



CONSIDERACIONES SOBRE LA EXISTENCIA DE UN DERECHO DE INTERVENCIÓN INTERNACIONAL POR RAZONES HUMANITARIAS

Carlos A. Naveira

Las intervenciones internacionales realizadas en apoyo del denominado derecho humanitario han sido frecuentes. El centro de ese despliegue lo constituyen las Naciones Unidas, órgano que posee facultades para autorizar incluso el empleo de la fuerza. Cuando dichas intervenciones son efectuadas sin el aval de las Naciones Unidas, se presentan situaciones que aún no han sido totalmente resueltas por el derecho internacional, las que por su importancia y consecuencias se aprecia necesario analizar.

La comunidad internacional ha orientado sus esfuerzos tratando de establecer limitaciones en el uso de la fuerza, fijando los fundamentos y razones que justifican dicho accionar.

Las Naciones Unidas prevén en el Capítulo VII de su Carta los supuestos en los que se encuentra autorizado el uso de la fuerza. En el funcionamiento del órgano internacional corresponde al Consejo de Seguridad intervenir y aprobar las acciones relacionadas con el tema.

Por ello, la intervención armada en aquellas ocasiones en que no ha sido aprobada por el Consejo, constituye un tema de interés dado su importancia en el desenvolvimiento de las relaciones internacionales, tanto respecto a las razones que justifican dicha utilización, como en lo relacionado con las consecuencias que podrían esperarse.

Carlos A. Naveira ingresó al Cuerpo de Auditores de la Armada Argentina en 1978 como Teniente de Fragata.

Actualmente presta servicios como Subasesor Jurídico en el Estado Mayor Conjunto, con el grado de Capitán de Navío.

Realizó los cursos de Estado Mayor Especial, Superior de Defensa Nacional, Especialización en Derecho Internacional de los Conflictos Armados y Derecho Internacional Humanitario. Cursó la Maestría en Estrategia en el Instituto Universitario Naval y la Maestría en Economía y Ciencias Políticas en la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas.



Lo expuesto resulta particularmente evidenciado en ocasión de la crisis de Kosovo donde, no obstante que el Consejo no había autorizado el uso de la fuerza debido al veto de la URSS y China, la Organización del Atlántico Norte –OTAN– empleó este recurso en Yugoslavia.

Esta aparente contradicción en el régimen de las relaciones internacionales, al querer legitimarse el uso de la fuerza cuando el Consejo no autorizó ese procedimiento, hace necesario precisar sus alcances y establecer la posibilidad de encontrarnos frente a un nuevo sistema de intervención, ajeno en principio a la estructura establecida en las Naciones Unidas.

La situación lleva a analizar los siguientes interrogantes:

- *¿Existe un derecho de intervención internacional por razones humanitarias?*
- *¿En su caso, dicha intervención resulta ajustada a alguna norma escrita o consuetudinaria, o quizás en gestación en el derecho internacional?*

El uso de la fuerza. Su evolución en las relaciones internacionales

En sus comienzos el derecho a la guerra era un atributo de la soberanía del Estado, un medio de autotutela para imponer el respeto de los derechos y obtener la satisfacción de los intereses en el seno de una sociedad descentralizada.

En el siglo XVI, época caracterizada por la legitimidad del recurso de la fuerza en las relaciones internacionales, es cuando las llamadas Escuela Española y Escuela Protestante de Derecho Internacional comenzaron a distinguir entre guerras justas e injustas ⁽¹⁾.

(1)
Francisco de Vitoria, Domingo de Soto, Baltasar de Ayala y Francisco Suárez de Toledo, fueron algunos de los integrantes de la Escuela Española

Se consideraban justas a aquellas que reunían un justo título –declaración realizada por el legítimo soberano; una justa causa y necesidad–, es decir ausencia de medios alternativos para conseguir justicia, como también una orientación adecuada, consistente en la omisión de producir daños a terceros no comprendidos en las hostilidades.

La admisión del derecho a la guerra presentaba dos limitaciones: una formal, ya que se debía anunciar al otro contendiente el inicio de las hostilidades mediante una declaración de guerra; la otra, de fondo, dado por la existencia de un cuerpo normativo –denominado *ius in bello*–, que regulaba la conducción de las hostilidades, así como los derechos de las partes y los neutrales.

Recién a fines del siglo XIX los intentos por restringir el uso de la fuerza produjeron resultados satisfactorios, en especial con las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y 1907, como también con las Convenciones de La Haya de 1907.

El paso más significativo lo dio el Pacto de la Sociedad de las Naciones al establecer una moratoria de guerra, comprometiéndose los Estados miembro a someter al arbitraje y/o arreglo judicial, o bien al examen del Consejo, los desacuerdos susceptibles de ocasionar un conflicto.

(2)
Inciso 3º: “[...] Los miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia [...]”.
Inciso 4º: “[...] Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado [...]”.

El fracaso de la Sociedad de las Naciones y de la política de seguridad colectiva condujo a la Segunda Guerra Mundial, de cuya experiencia surge posteriormente la Organización de las Naciones, como medio para garantizar y regular las obligaciones, responsabilidades y derechos para todos los Estados.

Como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, los redactores de la Carta plasmaron en el art. 2do inciso 4to, la obligación de los miembros de la organización de abstenerse del recurso a la fuerza en las relaciones internacionales. Asimismo, en el art. 2do inciso 3ro se establece la obligación de arreglar pacíficamente las controversias ⁽²⁾.

Excepciones a la prohibición del uso de la fuerza. Legítima defensa

Si bien la prohibición del uso de la fuerza constituyó una aspiración general, en la búsqueda de ese objetivo no se dejaron de considerar las situaciones en que su empleo podría aceptarse como legítimo.

En este sentido, el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas establece que: [...] *ninguna disposición de la Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán de manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales [...]*.

El ejercicio de la legítima defensa como excepción al principio que prohíbe el uso de la fuerza se encuentra sujeto a determinados requisitos. El Estado que sufre el ataque deberá acreditar la existencia de necesidad, proporcionalidad e inmediatez. Estos principios no difieren en lo esencial de las condiciones que son requeridas por el derecho penal vigente en nuestro país.

La necesidad identifica al ejercicio de la fuerza como el único medio al que puede recurrir el Estado, no teniendo otros a su alcance para detener la agresión.

La proporcionalidad se refiere al quantum de la fuerza que el Estado atacado debe emplear para contrarrestar la del agresor. Es decir juega en función del tipo de fuerza comprometida y de la finalidad de la legítima defensa, que consiste en desactivar el ataque armado. La acción defensiva debe ser proporcionada a la naturaleza e intensidad del ataque y suficiente para desactivarlo.

La defensa debe presentar inmediatez con el ataque. Su ausencia podría variar el ejercicio de la legítima defensa en una infracción del art. 2.4, por ejemplo, cuando se efectúa a título de represalia armada.

La legítima defensa en el sistema de seguridad colectiva constituye a este recurso en provisional y subsidiario; por ello, el Estado que la ejerce debe comunicar inmediatamente al Consejo las medidas adoptadas.

Simultáneamente a la prohibición de la amenaza y uso de la fuerza en las relaciones internacionales se ha dispuesto, a través de los mecanismos previstos en el Capítulo VII de la Carta, un sistema de seguridad colectiva.

El Consejo de Seguridad es el eje de dicho sistema y tiene facultades para decidir medidas, incluso armadas, vinculantes para todos los miembros. En estos casos el uso de la fuerza está dirigido a hacer frente a las situaciones que, según una definición previa por parte del mismo Consejo, implican una amenaza o un quebrantamiento de la paz, o un acto de agresión.

Una vez subsumida una situación en uno de los tipos del art. 39 de la Carta, el Consejo podrá instar a las partes a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables (por ejemplo: establecer el alto el fuego, retirada de tropas, etc.), a fin de evitar el agravamiento de la situación ⁽³⁾.

El caso Kosovo

Hemos tomado como ejemplo de análisis los sucesos vividos en ocasión de la crisis de Kosovo, que consideramos constituye una situación aplicable a los interrogantes señalados al comienzo del presente.

(3) Artículo 39: "El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales [...]".

Las tensiones y violencia entre los serbios y la población de origen albanés en el territorio de Yugoslavia se remonta a comienzos de 1990.

Las autoridades nacionales, con la finalidad de extinguir las disputas y suprimir la intención de los albaneses de proclamar su independencia, utilizaron la violencia como forma de disuadir, provocando numerosas víctimas y el aumento en la cantidad de refugiados.

La situación en Yugoslavia no mejoró, determinando su entidad una nueva intervención del Consejo de Seguridad, quien mediante la Resolución 1199, el 23 de septiembre de 1998, afirmaba que el deterioro en Kosovo constituía una amenaza a la paz y la seguridad de la región, exigiendo el retiro de las unidades militares.

Es aquí donde interviene la Organización del Atlántico Norte (OTAN) que exige a Yugoslavia el cumplimiento de las disposiciones del Consejo de Seguridad. La seriedad de la situación llevó a las autoridades de Yugoslavia a firmar dos tratados.

Uno con la OTAN, por el que aceptaba verificar el retiro de las fuerzas yugoslavas de Kosovo, y otro, con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), por el que aceptaba conformar una misión que comprobara el cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad.

La reanudación de la intervención militar en Kosovo motivó la participación directa de la OTAN, que el 24 de marzo de 1999 utilizó la fuerza contra Yugoslavia, sin haber obtenido la previa autorización del Consejo.

Debemos considerar que la política llevada adelante por las autoridades de Yugoslavia presentaba una evidente orientación genocida, tal como lo determinó el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia ⁽⁴⁾.

Asimismo, también apreciamos que la actuación de la OTAN estuvo destinada a poner término a una catástrofe humanitaria. Estos aspectos se han señalado a fin de partir de presupuestos uniformes que permitan una visión similar de la situación.

Fundamentos expuestos para justificar la intervención de la OTAN

a) Legítima defensa

La intervención de una organización regional como la OTAN, asumiendo un despliegue militar sin contar con el aval de las Naciones Unidas, motivó reacciones internacionales que dieron lugar a la consecuente justificación.

La Asamblea General de la OTAN en una resolución de noviembre de 1998 pretendió efectuar una aplicación extensiva del artículo 51 de la Carta, a fin de fundamentar en la legítima defensa la intervención de la alianza ⁽⁵⁾.

Cabe destacar que la Corte Internacional de Justicia ya se expidió respecto de la noción de legítima defensa, estableciendo que el recurso de la legítima defensa se aplica exclusivamente a los casos de agresión armada.

En este sentido expresó que: “[...] en el derecho internacional vigente hoy, trátase del derecho internacional consuetudinario o del sistema de las Naciones Unidas, respecto de fines que no constituyan una agresión armada, los Estados no tienen derecho alguno de respuesta armada colectiva ⁽⁶⁾.”

La lectura de los artículos de la Carta no permiten fundamentar una interpretación amplia del principio de la legítima defensa, que implique justificar bajo este instituto la acción de

(4)
Decisión del 11 de julio de 1996 en el caso *Kardzic- Mladic*. V. Hervé Ascensio y Raffaele Maison, *L'activité des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex Yougoslavie*, AFDI, 1997, págs. 395-396.

(5)
Doc. OTAN AR 295 SA 1998.

(6)
C.I.J., *Recueil* 1986, pág. 110 (Controversia entre Estados Unidos y Nicaragua).

la OTAN. Esta posición fue tácitamente reconocida por los integrantes de la alianza ya que, con algunas excepciones, se abstuvieron de utilizar estos argumentos.

Cabe concluir que aún cuando el uso de la fuerza por Yugoslavia contra parte de su población fuera excesivo e injustificado, ello no implicaba considerar la existencia de una agresión que habilitara el ejercicio de la legítima defensa.

b) Razones humanitarias

Al prohibir la Carta del organismo internacional a los Estados miembro el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la intervención militar, en el supuesto de alegarse razones humanitarias, es razonable considerar que debería estar expresamente autorizada.

De la lectura de la Carta surge que no prevé en forma expresa el derecho de intervención por razones humanitarias, como excepción al principio general que prohíbe el uso de la fuerza.

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha manifestado: [...] *ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de ningún otro. Por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualquier otra forma de injerencia [...] son violaciones del derecho internacional* (7).

(7)
Resolución 2625, A G de las Naciones Unidas, 24 de octubre de 1970.

En esta misma orientación los Convenios de Ginebra de 1949, que resultan específicamente aplicables a la cuestión examinada, establecen que *no podrá invocarse disposición alguna del presente Protocolo con objeto de menoscabar la soberanía de un Estado o la responsabilidad que incumbe al gobierno de mantener o restablecer la ley y el orden en el Estado* (8).

(8)
Art. 3 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional del 08 de junio de 1977.

De lo hasta aquí analizado se concluye que ni la Carta de las Naciones Unidas ni el derecho internacional humanitario prevén específicamente el derecho de intervención por razones humanitarias, como excepción al principio que prohíbe el uso de la fuerza.

La inexistencia de una norma expresa incentivó a interpretar las circunstancias relacionadas con la cuestión, a fin de tratar de obtener una fundamentación que posibilitara justificar la intervención de la OTAN.

En este sentido, considerando que el Consejo de Seguridad había remarcado la *necesidad de prevenir* la catástrofe humanitaria en Kosovo, se trató de fundar la intervención de la OTAN en el ejercicio de las acciones tendientes a hacer efectiva la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

De esta forma, a la “prevención humanitaria”, señalada por el Consejo en las Resoluciones 1199 y 1203, se la vinculó con la obligación de “prevenir” el delito de genocidio que prevé la Convención del 09 de diciembre de 1948 (9).

(9)
Este argumento fue expuesto por Bélgica, en la vista pública de la C.I.J., celebrada el 10 de mayo de 1999 en el caso *Licéite de emploi de la force (Yugoslavia c. Bélgica)*, CR 99/15, pág. 17.

Sin embargo sobre este aspecto ya se ha expedido la Corte Internacional de Justicia, expresando que “[...] el recurso unilateral a la fuerza no podría ser un método apropiado para asegurar el respeto de los derechos humanos [...]” (10).

(10)
Citado en 6.

A referirse al derecho de intervención de un Estado sobre el territorio de otro, lo calificó como la “[...] manifestación de una política de fuerza que, en el pasado, dio lugar a abusos de los más graves [...]”, no teniendo esa forma de expresión lugar en el sistema de las Naciones Unidas.

Asimismo el Comité Internacional de la Cruz Roja no obstante el apoyo a las intervenciones humanitarias, no ha aceptado que se realicen de esta forma.

Apreciaciones finales

De lo expuesto se desprende que la intervención de los Estados miembro de la OTAN, al margen del sistema de las Naciones Unidas y sin autorización del Consejo de Seguridad, constituyó una acción contraria a la Carta, ya que el sistema vigente en las Naciones Unidas no prevé este tipo de actuación.

Hay quienes sostienen que la intervención armada sería procedente para la defensa de ciertos valores universales. Así, los participantes de la reunión del Consejo Atlántico, celebrada en Washington el 23 y 24 de abril de 1999, consideraron que la crisis de Kosovo cuestionaba valores fundamentales para los países que actuaron en las operaciones de la OTAN.

El Secretario General de la OTAN expresó que la finalidad de su intervención era poner término a la violencia llevada a cabo por las fuerzas policiales y armadas serbias, reduciendo la catástrofe humanitaria. En igual sentido el presidente de la República francesa, Jacques Chirac, consideró que la situación humanitaria constituía una razón que por su importancia permitía justificar apartarse del cumplimiento de una regla vigente ⁽¹¹⁾.

(11)
Citado por Djonchid Montaz,
Revista Internacional de la Cruz
Roja, N° 837, págs. 89/102.

Si bien lo expuesto traduce las manifestaciones de una de las partes interesadas, existía, justo es reconocerlo, un cierto consenso internacional en cuanto a que la comunidad no podía permanecer pasiva ante las violaciones de derechos humanos, habida cuenta la incapacidad del Consejo de Seguridad para autorizar el recurso a la fuerza como consecuencia del veto de uno de sus miembros permanentes.

Parecería ratificar lo expuesto la posición del Consejo de Seguridad que se abstuvo de condenar la intervención de la organización regional.

Por otra parte, no serían los sucesos de Kosovo el único hecho de estas características, toda vez que existen precedentes, por ejemplo, las operaciones militares llevadas a cabo por algunos Estados europeos en el Congo en 1962.

Estas operaciones, realizadas bajo el fundamento humanitario, no recibieron el aval del Consejo de Seguridad, que tampoco las condenó posteriormente. Lo expuesto constituye antecedentes que podrían ser interpretados a favor de un principio de excepción al uso de la fuerza por motivos humanitarios.

Ello nos lleva a analizar la posibilidad de encontrarnos ante el nacimiento de una norma general de origen consuetudinario que, en el caso de catástrofe humanitaria, autorice el uso de la fuerza sin el asentimiento expreso del Consejo de Seguridad, prescindiendo del efecto del veto cuando el Consejo trate cuestiones humanitarias.

De admitirse esto estaríamos respondiendo afirmativamente al segundo de los interrogantes planteados al comienzo del presente.

Esta posición, motivada quizás en la defensa de intereses dignos de ser protegidos, no debería hacernos olvidar los principios que gobiernan las relaciones internacionales. Los Estados no orientan su accionar por sentimientos sino por intereses, a veces comunes y en ocasiones opuestos.

Para la defensa de esos intereses eligen las estrategias que consideran convenientes, siendo factible que puedan colisionar con las de otra entidad soberana.

Es en estos casos cuando la existencia de intereses contrapuestos puede dar origen a un conflicto y como consecuencia de ello afectarse la seguridad del Estado.

Si la racionalidad privara en todos los casos, no habríamos estado expuestos a las grandes

guerras del siglo pasado, como tampoco a la incertidumbre y peligro mundial vividos durante el desarrollo de la guerra fría.

No siendo posible determinar cuándo la capacidad de emplear la fuerza será aplicada, el concierto internacional organizó un sistema de salvaguardas de la agresión armada a fin de evitar el acaecimiento de situaciones conflictivas.

Dentro de esta orientación el Consejo de Seguridad asume la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales, conforme lo determina el artículo 24 de la Carta, mientras que los Estados miembro han acordado [...] *aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad [...] (art. 25).*

De esta forma el sistema creado por las Naciones Unidas favorece a los menos poderosos, ya que la organización internacional vigente impide la dominación forzada de los más débiles ⁽¹²⁾.

En este esquema las naciones con menos peso internacional tienen la posibilidad de presentar sus puntos de vista e intereses a la comunidad mundial, que al ser compartidos o apoyados por otros Estados pasan a tener un peso específico que ya no depende exclusivamente del poder o influencia individual de ese actor internacional.

Es evidente que de no existir un orden como el vigente en las Naciones Unidas, los menos poderosos tendrían un ámbito de actuación más acotado, ya que en el marco internacional el poder se asocia con la capacidad para actuar libremente.

Las consecuencias del uso de la fuerza, su autorización para el empleo con el aval internacional han sido particularmente limitados, de forma que el veto de un miembro permanente del Consejo impide la aplicación de este recurso.

Si bien esto podría ser cuestionado, ya sea por disconformidad respecto de quienes integran el Consejo o bien por la forma en que puede ser utilizado el veto, este procedimiento ha demostrado ser eficaz y tiene plena operatividad hasta tanto no se lo reemplace.

Tras la caída del comunismo, al desaparecer la bipolaridad imperante, el mundo giró hacia una estructura internacional multipolar, asentada en el equilibrio o balance de poder, con alianzas de conveniencia, sustentadas en factores que se diferencian de las ideologías otrora imperantes.

Este reajuste internacional reposa en una marcada difusión del poder, el que ya no recae exclusivamente en los Estados, dado que intervienen otros actores internacionales, y que hace percibir cierta incertidumbre sobre la firmeza de los actuales esquemas de poder.

Esto implica una observación crítica respecto de la posibilidad de reconocer derechos a las organizaciones regionales, para que puedan utilizar el recurso de la fuerza al intervenir ante catástrofes humanitarias.

Estas organizaciones, como la OTAN, reconocen un origen asociado a intereses políticos, cuyos objetivos no pueden asimilarse a los que llevaron a la creación de las Naciones Unidas.

Si bajo la apariencia de la defensa de derechos, incluso ante situaciones que exteriorizaran una aparente necesidad de actuar, la realización de acciones conducentes a una intervención y uso de la fuerza sin el aval internacional podría colocarnos ante hechos consumados en donde resultaría difícil emplear argumentos y acciones tendientes a impedir efectos disvaliosos.

Si se han producido cambios en la sociedad internacional, éstos todavía no han sido reco-

(12)
Conforme Sofía Chico, "El rol de las Instituciones Internacionales en la Seguridad Internacional", Boletín del Centro Naval, N° 814, mayo/agosto de 2006, págs. 221/ 223.

gidos por el derecho, lo cual lleva a conducirse por fuera de los principios y procedimientos usualmente utilizados, privilegiándose criterios de oportunidad que podrían resultar sensibles a cambios políticos y apreciaciones de contenido económico.

No estando establecidos entonces los procedimientos que deberían ser adoptados, ni los alcances y forma de la intervención, es posible que bajo una intención solidaria nos exponamos a situaciones negativas.

Por otra parte, si las intervenciones se justifican en la defensa de valores trascendentes, recordemos que el consenso internacional es difícil hallarlo con respecto a valores que no sean una abstracción pura, siendo imposible determinar cuál es el verdadero sentido que orienta a los Estados cuando invocan estos valores para justificar sus acciones.

Por ello, consideramos que el orden normativo internacional, debería contemplar específicamente esta cuestión, a fin de otorgar certidumbre a situaciones como la analizada, ya que los Estados tendrían la necesidad de adecuar su actuación a pautas preestablecidas.

Cambiaremos de esta forma un obrar discrecional en una conducta reglada.

Es por ello deseable, como experiencia de lo sucedido, que se recepte jurídicamente la forma de intervención en estos supuestos, buscando una solución que permita compatibilizar la defensa de intereses internacionalmente aceptados con el respeto a la decisión e integridad de los Estados. ■

MAN Ferrostaal Argentina S.A.



80 m Offshore Patrol Vessel (OPV)



MAN Ferrostaal lleva más de 40 años en el país ofreciendo sus servicios para Inversiones Industriales, de Infraestructura y de Defensa, como Contratista General o en consorcio con empresas nacionales e internacionales en proyectos de gran escala, especialmente en las áreas de siderurgia, química, petroquímica, industria naval, transporte y metalmecánica.

Lima 355 8° – C1073AAG BUENOS AIRES - ARGENTINA
 Tel ..54-11-5031 5300 – Fax ..54-11-5031 5301
 Mail fsa@ferrostaal.com www.manferrostaal.com