair que primero le pidiera permiso a Milošević para intervenir; que presentara un proyecto de resolución al Consejo de Seguridad y, una vez rechazado, se presentara ante la Asamblea General; luego de no obtener la mayoría de dos tercios, que intentara infructuosamente persuadir a todos los miembros de la Unión Europea y la OTAN de que actuaran; todo esto antes de actuar de forma unilateral. Es muy improbable que en un caso así Gran Bretaña decidiera intervenir luego de sufrir tantos reveses políticos. Los costos de la legitimidad, tanto en lo doméstico como en lo internacional, serían demasiado altos. Segundo, cubrir todos esos niveles de responsabilidad implica retrasos importantes. Supongamos que el Consejo de Seguridad aceptara enviar una misión diplomática o impusiera prohibiciones de traslado a los sospechosos de crímenes de guerra, o exigiera que los grupos paramilitares se desarmaran. ¿Cuánto tendrían que esperar los intervinientes potenciales para ver si las medidas dan resultado antes de actuar por fuera del Consejo? El despliegue rápido de la ayuda humanitaria es un factor determinante del éxito de la misión (por ejemplo, Brahimí *et al.*, 2000); no deberíamos apoyar una ética de intervención que la hace imposible en los peores casos. Aunque hay una clara jerarquía de la autoridad preferible (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Asamblea General de las Naciones Unidas, organizaciones regionales apropiadas, Estados individuales), no deberíamos exigir a los Estados que busquen la autorización en cada uno de estos ámbitos antes de actuar.

En resumen, el Consejo de Seguridad tiene autoridad para sancionar la intervención en casos en los cuales cree que las violaciones a valores comunes constituyen una justa causa. La legitimidad de la decisión del Consejo de Seguridad para autorizar la fuerza está condicionada a que ésta cumpla con los otros criterios del *jus ad bellum*, pero es importante destacar que la fuerza puede ser una respuesta proporcionada para muchas injusticias por debajo del nivel del asesinato masivo y la limpieza étnica. En casos "extraordinarios" que cumplan con el umbral de causa justa de la ICISS, las organizaciones regionales, las coaliciones de Estados dispuestos a participar o los

Estados individuales pueden actuar por fuera del Consejo. Aunque tienen la obligación de tratar de conocer cuál es la voluntad del Consejo, en los casos en que se están llevando a cabo asesinatos masivos o limpieza étnica no están obligados a participar en negociaciones prolongadas ni en políticas que no pueden imponerse a través del Consejo ni a presentar proyectos de resoluciones que probablemente sean vetados. La obligación primordial en estos casos es detener la matanza y la limpieza étnica. En resumen, hay una escala móvil entre el nivel de autoridad y el umbral de la causa justa. Si todos los otros criterios se mantienen iguales, cuanto más alto sea el nivel de autoridad, más bajo será el umbral de la causa justa, y viceversa. Esto limita y permite a la vez. Limita el abuso exigiendo la autorización en los casos controvertidos, pero permite la acción cuando los crímenes son peores, posibilitando que un número mayor de personas autorice la intervención.

Otros criterios

Las cuestiones morales referidas a la intervención humanitaria no se agotan en la relación entre autoridad y justa causa. Como toda decisión de iniciar la guerra, la intervención humanitaria debe cumplir con los otros criterios del *jus ad bellum*: intención correcta, proporcionalidad, prudencia y último recurso. Además, quienes llevan a cabo la intervención humanitaria tienen dos responsabilidades especiales que no se aplican necesariamente a quienes usan la fuerza para otros propósitos justificables como la autodefensa: deben adaptar su elección de medios militares al propósito humanitario que los guía y comprometerse a largo plazo con la reconstrucción (*jus post bellum*).

Intención correcta y derecho a intervenir

Uno de los debates contemporáneos más importantes se refiere a la consideración de qué le otorga legitimidad de la intervención humanitaria. ¿Se trata del *motivo* humanitario de quien interviene o del *resultado* de la intervención? (véase Verwey, 1998; Wheeler, 2000). Ambas posturas hacen una interpretación errónea de la tradición de la guerra justa porque igno-

ran la importante diferencia entre los *motivos* de un actor y sus *intenciones*. Un Estado puede lanzar una intervención humanitaria por razones interesadas (motivos) pero su *intención* puede seguir siendo humanitaria: puede calcularse, por ejemplo, que el orden regional se logra con más facilidad si se protegen los derechos humanos y la democracia. La tradición de la guerra justa exige que quienes se embarquen en una intervención humanitaria tengan una *intención* humanitaria en primer lugar. Aunque siempre es difícil determinar las intenciones de un actor, se puede lograr una aproximación analizando cuatro temas: 1) si reconoce que tiene la obligación de evitar y detener emergencias humanitarias supremas; 2) la justificación que ofrece para legitimar la intervención; 3) la adaptación de los medios a los fines y 4) un compromiso a largo plazo con la reconstrucción posterior a la guerra.

Es probable que el primer requisito sea el más controvertido. Los Estados no suelen aceptar abiertamente que tienen el deber de intervenir, aunque lo reconocen de manera tácita cuando admiten que han "fracasado" en Ruanda, Srebrenica y otros lugares (Glanville, 2005). Cuando los Estados se reprochan no haber actuado, están indicando que la inacción fue errónea. Es importante que se reconozca la obligación de considerar la intervención, por dos razones. Primero, los derechos siempre conllevan obligaciones. Con los derechos universales vienen las obligaciones universales. Los derechos sin obligaciones carecen de sentido; si hay un amplio consenso de que hay *ciertos* derechos universales (como el derecho a no morir en un genocidio), se deduce que debe haber ciertas obligaciones universales, incluyendo el deber de permitir que los otros disfruten de los derechos fundamentales. Sería poco realista esperar que cada individuo realice acciones para permitir que todos los demás disfruten de esos derechos. Las obligaciones, por lo tanto, son mediadas por las instituciones políticas (Shue, 1988: 698). Eso no significa que los Estados tienen la obligación de iniciar una guerra humanitaria cada vez que hay una causa justa, sino que las razones para no intervenir en casos particulares deben ser normativas, basadas en consideraciones de proporcionalidad y prudencia. Segundo, reconocer el derecho y no la obligación de intervenir genera posibilidades de abuso. La clave entonces es reconocer que no todo Estado tiene la obligación de considerar la intervención en emergencias humanitarias supre-

mas. Cuando los Estados intervienen por razones ostensiblemente humanitarias, haciendo uso de un derecho moral permisivo de intervención, están reconociendo la existencia de derechos y obligaciones universales y, por lo tanto, se verán obligados a considerar la intervención en otras crisis similares. Reconocer esta obligación implica dos pruebas. Primero, en cualquier caso dado, es justo esperar que quienes podrían intervenir reconozcan su sentido de la obligación de actuar, de lo contrario el lenguaje humanitario se convierte en una mera herramienta retórica. Un buen indicador de esto pueden ser los riesgos políticos que un líder esté dispuesto a aceptar para actuar. En Alemania, Joschka Fischer arriesgó su futuro político por su actitud respecto de Kosovo y Gerhard Schröder hizo lo mismo respecto de Afganistán. La segunda prueba es evaluar cómo reaccionaron estos mismos Estados en otras emergencias humanitarias. No se exige a los Estados que intervengan en todas las ocasiones, pero un Estado que usa la justificación humanitaria en un caso debe reconocer la obligación de defender los derechos universales analizando opciones en casos similares.

Proporcionalidad y prudencia

Las intervenciones humanitarias deben ser proporcionadas y prudentes. Es decir que deben calcularse de modo que el bien que causen sea mayor que el mal. Un gobierno que controla los medios pero no asesina a sus ciudadanos no puede ser objeto de una intervención, porque sería desproporcionado. El extremo inferior de la escala puede incluir Estados como Afganistán en 2001, Iraq a comienzos de 2003, Birmania, Corea del Norte, Zimbabue y Uzbekistán. Estos eran/son Estados que torturan, asesinan y encarcelan injustamente a miles de sus ciudadanos todos los años. Si pudiera llevarse a cabo una intervención humanitaria en estos Estados de modo tal que se minimizara el daño a los civiles, sería legítima, aunque es difícil ver cómo se podrían mantener las muertes a un nivel suficientemente bajo como para ser proporcionado.

La prudencia le impone un límite ulterior al alcance de las obligaciones humanitarias y, como vimos en el capítulo VI, debe ser parte de todo debate sobre la guerra justa. En la mayoría de los casos, la proporcionalidad y la prudencia dictan la misma política. Por ejemplo, la intervención

occidental para detener el ataque ruso a Chechenia habría sido imprudente (las fuerzas occidentales habrían sufrido grandes bajas, se habría desestabilizado Europa, el conflicto podría haberse prolongado) y desproporcionado (probablemente habrían muerto más rusos y chechenios). Es posible, no obstante, concebir casos en los cuales la intervención humanitaria podría ser proporcionada pero imprudente a causa de los posibles costos para el interviniente. Un Estado no puede sacrificar números elevados de ciudadanos en pro de resultados humanitarios inciertos en otros países. Si bien los Estados tienen obligaciones con los extranjeros, su primera obligación es cuidar a sus propios ciudadanos (véase capítulo vi).

Adaptar fines y medios

Quienes llevan a cabo la intervención deben elegir estrategias que les permitan imponerse sin socavar el resultado humanitario. Esto puede requerir algo más que someterse a las reglas del *jus in bello* y le agrega dos cargas adicionales a la responsabilidad de líderes políticos y comandantes militares. Primero, los estrategas militares deben prestar especial atención al debido cuidado en la selección de objetivos y armas. En las intervenciones humanitarias, no mostrar el debido cuidado arroja serias dudas sobre la legitimidad de la operación en general. Segundo, los líderes políticos y militares deben elegir una estrategia militar calculada para lograr el mejor resultado humanitario en el menor tiempo y con el menor peligro para los no combatientes. Este requisito da origen a preguntas importantes acerca del valor relativo que se asigna a la protección de las fuerzas y de los no combatientes. En el capítulo ix argumentamos que aunque se exigía a los comandantes militares que aceptaran riesgos más elevados para sus soldados si eso reducía el riesgo para los no combatientes, hay límites importantes con respecto al riesgo que están obligados a aceptar. No hay motivos para pensar que la relación entre la protección de las fuerzas y la protección de los no combatientes deba ser diferente en las intervenciones humanitarias. La diferencia clave es que en esas intervenciones dar prioridad permanentemente a la protección de las fuerzas o no demostrar el debido cuidado tiene un impacto negativo más visible en la percepción de la justicia de la guerra en general (*jus ad bellum*) que en otros tipos de guerra justificable.

Jus post bellum

El segundo requisito moral adicional para quienes emprenden intervenciones humanitarias es la obligación de reconstruir después de la guerra el país que fue objeto de la intervención. En cierto sentido, todos los participantes en una guerra tienen esta obligación y hay motivos sólidos para sostener que el *jus post bellum* debe incorporarse como un tercer nivel de la tradición de la guerra justa, aunque por ahora es algo prematuro (véase Orend, 2000b, 2002; Walzer, 2004b). Bajo el *jus post bellum* se exige a los Estados que emprenden intervenciones humanitarias que colaboren con la población huésped en la reconstrucción de su país, si bien no deben imponer su propio plano para la reconstrucción a los pueblos que no lo deseen. El compromiso con el *jus post bellum* es, por lo tanto, un indicador importante de los propósitos humanitarios del interviniente. Si no hay un compromiso en este sentido, aparecen serias dudas sobre la intención humanitaria del interviniente y, si ésta era su principal justificación para ir a la guerra, dichas dudas alcanzan también a la legitimidad de la intervención misma.

Este marco se basa en la idea de que hay ciertos derechos morales universales que cruzan los límites culturales. Sin embargo, rechaza la idea de que los Estados pueden decidir por sí mismos cuándo y dónde usar la fuerza para proteger esos derechos. El marco comienza con la afirmación de que hay una relación estrecha entre la escala de la guerra justa y la fuente de autoridad de la intervención. Los Estados pueden actuar de manera unilateral en casos claramente definidos de genocidio, asesinato masivo y limpieza étnica en gran escala, siempre y cuando se cumpla con los otros criterios de la guerra justa. En casos más ambiguos, en cambio, están obligados a actuar de forma colectiva. La acción colectiva es una salvaguarda contra el abuso (que se vuelve menos importante a medida que aumenta la magnitud de la crisis humanitaria) y asegura que se use la fuerza sólo para la protección de valores comunes. Las intervenciones humanitarias deben llevarse a cabo con intención humanitaria, la cual puede evaluarse mediante cuatro pruebas: ¿parecen reconocer la obligación de actuar en casos similares?, ¿qué justificaciones aportan?, ¿han adaptado cuidadosamente los medios militares a los fines humanitarios?, ¿están com-

prometidos con dichos fines? Finalmente, la intervención humanitaria, como todas las guerras, debe cumplir con los otros criterios del *jus ad bellum* y el *jus in bello*. En particular, las consideraciones que hemos hecho dependen de cálculos de proporcionalidad y prudencia. El desafío que planteamos ahora es aplicar este marco al estudio de casos complicados, en los cuales el Consejo de Seguridad se negó a dar su autorización.

CASOS

Kosovo 1999

El 24 de marzo de 1999, la OTAN lanzó la operación *Fuerza aliada* para evitar una catástrofe humana en Kosovo. La intervención no fue autorizada por el Consejo de Seguridad. La OTAN decidió no presentar un proyecto de resolución porque Rusia amenazó con vetar cualquier resolución que autorizara la fuerza (Wheeler, 2000: 261). La intervención de la OTAN en Kosovo es, por lo tanto, una prueba significativa de la legitimidad de la intervención humanitaria, porque involucró a un grupo de Estados que se apartaron del marco de las Naciones Unidas y usaron la fuerza para poner fin a una emergencia humanitaria. Una comisión de expertos dictaminó que la intervención era "ilegal pero legítima" (Independent International Commission on Kosovo, 2000: 4), o sea que, si bien no cumplía con las restricciones del derecho positivo, había por lo menos un consenso parcial en que estaba "sancionada por la urgencia de su propósito moral" (Clark, 2005: 212). En otras palabras, había una tensión entre el derecho positivo y el natural, en la cual la OTAN y sus seguidores argumentaban que la naturaleza urgente del caso moral superaba las normas legales. La mayoría de los miembros de la OTAN decidieron no defender la intervención con argumentos legales; sostuvieron, en cambio, que la limpieza étnica de los albanos de Kosovo creaba un imperativo moral de actuar. Un proyecto presentado por Rusia al Consejo de Seguridad (véase S/PV.3989) que condenaba la intervención fue rechazado por 12 votos contra 3 (Rusia, China y Namibia). Si bien el rechazo del proyecto ruso no significó una aprobación retrospectiva (véase Wheeler, 2001: 156), le agrega credibilidad a la idea antirrestriccionista de que

hay un consenso moral entre los Estados liberales y algunos otros en que a veces es necesaria la intervención no autorizada en emergencias humanitarias supremas (véase Wheeler, 2004a: 44 y 45). No debemos ignorar, no obstante, que muchos, si no la mayoría de los Estados del mundo, se opusieron a la intervención (véase Schnabel y Thakur, 2000).

Las opiniones sobre la intervención de la OTAN en Kosovo giran en torno a dos cuestiones. La primera es la cuestión fundamental de la relación entre la autoridad correcta y la causa justa. Inmediatamente antes de la guerra, Clinton (en *The Times*, 1999) argumentó: "Creo que cualquiera sea el umbral que tienen que cruzar [los serbios], ya lo han cruzado". La posición de la OTAN era que la limpieza étnica en Kosovo constituía una grave afrenta a los valores europeos y que, como expresó Blair, "no podemos permitir que la guerra arrasara parte de nuestro continente, causando muerte, pérdida de los hogares y sufrimiento" (en Wheeler, 2000: 265 y 266). Quienes se oponían a la guerra negaron el argumento de que la crisis en Kosovo había cruzado el umbral de la guerra justa. Los rusos, por ejemplo, señalaron la legitimidad de la causa de Serbia (preservar la integridad territorial de Yugoslavia), los crímenes de guerra cometidos por el Ejército de Liberación de Kosovo y las cifras de víctimas, relativamente bajas. Cuestionaron que el uso de la fuerza fuera proporcionado y sostuvieron que la manera más prudente de proceder era colaborando con el gobierno yugoslavo (véase Lynch, 2001).

En la escala móvil de la autoridad correcta y la causa justa, ¿dónde se ubicaba Kosovo? Algunos de los críticos de la acción de la OTAN insistían en que la alianza se había precipitado; compartían la evaluación rusa de que la crisis no llegaba a ser tan grave como para justificar la intervención (por ejemplo, Chomsky, 1999; Walker, 2005: 36 y 37). En retrospectiva, la pregunta central —a menudo ignorada— es: ¿qué desencadenó la decisión de comenzar el bombardeo? La versión popular de los acontecimientos sostiene que la OTAN había decidido intervenir en caso de que Milošević no aceptara el acuerdo de Rambouillet propuesto por la OTAN y Rusia (véanse Chomsky, 1999: 107; McGwire, 2000). Cuando Milošević hizo precisamente eso, ostensiblemente porque el acuerdo les otorgaba a las fuerzas de la OTAN libertad de movimiento por toda Yugoslavia, la OTAN comenzó sus campañas de bombardeo. En realidad, muchos miembros de la OTAN creían que

no firmar el acuerdo no podía desencadenar la intervención. Estados Unidos aceptó que había dos desencadenantes: el rechazo del acuerdo propuesto y las violaciones al cese del fuego. El 18 de marzo, Estados Unidos afirmó que Yugoslavia era responsable de ambos (en Weller, 1999: 491). Sin embargo, algunos de los aliados europeos (Francia, Italia y Grecia, en particular) no estaban persuadidos de que se hubieran cruzado los umbrales inmediatamente después de Rambouillet. Creían que quedaba espacio para la negociación y que la escalada de violencia en Kosovo no era señal de una ruptura general del cese del fuego. La decisión de bombardear no fue una conclusión anunciada. El 20 de marzo comenzaron a aparecer informes de una nueva ola de limpieza étnica, pero algunos aliados europeos todavía se mostraban renuentes a intervenir. Richard Holbrooke fue enviado a Belgrado en busca de un acuerdo político. Cuando el Consejo del Atlántico Norte se reunió el 22 de marzo, Holbrooke informó que no había probabilidades de un acuerdo con Milošević. Lo grave era que el número de albanokosovares sujetos a limpieza étnica en los días anteriores había llegado a 60 mil y comenzaban a aparecer informes de asesinatos masivos (véase *us Department of State, 1999a, 1999b*). A la luz de esta rápida escalada de la crisis humanitaria, Italia, Grecia y Francia retiraron su oposición a la campaña aérea inmediata (véase Clark, 2001: cap. 6). El punto importante aquí es que aunque las negociaciones fallidas llevaron a los líderes de la OTAN a la mesa, fue la percepción de una crisis humanitaria *inmediata* lo que forzó a los Estados renuentes a aceptar la campaña de bombardeos.

Es razonable concluir, por lo tanto, que la crisis humanitaria en Kosovo era suficientemente imperiosa como para garantizar una intervención no autorizada, aunque este caso es más marginal que el de Darfur que trataremos luego. La legitimidad de la intervención dependía, sin embargo, de que la OTAN cumpliera con los otros criterios. Aquí aparecen dos problemas importantes. Primero, hay considerables dudas acerca de que la OTAN haya adaptado de manera adecuada sus medios (ataques aéreos) y los fines (proteger a los albanokosovares). Segundo, hay ciertas dudas sobre el proceso de selección de objetivos de la OTAN y su cumplimiento de los principios de proporcionalidad y discriminación. En las páginas siguientes nos dedicaremos al primer grupo de cuestiones, ya que las relativas a la selección de blancos son muy similares a las analizadas en el capítulo xi. Más aún, el Tri-

bunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, 2000) analizó estas quejas y llegó a la conclusión de que no había méritos para una acción legal contra la OTAN.

¿Es verdad que la OTAN no adaptó los medios a los fines y contribuyó de forma indirecta a la catástrofe humanitaria? La estrategia de la OTAN incluía ataques misilísticos desde barcos y bombardeos desde aeronaves que en su mayor parte volaban a más de 4.500 metros de altura, supuestamente para evitar el fuego antiaéreo. Según los críticos de la OTAN, la falta de un componente terrestre o de bombardeos desde aviones que volaban bajo no le permitían a la OTAN atacar de modo sistemático fuerzas serbias activas en tierra sin aumentar significativamente el daño colateral al intentar bombardear blancos móviles. De hecho, la OTAN atacó fuerzas serbias en Kosovo durante la campaña, pero los ataques resultaron mucho menos efectivos de lo esperado (Posen, 2000). Durante la guerra, la OTAN desplazó el énfasis de la campaña, pasando a atacar la infraestructura militar, económica y de gobierno de Serbia. En consecuencia, se argumenta que la decisión de restringir la guerra a bombardeos desde 3.000 metros de altura y no considerar una alternativa terrestre viable no le permitió a la OTAN evitar la limpieza étnica ni el asesinato masivo, además de proporcionarle a las fuerzas serbias la posibilidad de aumentar sus acciones contra la población de albanokosovares. Durante las primeras semanas de la intervención, las fuerzas serbias llevaron a cabo la limpieza étnica de un millón de albanokosovares, aparentemente sin que la OTAN lo impidiera.

La explicación más común es que la OTAN valoraba más las vidas de sus pilotos y soldados que las de los albanokosovares que supuestamente estaba salvando. La alta comisionada de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Mary Robinson, afirmó que la dependencia exclusiva de los ataques aéreos demostraba una falta de "coraje moral" por parte de la OTAN (en Wheeler, 2000: 272). Otros argumentaron que la OTAN podría haber atacado fuerzas serbias en Kosovo de manera más efectiva si hubiera arriesgado a sus pilotos permitiéndoles volar más bajo. Es innegable que la preocupación por sufrir bajas tuvo un rol importante en la estrategia de la OTAN, en especial en Estados Unidos. Sin embargo, hay también razones sólidas para sostener que ésta no fue la única consideración y que había serias razones de prudencia para limitar la intervención a los ataques

aéreos. Cuando Clinton (1999) le dijo al pueblo estadounidense en el comienzo de la guerra: "No pienso poner a nuestras tropas a librar la guerra", se estaba dirigiendo a tres públicos. Primero, estaba tratando, evidentemente, de alejar temores locales sobre posibles bajas estadounidenses. Segundo, estaba tratando de evitar la oposición del Congreso y el Senado controlados por el Partido Republicano. Por último, les hablaba a los aliados renuentes, como Francia, Italia y Grecia, que estaban seriamente preocupados por la legalidad de la intervención. Si se hubiera anunciado una posible invasión terrestre, estos tres Estados podrían haber vetado la campaña aérea. Por lo tanto, la alianza estaba más preocupada por la legalidad de la intervención no autorizada de lo que se ha reconocido hasta ahora. Estas preocupaciones jugaron en contra de una invasión terrestre y un "cambio de régimen". En resumen, la opción que tenían los líderes políticos en marzo de 1999 no era entre diferentes tipos de intervención, sino entre una campaña aérea y ninguna clase de intervención.

Limitar la intervención a los ataques aéreos tenía también sólidos fundamentos morales. La idea de que los aviones de la OTAN deberían haber volado más bajo se presta a bastante escepticismo. Las bombas guiadas de precisión necesitan un ángulo de deslizamiento de aproximadamente 3.600 metros para fijar el objetivo de manera correcta; además, pilotear un jet a baja altura no mejora la perspectiva visual del campo de batalla que tiene el piloto (véase Lambeth, 2001). Por otra parte, atacar blancos móviles con no combatientes en las cercanías, en lugar de objetivos fijos, aumenta de forma dramática la posibilidad de daño colateral y errores de selección de objetivos (véase capítulo IX). El argumento de que la OTAN debía haber acompañado los bombardeos aéreos con una invasión terrestre también se opone a los cálculos de proporcionalidad y prudencia. Como se demuestra en Afganistán e Iraq, los riesgos para los no combatientes en las invasiones terrestres son mucho mayores que en las campañas aéreas. Por lo menos 3.750 no combatientes murieron durante las etapas iniciales de la invasión de Iraq conducida por Estados Unidos, comparados con menos de 500 no combatientes durante la totalidad de la campaña de Kosovo. Dada la naturaleza marginal del juicio de que el cruce del umbral de la causa justa legitimaba la intervención no autorizada, podría argumentarse que la OTAN tenía poco margen de maniobra sin caer en la fuerza desproporcionada.

Esto lleva a preguntarse si la OTAN habría actuado mejor si hubiera decidido no usar la fuerza. Es innegable que en los 78 días de la campaña de la OTAN murieron y fueron sometidos a limpieza étnica tantos albanokosovares como en los 12 meses anteriores. Los responsables directos de estos asesinatos masivos y de la limpieza étnica son los perpetradores serbios, pero la OTAN estaba moralmente obligada a tomar todas las medidas razonables para minimizar el daño indirecto. Una vez tomada la decisión de intervenir, la obligación de cuidado de la OTAN se extendía a hacer todo lo posible dentro de los límites de la prudencia, la proporcionalidad y la discriminación para evitar los asesinatos masivos y la limpieza étnica, y garantizar, en la medida de lo posible, la seguridad de quienes habían sido obligados a abandonar sus hogares. En términos generales, la OTAN cumplió con la obligación de cuidado. Mantuvo una presencia permanente en los cielos de Kosovo y atacó fuerzas serbias en tierra cuando le fue posible. También contribuyó de manera significativa en los esfuerzos de albergar a los refugiados albanokosovares (Wheeler, 2000: 268 y 269). Todavía queda pendiente preguntarnos si no hubiera sido mejor no realizar ninguna acción. La respuesta a esta pregunta nos lleva de regreso al principio y está basada en un juicio sobre el deterioro de la situación en Kosovo sin la intervención. Hay dos puntos fundamentales. Primero, cualquier progreso político producido antes de marzo de 1999 se debió a que la OTAN amenazó a Yugoslavia con la fuerza. Yugoslavia no cumplió con el acuerdo a comienzos de 1999; no usar la fuerza habría socavado la credibilidad de la OTAN y habría reducido también la posibilidad de que cualquier forma de diplomacia coercitiva alterara la conducta serbia en el futuro. Segundo, y esto es absolutamente crucial, la ola de asesinatos masivos y de limpieza étnica que acompañó los ataques aéreos había comenzado por lo menos cuatro días (y según algunas fuentes, hasta seis días) *antes* de que la OTAN interviniera (Gellman, 1999). Como dijimos anteriormente, hay razones sólidas para creer que si Milošević no hubiera desencadenado otra ola de limpieza étnica, el Consejo del Atlántico Norte no habría llegado a un consenso acerca de los ataques aéreos. En otras palabras, el reinado del terror en Kosovo se habría producido independientemente de la intervención de la OTAN.

El caso de Kosovo demuestra que la relación entre la autoridad correcta y la causa justa está en el centro de los debates sobre la legitimidad de la

intervención humanitaria. La OTAN y Rusia no pudieron definir si la escala de la crisis en Kosovo creaba una causa justa para la intervención. En mi opinión, las fuerzas de Milošević habían cruzado el umbral con una campaña de asesinatos masivos y limpieza étnica a la que sólo se podía poner fin por la fuerza. Todavía hay dudas de que la OTAN haya adaptado de manera correcta los medios a los fines. No hay duda de que los miembros de la OTAN hicieron gala de parcialidad nacional en la estrategia elegida, que estuvo por lo menos en parte orientada a preservar las vidas de los aliados. La estrategia, sin quererlo, también redujo al mínimo las muertes de no combatientes. El hecho de que la estrategia minimizara también el riesgo directo para los no combatientes puede haber sido una coincidencia feliz, pero es una coincidencia con importancia moral. Por otra parte, la estrategia limitó el grado de protección que la OTAN podía ofrecer a los albanokosovares respecto de algunas de las consecuencias indirectas de su intervención. Estas consideraciones deben ponerse en perspectiva ante la intención claramente humanitaria de la OTAN en Kosovo, demostrada por sus justificaciones y su compromiso con la reconstrucción posterior al conflicto. Debe recordarse además que parte de la reticencia de la OTAN, en especial de Estados como Italia, Francia y Grecia, surgía más de serias preocupaciones sobre la base legal de la guerra que de una parcialidad nacional.

Iraq 2003

Hasta la fecha, debatir si la invasión a Iraq en 2003 puede legitimarse como intervención humanitaria ha significado tratar de definir si los aliados estaban motivados por preocupaciones humanitarias. Kenneth Roth (2004) argumenta que la guerra de Iraq no puede ser considerada una intervención humanitaria porque el impulso humanitario no había sido la motivación fundamental. Como resultado, los aliados eligieron estrategias que perjudicaron a la población civil y no planificaron la reconstrucción posterior, socavando así la posibilidad de resultados humanitarios positivos. Nicholas Wheeler y Justin Morris (2006) rechazan esta postura. Sostienen que, si bien los Estados nunca actúan por razones estrictamente humanitarias, los motivos que llevaron a Bush, a Blair y al australiano John

Howard a iniciar la guerra fueron al menos en parte de tipo humanitario. La legitimidad de la guerra se vio ciertamente afectada porque actuaron a pesar de una firme oposición global, además de hacer una planificación pobre, con el convencimiento de que los iraquíes los recibirían como liberadores. Sin embargo, no se debe descartar el argumento humanitario de antemano. El enfoque que nos proponemos tiene un punto de partida diferente. Según el marco que presentamos en la sección anterior, la cuestión de los motivos y las intenciones está en segundo lugar, precedida por la cuestión de la autoridad y la causa justa. El problema de concebir la intervención en Iraq como humanitaria no es tanto la definición de los motivos de los que intervinieron, sino la dificultad de argumentar que las condiciones humanitarias a comienzos de 2003 eran tan malas que justificaban la intervención no autorizada.

Cada uno de ellos, Bush, Blair y Howard, argumentaron en algún momento que las violaciones a los derechos humanos de Saddam justificaban la intervención para derrocarlo. En noviembre de 2002, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Gran Bretaña dio a conocer un breve informe en el que documentaba las décadas de violaciones a los derechos humanos en Iraq. El régimen iraquí, señalaba el informe, era culpable de tortura, violaciones, maltrato de prisioneros, ejecuciones sumarias, persecución de las minorías kurdas y chiitas y ejecución de su propio pueblo en cámaras de gas (Foreign and Commonwealth Office, 2002: 2). Poco antes de la guerra, Blair respondió a una inmensa manifestación antibélica sosteniendo que

si el resultado de la paz es que Saddam permanezca en el poder [...] les digo que las consecuencias de esa decisión también se pagarán con sangre. Pero esas víctimas nunca serán vistas. Nunca aparecerán en la pantalla de nuestros televisores ni inspirarán a millones para que tomen las calles. Pero seguirán existiendo. Librar al mundo de Saddam sería un acto de humanidad. Dejarlo allí es en verdad inhumano.

Tanto Bush como Howard expresaron sentimientos similares.

No hay duda de que el régimen de Saddam tenía un récord terrible en derechos humanos. En 1988, fuerzas iraquíes aplastaron una rebelión kurda con armas químicas y convencionales, matando a alrededor de 100 mil

personas (Stromseth, 1993: 81). Inmediatamente después de la guerra del Golfo de 1990-1991, las fuerzas iraquíes volvieron a entrar en acción. Esta vez, los kurdos y chiitas se rebelaron instigados por George Bush (padre) y fueron reprimidos con brutalidad. Para fines de abril de 1991, decenas de miles de civiles habían muerto y más de dos millones de refugiados habían huido de Iraq (Freedman y Karsh, 1993: 419 y 420). No caben dudas de que tanto en 1998 como en 1991, el gobierno iraquí cometió actos de asesinato masivo, cruzando el umbral de la causa justa. En ese momento, una intervención no autorizada habría sido legítima si se hubiera cumplido con las condiciones restantes. Esto da lugar a dos preguntas importantes sobre las credenciales humanitarias de la guerra de Iraq de 2003: la emergencia humanitaria en Iraq ¿se mantuvo vigente desde entonces? Y, si la respuesta a esa pregunta es negativa, ¿es legítimo intervenir más de una década después de los hechos para remover al gobierno responsable?

No es discutible la sugerencia de que el nivel de matanzas en Iraq descendió después de 1992 y no empeoró inmediatamente antes de la guerra. Esto no es un intento de excusar al gobierno de Iraq, pero pone en tela de juicio la necesidad de la fuerza no autorizada con propósitos humanitarios en 2003. Recapitulando: la relación entre la autoridad correcta y la causa justa permite intervenciones no autorizadas en casos extremos. El Consejo de Seguridad habría tenido derecho a autorizar una acción coercitiva por razones humanitarias en 2003 si se hubiera formado un consenso en ese sentido. Sin embargo, la ausencia de una referencia a una emergencia humanitaria "actual, en formación o inminente" en Iraq dentro de las resoluciones del Consejo de Seguridad es una evidencia de que "el Consejo de Seguridad, en su totalidad, no consideraba que la situación en Iraq fuera una amenaza para la paz y la seguridad internacionales *por razones humanitarias*" (Vesel, 2004: 56, el énfasis me pertenece). El uso no autorizado de la fuerza contra Iraq en 1988 o en 1991 habría sido una respuesta legítima a un asesinato masivo que se estaba llevando a cabo. En cambio, para que el uso de la fuerza pudiera ser válido como último recurso en 2003, tendría que haber habido una escalada de violaciones a los derechos humanos en Iraq, que incluyera asesinatos masivos y/o limpieza étnica.

La cuestión del momento adecuado es fundamental, porque si bien puede haber acuerdo en que la represión del pueblo por parte del Estado

viola los valores comunes, tanto la doctrina de la guerra justa como los estudiosos contemporáneos le asignan bastante importancia a la inmediatez del problema. En 1999, Iraq ocupaba el lugar décimo tercero en la lista de violadores de los derechos humanos (*The Observer*, 1999). El régimen de Iraq puede haber sido culpable de cualquier otra cosa a comienzos de 2003, pero en ese momento no era culpable de asesinatos masivos ni de limpieza étnica.

Decir que la guerra de Iraq fue una intervención humanitaria legítima es más persuasivo que decir que fue un acto de preempción o una imposición colectiva de la ley. Si el reclamo se hubiera elevado durante las brutales represiones de 1988 o 1991, el derrocamiento no autorizado del régimen de Saddam podría haber sido legítimo. Cuando la coalición invadió Iraq, en cambio, las fuerzas iraquíes no estaban cometiendo asesinatos masivos ni limpieza étnica, no se había cruzado el umbral de la causa justa, y los Estados individuales, por lo tanto, no tenían el derecho de intervenir sin autorización. El resultado es que, justa o injustamente, la gran mayoría de los Estados del mundo cree que la coalición abusó de las justificaciones humanitarias en beneficio de sus propios intereses. El efecto negativo es que será más difícil llegar a un consenso sobre la necesidad de la acción cuando se estén violando los derechos humanos básicos a escala masiva. Es demasiado pronto para sacar conclusiones claras, pero esta percepción generalizada dificultará la formación de un consenso en el Consejo de Seguridad acerca de la intervención humanitaria en casos que no sean marcadamente extremos, porque muchos Estados se mostrarán escépticos acerca de los reclamos humanitarios elevados por gobiernos de Occidente.

Darfur 2003

Los primeros dos casos han llevado hasta sus límites el derecho permisivo a la intervención. Como dijimos antes, la intervención humanitaria suele entenderse como una obligación imperfecta: los actores pueden intervenir para evitar y detener emergencias humanitarias supremas, pero ningún actor está obligado a hacerlo (Walzer, 2000: xiii). La falta de correspondencia entre derecho y obligación alienta el abuso, ya que da a los Estados un

amplio margen para elegir la no intervención. La pregunta clave es: ¿qué Estados –si es que los hay– tienen la responsabilidad de abogar por las intervenciones humanitarias y llevarlas a cabo? He sostenido que los Estados que invocan el derecho a intervenir en un caso tienen la responsabilidad de proteger a las poblaciones amenazadas en otras partes. No aceptar esta obligación arroja serias dudas sobre la credibilidad de actores que presentan un caso de intervención humanitaria para justificar sus intervenciones en otros casos. Éste no es, sin embargo, un argumento contra todas las formas de selectividad. La responsabilidad de un Estado de proteger a otros debe tener en cuenta dos consideraciones. Primero, hay cálculos de prudencia. La intervención militar puede ser imprudente porque expone a las fuerzas del que interviene a niveles inaceptables de riesgo o pone en peligro la estabilidad. La prudencia puede dictar que hay males que no pueden corregirse mediante la fuerza militar, aunque puede haber otras políticas alternativas (Brown, 2003b: 45). La segunda limitación es la proporcionalidad: puede calcularse que una intervención tiene más probabilidades de hacer un mal que de hacer un bien. En esas ocasiones, la intervención sería injusta. En este último caso de estudio, me propongo analizar qué agentes tienen la responsabilidad de actuar y en qué circunstancias, por referencia a una emergencia humanitaria en curso.

Desde 2003, el gobierno de Sudán y las fuerzas paramilitares *Janjaweed* llevan a cabo una campaña brutal de asesinatos masivos y limpieza étnica en respuesta a un levantamiento en Darfur (De Waal, 2005: 129). Las encuestas recientes ubican el número de muertes causadas por violencia directa entre 73.700 y 172.154. Las muertes por desnutrición y enfermedades prevenibles en los campamentos de personas desplazadas internamente (PDI) se elevaban a 108.588 en enero de 2005; aproximadamente 25 mil más han muerto en regiones inaccesibles (Coebergh, 2005). El Comité de Desarrollo Internacional de la Cámara de los Comunes de Gran Bretaña (House of Commons International Development Committee, 2005) ubicó la cifra total de muertos en 300 mil aproximadamente. Por lo menos 1.800.000 más han sido obligados a huir de sus hogares (UN News Service, 2004b). Luego de un voto unánime del Congreso estadounidense, Colin Powell dio el paso sin precedentes de llamar “genocidio” a esta forma de violencia (BBC World News, 2004a).

La respuesta del mundo a la crisis de Darfur fue casi inaudible. En el momento en que escribía este libro, se había instalado una pequeña misión de la Unión Africana (AMIS), con escasos fondos y poco personal, que no había logrado detener las escaladas esporádicas de violencia ni evitar que la situación humanitaria se siguiera deteriorando (Deen, 2005). El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó una actitud ambivalente. Por una parte, no les impuso sanciones severas a los funcionarios sudaneses y no consideró el uso de la fuerza para proteger a los civiles ni la ayuda humanitaria. Por otra parte, impuso sanciones limitadas a determinados individuos, y en 2005 tomó la decisión histórica de referir el caso de Darfur a la Corte Penal Internacional (ICC) (Res. 1590 [24 de marzo de 2005], 1593 [31 de marzo de 2005]).

La primera pregunta es: en la escala móvil de causa justa y autoridad correcta, ¿dónde se ubica la crisis de Darfur? No es poco razonable sostener que Darfur es un caso más claro que Kosovo o Iraq. A principios de 2004, Jan Pronk, el representante de las Naciones Unidas en Sudán, acusó a los grupos paramilitares árabes apoyados por el gobierno de "limpieza étnica" y advirtió que, si eso no se controlaba, la catástrofe humanitaria en Darfur sería comparable a la de Ruanda (en *BBC World News*, 2004b). En abril de 2004, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas envió un equipo de investigación que opinó que había "un patrón perturbador de los principios básicos de los derechos humanos y el derecho humanitario que se está llevando a cabo en Darfur, del cual tanto las Fuerzas Armadas de Sudán como las fuerzas paramilitares que las representan [...] son responsables" (United Nations High Commissioner for Human Rights, 2004: 8). Llegó a la conclusión de que "hay en Darfur un reino del terror" y de que el gobierno y sus representantes son casi con certeza culpables de delitos generalizados (United Nations High Commissioner for Human Rights, 2004: 15). El 25 de enero de 2005, una Comisión de Investigación de las Naciones Unidas creada por el Consejo de Seguridad para investigar acusaciones de delitos graves en Darfur concluyó que, si bien el gobierno de Sudán no tenía una política de genocidio, estaba implicado en numerosos crímenes de guerra y de lesa humanidad. Además, "en ciertos casos, determinados individuos, incluyendo funcionarios del gobierno, pueden llevar a cabo actos con intenciones genocidas" (International Commission of Inquiry on Darfur, 2005: 4).

Debido a todo esto, queda claro que la crisis en Darfur había cruzado el umbral de la causa justa. Por lo tanto, según el esquema planteado aquí, las organizaciones regionales, coaliciones de Estados dispuestos y Estados individuales tienen el derecho a intervenir para proteger a los civiles de Darfur sin la autorización del Consejo de Seguridad ni el consentimiento del gobierno sudanés. Junto con el derecho permisivo viene la obligación de actuar, que sólo está limitada por la prudencia y la proporcionalidad. La pregunta es: ¿qué agentes tienen la obligación de actuar? O ¿es correcta la apreciación de Walzer (2000: xiii) de que la obligación de intervenir no recae sobre ningún Estado ni grupo de Estados en particular?

La pregunta sobre quién tenía la obligación de intervenir fue el quid del debate global sobre cómo responder a la crisis. En términos generales, se sugirieron tres alternativas: el gobierno sudanés; la Unión Africana en cooperación con el gobierno o las Naciones Unidas. Muchos Estados que se han opuesto tradicionalmente a la intervención se manifestaron a favor de la primera posición, argumentando que la soberanía le otorgaba a Sudán la responsabilidad y el deber primordiales de cuidar a sus ciudadanos en Darfur. Por lo tanto, Pakistán, China y Rusia sostuvieron que el grado de sufrimiento en Darfur no era suficiente para se dudara seriamente de que Sudán estuviera cumpliendo con sus responsabilidades hacia sus ciudadanos (S/PV.4988). Los Estados que tradicionalmente han apoyado las intervenciones expresaron argumentos similares. A diferencia de Pakistán, China y Rusia, que basaron sus argumentos en un concepto casi absoluto de soberanía, la oposición del Reino Unido y de las Naciones Unidas a la intervención fue ostensiblemente prudencial. Un miembro del Ministerio de Asuntos Exteriores británico les dijo luego a los periodistas que el Reino Unido tenía dos problemas en cuanto a la aplicación de medidas coercitivas contra Sudán. Primero, “le preocupaba dar la impresión de que la comunidad internacional está atacando al gobierno de Sudán”. Segundo, invocando la “responsabilidad de proteger”, creía que “la mejor manera de llevar seguridad al pueblo de Darfur es lograr que lo hagan quienes tiene la responsabilidad primordial de hacerlo [...] el gobierno de Sudán” (*Sunday Standard*, 2004). A los funcionarios británicos les preocupaba en apariencia que la coerción inflamara la situación en Sudán, sin proporcionar seguridad, debido a las dificultades logísticas que implicaría un despliegue de fuerzas en Darfur. El 2 de

septiembre de 2004, Jan Pronk respaldó la idea de que era el gobierno sudanés quien tenía la responsabilidad de poner fin a la crisis (S/PV.5027).

Una segunda posición sugería que la Unión Africana (UA) tenía la responsabilidad de colaborar con el gobierno de Sudán. En julio de 2004, la UA comenzó a desplegar una fuerza reducida para proteger a sus monitores civiles en Darfur, que estaban observando el acuerdo del cese del fuego de El Fashir del 9 de junio de 2004. Inicialmente, se pensó en una fuerza de la UA de aproximadamente 3 mil efectivos, provenientes de nueve Estados (CBS News, 2004; Reuters, 2004a). A mediados de agosto, Ruanda desplegó un grupo de avanzada de 154 efectivos y el presidente insistió en que sus tropas usarían la fuerza para proteger a los civiles si era necesario (Human Rights Watch, 2004a). Aunque la UA indicó que sus tropas cumplirían efectivamente este rol, algunos miembros de la UA expresaron sus reservas en un comunicado al Consejo de Seguridad. Cuando Nigeria desplegó los primeros 153 efectivos de los 1.500 previstos, su presidente insistió en que sus fuerzas sólo protegerían a los observadores de la UA y que operarían con el consentimiento del gobierno de Sudán (Human Rights Watch, 2004b). Como Sudán se negaba a aprobar una orden de amplia protección a los civiles, se llegó a un compromiso por el cual las tropas de AMIS sólo protegerían a los civiles vulnerables en sus alrededores (African Union, 2004: 6).

No tardó en quedar claro que la UA carecía de los recursos financieros y logísticos necesarios para desplegar siquiera a los modestos 3 mil efectivos de paz que se habían planeado originalmente y que no podía proteger a los civiles de Darfur (UN News, 2004b). El 20 de diciembre de 2004 un monitor de alto rango de la UA informó que fuerzas del gobierno habían llevado a cabo ataques aéreos contra las aldeas (Reuters, 2004b). Días después, Annan se quejó de que la estrategia mundial de preservación de la paz en Darfur "no estaba funcionando" y que no había logrado proteger a los civiles ni evitar el deterioro de la crisis. En febrero de 2005 Pronk se quejó de que AMIS era demasiado pequeño y su despliegue demasiado lento como para brindar verdadera protección a los civiles (ambos en Deen, 2005). Otros se quejaron de que el despliegue de las fuerzas de AMIS era "caótico", caracterizado por un "planeamiento logístico pobre" y "falta de personal entrenado, fondos y experiencia en la intervención para proteger civiles" (en Moni, 2005).

La incapacidad de la UA para proteger a los civiles de Darfur plantea la pregunta sobre la posibilidad de que el mismo Consejo de Seguridad se hiciera cargo de la responsabilidad. Este argumento fue presentado en el Consejo por las Filipinas y Rumania, pero lo más significativo es que no fue presentado por algunos de los miembros permanentes del Consejo que habían apoyado la intervención en Kosovo o en Iraq o ambas (véase S/PV.5015, S/PV.5040). A pesar de que había evidencias claras de asesinatos masivos y de limpieza étnica, tanto Rusia como China amenazaron con vetar cualquier resolución que autorizara la acción coercitiva en Darfur. Si bien se debe conceder que su oposición a la acción coercitiva podría provenir en parte de una preocupación genuina por la erosión de la soberanía, ambos Estados tienen importantes intereses económicos en Sudán (Peterson, 2004).

El Consejo de Seguridad estaba bloqueado, la misión de la UA había demostrado que era ineficaz y era evidente que se había cruzado el umbral de la causa justa. En estas circunstancias, otros Estados y organizaciones tenían tanto el derecho como la obligación de actuar. Sin embargo, Estados que habían actuado por fuera del Consejo en Kosovo e Iraq no consideraron la posibilidad de hacerlo en este caso. Algunos, como Estados Unidos y el Reino Unido en particular, tenían sus Fuerzas Armadas exigidas al máximo por sus compromisos en Iraq, Afganistán, los Balcanes y otros lugares, por lo cual pueden haber tenido sólidas razones de prudencia para no desplegar números significativos de efectivos en Darfur. Estas razones no implicaban que no pudieran persuadir a otros (como el resto de sus aliados europeos) de que intervinieran o prestaran apoyo financiero y logístico a una fuerza interviniente.

La obligación de intervenir que recae sobre quienes invocan el derecho de hacerlo en otros casos no es ciega; depende de cálculos de prudencia y proporcionalidad. Tenemos derecho a esperar que los defensores de la intervención humanitaria en un caso consideren seriamente actuar por fuera del Consejo de Seguridad cuando las catástrofes humanitarias cruzan el umbral de la causa justa. Funcionarios británicos comentaron extraoficialmente que la intervención militar en Darfur era poco práctica porque la región era inaccesible y se hacía imposible enviar vehículos. Hay una franca contradicción entre esto y las declaraciones del jefe del Estado Mayor británico, el general Michael Jackson, que afirmó que Gran Bretaña

podía desplegar rápidamente 5 mil efectivos de las fuerzas de paz en Darfur, si era necesario (BBC World News, 2004c). Por otra parte, el terreno en Darfur es relativamente llano y abierto y la mayoría de los civiles ya están alojados en campamentos de PDI. Se podría usar en efecto a la infantería ligera y las fuerzas de aire para proteger los campos de los ataques de los *Janjaweed*. Finalmente, si bien es verdad que Darfur no tiene costa ni una pista de aterrizaje, el vecino país de Chad tiene bases militares francesas equipadas con pistas que podrían servir de escalas ideales (United Nations High Commissioner for Refugees, 2004). No es éste el lugar para discutir en detalle los pros y los contras de la posible intervención. Me propongo destacar que si la razón fundamental por la cual Gran Bretaña no consideraba una intervención en Sudán —cuando por sus acciones previas había reconocido su obligación de hacerlo— era de tipo prudencial, está obligada a explicar en detalle sus cálculos.

El argumento prudencial más fuerte contra la intervención estadounidense o británica está fuera de Darfur. Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos tanto como las de Gran Bretaña están exigidas al máximo. Estados Unidos hizo un muy mal cálculo tanto de las dificultades de reconstruir Iraq como de cuánto durarían las simpatías de la población por los talibanes en Afganistán, y tenía, en el momento del debate sobre Darfur, 150 mil efectivos en Iraq y 16 mil en Afganistán. El Reino Unido mantenía una fuerza de aproximadamente 8 mil efectivos en Iraq (BBC World News, 2005). Teniendo en cuenta la rotación de las tropas, estos compromisos ya implican una parte considerable de las fuerzas que pueden desplegar Estados Unidos y el Reino Unido. Por otra parte, existen consideraciones genuinas de prudencia acerca de la manera de lograr la paz en la totalidad del territorio de Sudán. En la última década, la guerra civil entre el Movimiento/Ejército Popular de Liberación de Sudán en el sur del país y el gobierno sudanés ha costado aproximadamente dos millones de vidas. Un acuerdo de paz firmado en 2005 puso fin a esta guerra. El Reino Unido tenía la profunda preocupación de que si el Consejo de Seguridad ejercía demasiada presión sobre el gobierno de Jartum, el gobierno sudanés abandonaría el acuerdo de paz. El primer argumento provee una razón convincente para que Estados Unidos y el Reino Unido no pudieran liderar una intervención en Darfur. Parece indicar que, a menos que ellos también encuentren un

argumento prudencial convincente, el peso de la intervención debería recaer sobre Estados como Francia, Alemania, España y los países escandinavos, que apoyaron la intervención en Kosovo. El segundo argumento no es tan convincente. Si los Estados más poderosos del mundo estuvieran comprometidos tanto con el acuerdo de paz como con Darfur, no es inconcebible que pudieran crear un equilibrio de incentivos y castigos que permitan la intervención en Darfur y al mismo tiempo obliguen al gobierno de Jartum a cumplir con el Acuerdo Integral de Paz. Estos Estados también podrían haber contribuido con efectivos a las fuerzas de las Naciones Unidas estacionadas en el sur de Sudán y alentado así a esa misión a extenderse gradualmente hacia Darfur.

Para reiterar nuestro enfoque, la preocupación respecto de Darfur no es tanto que ni Estados Unidos ni el Reino Unido hayan intervenido; es más bien que ni esos Estados ni sus aliados parecen haber aceptado su responsabilidad de proteger a los civiles de Darfur. La responsabilidad de proteger no exige una intervención militar en todos los casos pero, de hecho, obliga a los Estados que han invocado el derecho moral a intervenir por razones humanitarias en otros casos a analizar de manera genuina sus posibilidades de acción. Los Estados que invocaron un amplio derecho a la intervención en los casos de Kosovo y/o Iraq no pueden evitar la obligación en un caso como el de Darfur sin socavar futuros reclamos a un derecho permisivo a intervenir. Estos Estados están obligados a analizar las posibilidades de acción colectiva a través del Consejo de Seguridad y, si ese camino no está abierto y la causa justa es suficientemente importante, deben considerar con seriedad la acción no autorizada.

La obligación de intervenir está condicionada por cálculos de prudencia y proporcionalidad; no se desprende directamente de esto, por lo tanto, que no haber actuado en Darfur violara esa obligación. Si bien no hemos visto aún argumentos convincentes de que la intervención militar sería desproporcionada, Estados Unidos y el Reino Unido tienen por lo menos sólidas razones prudenciales para no comprometer grandes números de efectivos. Sin embargo, puede criticarse a estos Estados por no tratar con mayor empeño de forjar un consenso global de acción coercitiva ni ofrecer apoyo material a la UA o a otro posible interviniente. No puede decirse lo mismo de Estados como Francia y Alemania. No están muy comprometi-

dos en Iraq; tienen cierta capacidad de acción, en especial Francia, y brindaron importantes justificaciones morales para la intervención en Kosovo. Estos Estados no deberían estar libres de crítica por no actuar en Darfur.

CONCLUSIÓN

La intervención humanitaria es la más controvertida de las formas contemporáneas de guerra. Las diferentes subtradiciones dentro de la tradición de la guerra justa están profundamente divididas en este tema. El propósito fundamental de este capítulo es analizar la posibilidad de desarrollar un enfoque que se mantenga receptivo a estas diferentes perspectivas. Es necesario reconocer que hay crímenes que son una afrenta tal al derecho natural que se les debe poner fin; los perpetradores deben ser castigados. No obstante, deben considerarse seriamente los argumentos en contrario: el orden internacional se basa en la soberanía, las concepciones del bien tienden a ser construidas dentro de comunidades políticas y el peligro de abuso es muy real. En teoría, la Carta de las Naciones Unidas provee un mecanismo ideal para resolver estos reclamos. El Consejo de Seguridad tiene la autoridad legal para permitir acciones de imposición colectiva en respuesta a graves violaciones a la ley natural y provee una salvaguarda contra el abuso, asegurando que la acción esté limitada a casos de graves violaciones de los valores comunes.

Lamentablemente, los miembros del Consejo de Seguridad anteponen sus propios intereses al bien colectivo, como se demostró con claridad meridiana en la actitud estadounidense respecto de Iraq, en la actitud de Rusia y China hacia Darfur. Como resultado, el Consejo de Seguridad tiene un historial de no haber autorizado intervenciones oportunas contra regímenes genocidas: Idi Amin, Pol Pot, Slobodan Milošević, los *Intrahamwe* hutu y ahora los *Janjaweed* de Sudán han escapado a una acción coercitiva autorizada oportunamente. No obstante, como el derecho positivo y el derecho natural son parte de una tradición común de la guerra justa, un enfoque de la intervención humanitaria debe encontrar un equilibrio entre los requerimientos de ambos. Eso es precisamente lo que ha intentado hacer el enfoque que adoptamos aquí, estableciendo una relación entre causa justa y autoridad correcta y articulando un número de condiciones subsiguientes.

Hemos argumentado que cuando se cumple con todas estas condiciones, la intervención no sólo es permisible, sino moralmente exigida, sujeta a cálculos de prudencia y proporcionalidad.

Las tensiones y los dilemas que esto produce quedaron demostrados con claridad en los tres casos. Kosovo demostró la dificultad de verificar la relación entre causa justa y autoridad correcta en casos que no están claramente definidos y dio lugar a preguntas importantes sobre la relación entre medios y fines así como sobre la profundidad del compromiso del interviniente con la causa humanitaria. Aunque era justificable, mi postura fue que la intervención dio lugar a algunas preguntas difíciles. En el caso de Iraq, la escala de las violaciones a los derechos humanos en el momento de la invasión no era suficiente para justificar una invasión no autorizada. Si bien el régimen de Saddam era culpable de asesinatos masivos, en especial en 1988 y 1991, no estaba llevando a cabo un programa de asesinatos y limpieza étnica cuando los aliados invadieron en 2003. La intervención no autorizada con propósitos humanitarios en este caso fue injusta. El caso de Darfur provee una prueba útil para la pregunta sobre quién tiene la obligación de intervenir en las crisis humanitarias. En mi opinión, los Estados que han invocado el derecho a la intervención en otras situaciones estaban obligados a brindar protección en este caso. No cumplir con esta obligación debería ser causa de serias dudas en casos futuros, cuando los mismos Estados invoquen el derecho a intervenir con fines humanitarios. Mientras que Estados Unidos y Gran Bretaña tenían sólidos motivos prudenciales para no comprometer grandes contingentes de sus propias tropas, al no movilizar apoyo para la intervención ni considerar que se actuara por fuera de Consejo de Seguridad su postura resultó preocupante desde un punto de vista moral. Por otra parte, deben quedar expuestos a serios cuestionamientos los Estados como Francia y Alemania, que actuaron por fuera del Consejo de Seguridad en 1999 respecto de Kosovo, pero que hasta ahora se han negado a hacerlo en Darfur.