

DICIEMBRE 2009

Soberanía como condición: los límites de la intervención humanitaria

Por Florencia Montal

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

La cuestión de la intervención ha estado presente en las relaciones internacionales a lo largo de toda la historia. Un momento clave en este sentido es la sanción del principio de no intervención en la paz de Westfalia de 1648 con la adopción de la regla *cuius regio eius religio*, por la cual los soberanos podían elegir sin ningún constreñimiento más que su propia conciencia la religión de sus estados. A partir de ese momento las relaciones internacionales se jugaron en base a una regla de oro: el soberano derecho de los estados de esgrimir el principio de no intervención ante cualquier intromisión externa. No es que no hubo intervención desde el siglo XVII en adelante, pero la fuerza de la norma proviene del hecho que cada vez que los estados la violasen, debieran invocar otra norma para justificar su conducta, cosa que no sucedería si el principio de no intervención no tuviera valor alguno. En el caso de la doctrina de la intervención humanitaria, uno de los desarrollos más revolucionarios de las relaciones internacionales en los últimos años, la vigencia de esta norma fundamental se observa en que no se anula el principio de no intervención sino que se lo atenúa ante el incumplimiento de otras normas internacionales como son los derechos humanos.

Durante la Guerra Fría la intervención poco tuvo que ver con preocupaciones humanitarias. En este periodo, Neil MacFarlane¹ identifica cuatro tipos diferentes según quién fuera el interventor: las superpotencias, antiguos poderes coloniales, poderes regionales u organizaciones multilaterales. En cuanto al primer tipo, hay que diferenciar dos ámbitos diferentes donde la conducta no fue la misma. Por un lado las superpotencias tenían un acuerdo tácito por el cual la esfera de influencia de una estaba totalmente fuera del alcance de la otra. Cualquier tipo

de intervención, por más razones humanitarias que estuvieran detrás, era impensable. Por otro lado, cada una en sus esferas de influencia y en la periferia sí intervenían en aquellos puntos donde percibían que estaba en peligro su posición estratégica en el marco del conflicto bipolar, pero lo usual era que tanto Estados Unidos como la Unión Soviética buscaran hacerlo de forma más subterránea, sea a través de terceros estados (*proxy superpower intervention*), agencias especiales o, por lo menos en el caso americano, empresas. Estas intervenciones estaban claramente motivadas por intereses estratégicos de las superpotencias. Otro tipo de intervención común durante la Guerra Fría fue el llevado a cabo por las ex-potencias coloniales europeas en los que eran sus dominios. Tanto en los casos de las intervenciones de Estados Unidos o de la URSS como de los poderes coloniales, lo que motivó la intervención fueron consideraciones auto interesadas prácticamente en ausencia de elementos normativos. En un tercer tipo de intervención, aquellas realizadas por parte de poderes regionales en los conflictos internos de sus vecinos², es posible identificar una dimensión humanitaria ya que sus acciones pusieron fin a situaciones de gravísimas violaciones de derechos humanos. Por lo que

podría decirse que fueron intervenciones humanitarias en cuanto a sus consecuencias, pero la violación de derechos humanos no estuvo presente como justificación para intervenir sino que se apeló al derecho de auto-defensa. Es interesante notar que la reacción de los estados más importantes ante la discusión en el Consejo de Seguridad sobre si podía justificarse la acción sobre una base humanitaria no fue que no había razones humanitarias suficientes o que, habiéndolas, la motivación era esencialmente política, sino que violaciones graves a los derechos humanos no podían justificar la intervención militar. El cuarto tipo es el llevado a cabo en el marco de organizaciones multilaterales. Se trataba de lo que se conoce como operaciones de mantenimiento de la paz de primera generación. Esto implica la necesidad de consentimiento del gobierno huésped y que el objetivo sea mantener la paz y estabilidad sin afectar elementos fundamentales de la relación estado-ciudadano³. En conclusión, según MacFarlane, “la práctica de la intervención durante la Guerra Fría fue mayormente unilateral, estatista y motivada por la búsqueda de poder y otros intereses egoístas en un sistema bipolar anárquico”.⁴

En *Military Intervention after the Cold War*

Andrea Talentino considera que en la pos Guerra Fría la transformación de la intervención afectó tanto su forma como sus funciones.⁵ En cuanto a la forma, una comparación de los números del período 1946-1989 y de 1989 en adelante arroja que de los 68 conflictos civiles ocurridos durante la Guerra Fría, 41 experimentaron algún tipo de intervención (60% de los casos) y de esas intervenciones, 35 se dieron en forma unilateral y sólo 9 se llevaron a cabo multilateralmente (51% y 9% respectivamente). En cambio, luego de la caída del muro de Berlín, de los 37 casos de conflicto interno se intervino en un total de 26 oportunidades (71% de los casos). Este aumento de la tendencia a la intervención ya de por sí es un dato a resaltar, ya que se esperaría que las grandes potencias tengan menos interés en intervenir en la periferia que el que tenían en épocas de conflicto ideológico intenso. De todas formas, el cambio no es simplemente que se comenzó a intervenir más, sino que también cambió la forma en que se interviene. Aumentó significativamente el porcentaje de intervenciones multilaterales con un importante involucramiento de organizaciones internacionales (15% casos y 41%) en detrimento de las que ocurrieron de forma unilateral (11 casos y 30%)⁶. La intervención también ha cambiado en su función. De ser

considerada un instrumento de política exterior interesado mayormente en el sostenimiento del statu quo en algún territorio considerado estratégicamente importante, el fin de la Guerra Fría marcó el comienzo de una evolución hacia la intervención concebida como un proceso de transformación del vínculo entre el estado y el individuo estrechamente vinculada con desarrollo de la noción de justicia global en el régimen de los derechos humanos. A diferencia de la típica operación de la era bipolar, las intervenciones contemporáneas son abiertas, publicitadas y discutidas en foros internacionales y persiguen agendas liberales en el sentido de los cambios que buscan introducir en el terreno a nivel del mercado y la organización socio-política.

Respecto de la intervención humanitaria en la pos Guerra Fría hay dos cosas que explicar. Por un lado la evolución de la doctrina y cómo se llega a que la Asamblea General de las Naciones Unidas legitime la idea de que es posible intervenir en un estado por razones humanitarias⁷. Por el otro, el grado en que ello se ha implementado en la práctica. En cuanto a lo primero, los años noventa proveyeron un contexto internacional propicio para que tomara fuerza la idea de

soberanía como responsabilidad, promovida por todos los últimos Secretarios Generales de Naciones Unidas⁸, de que la soberanía estatal incluye la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos de su población y que en situaciones en las que ocurran violaciones masivas de esos derechos, por acción y omisión de los gobiernos, estos ya no estarían resguardados por las normas de no intervención ante las acciones de terceros estados que busquen remediar la situación, especialmente en el marco de acciones multilaterales. La evolución que se da en la Escuela Inglesa desde una versión original pluralista que fue incorporando cada vez más elementos solidaristas resulta de mucha utilidad para explicar cómo ha cambiado la doctrina de la intervención humanitaria, ya que describen el tránsito de una sociedad de estados que consagra la soberanía como su norma básica, institución central de la sociedad internacional pluralista, a una sociedad solidaria en la que sus miembros consideran la posibilidad de exceptuarse de esa protección si no cumplen con sus obligaciones para con sus ciudadanos. Originalmente, y escribiendo en el contexto de principios de la Guerra Fría, los teóricos de la Escuela Inglesa se preocupaban por cómo alcanzar el orden y a medida que pasó el tiempo

comenzaron a desarrollar la idea de que cualquier orden es frágil si no está basado en verdadera justicia. No es que en su origen la Escuela Inglesa pensara sólo en términos de poder y del interés del estado y que recién con el tránsito al solidarismo incorporan elementos normativos. Por ejemplo, para Hedley Bull, la sociedad de estados pluralista con su énfasis en la importancia de la soberanía estatal debe ser valorada en tanto es la mejor forma que tienen los estados para regular sus relaciones y alcanzar un orden que sirva al bienestar de la humanidad.⁹ Ahora, los solidaristas llegan a la conclusión inversa de que la mejor forma de garantizar la seguridad e integridad de los seres humanos es justamente supeditando la soberanía a la calidad de la relación estado-ciudadano. Esta divergencia tiene su origen en el punto de referencia de cada vertiente. Pluralismo y solidarismo se concentran en las distintas procedencias que puede tener una amenaza a la seguridad individual. Mientras los pluralistas se preocupaban por el mal que puede causar a una población un poder externo al intervenir en otro estado¹⁰, los solidaristas buscaron la forma de evitar el daño que surge desde el interior de los mismos estados, es decir, en situaciones en las

que “un gobierno ha vuelto la maquinaria del estado en contra de su propio pueblo o donde el estado a ha colapsado en la ausencia de la ley”.¹¹

Lo que para los pluralistas era parte del remedio, para los solidaristas es, no causa efectiva del problema, pero sí de la posibilidad de su existencia. Por más que esta argumentación capture la transformación (incompleta) de la naturaleza de la discusión respecto de la relación entre soberanía e intervención humanitaria, no es tan útil para explicar por qué es tan importante el fin de la Guerra Fría para el cambio en el discurso. Y aquí una explicación la da el realismo estructural. En un mundo unipolar Estados Unidos, al no tener otro poder comparable con el cual interactuar sino una serie de poderes todos menores y no cohesionados, es capaz de imprimir en el sistema características acordes a su identidad liberal que de otro modo se verían atemperadas por los imperativos de la competencia por la seguridad.¹²

Que la Escuela Inglesa se haya movido hacia estas concepciones no significa que ellos vean que la práctica de la política internacional también lo haya hecho. Para Andrew Hurrell, si bien las relaciones internacionales se han vuelto tan densas en la era de la globalización que es imposible volver a una concepción pluralista

clásica de la sociedad internacional, el pluralismo, con su concepción centrada en el estado, aún puede explicar mucho de lo que sucede mientras que la fuerza del solidarismo varía por áreas de cuestiones y por regiones. No es lo mismo el apoyo a nociones condicionales de soberanía en los países nórdicos o de Europa occidental que de Rusia o China, por ejemplo. Según Hurrell, “no estamos lidiando con un mundo westfaliano desaparecido o en desaparición, sino con un mundo en el que concepciones solidaristas y cosmopolitas de la gobernanza coexisten, a menudo no felizmente, como muchos aspectos del viejo orden pluralista”¹³. En cuanto a la intervención humanitaria, David Forsythe considera que, a pesar del desarrollo de la norma y su aceptación por una gran parte de la comunidad internacional, aún el problema principal de la mayoría de las situaciones de inseguridad humana sigue siendo que no se interviene tanto como sería necesario¹⁴. En otras palabras, el problema de la selectividad de la intervención. Cuando uno pretende explicar este desfase entre la doctrina y la práctica, el realismo provee explicaciones teóricas interesantes. Podría decirse que los estados intervienen sólo cuando creen que intereses vitales están en juego, por ejemplo

por los efectos que estos conflictos tienen en desplazamientos de personas, o cuando hay una presión doméstica importante para intervenir. En este sentido, los liberales capturan bien el punto en que los actores de la sociedad civil transnacional cumplen un rol presionando para intervenir en defensa de los derechos humanos. La cuestión es que, siendo un sistema de seguridad colectiva que se activa por decisión de los estados y que ejecuta estas decisiones movilizándolo los recursos que controlan los estados, la sociedad civil no puede más que influir en los cálculos de los estados a través de la movilización de la opinión pública. El otro problema asociado a la selectividad es la intensidad de las operaciones. Si no son acciones motivadas por lo que se percibe son intereses vitales sino por demandas domésticas, es difícil que los estados se comprometan más que superficialmente y que inviertan sus recursos (financieros y humanos) con la intensidad y duración requerida por la magnitud de la tarea. Si bien el problema de la selectividad podría explicarse como un remanente del antiguo orden pluralista que está en transición a un orden solidario, cabe preguntarse hasta qué punto los estados que resisten la codificación de un derecho inequívoco de intervención humanitaria en beneficio de poblaciones oprimidas por sus

gobiernos lo hacen preocupados por el daño que ello causaría al orden de la sociedad internacional el destapar esa caja de Pandora. O si se trata de cálculos egoístas sobre lo que dicha norma puede significar para el auto interés estatal. Si estos estados buscan mantener la centralidad del principio de no intervención porque lo valoran en tanto ese orden pluralista protege a sus poblaciones de los peligros de potenciales guerras de intervención, entonces es posible que eventualmente lleguen a concluir que es mejor, para garantizar el bienestar de la humanidad, basar el orden en la justicia. Pero si el referente es el estado y la soberanía es valorada porque permite la posibilidad de desviarse de las normas cuando no sean convenientes al interés estatal, es difícil pensar que pueda transitarse plenamente hacia una sociedad internacional, o hasta mundial, basada en principios solidarios.

Referencias:

- (1) MacFarlane, Neil S. (2002) "Intervention in World Politics" en Adelphi Paper Series, Oxford: Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, Cap. 3.
- (2) Casos paradigmáticos son la intervención de la India en Bangladesh, de Tanzania en Uganda y de Vietnam en Camboya.
- (3) Tradicionalmente, *peacekeeping* significó que el estado huésped de la operación daba su consentimiento para que fuerzas internacionales, una vez alcanzado el fin de las hostilidades, permanezcan en su territorio por un período determinado con el objeto de evitar un resurgimiento del conflicto. Los estados fueron alterando esta práctica e incorporaron objetivos de fomento del desarrollo social y político local. No sólo entrarían en el terreno para impedir que se reavive el conflicto sino también para resolver los problemas que lo causaron y evitar, a través de reformas, que vuelva a surgir en el futuro. Esto es lo que se conoce como operaciones de mantenimiento de la paz de segunda generación. Son más comprensivas en sus objetivos que las de primera generación, pero siguen requiriendo el consentimiento del estado en el que van a desplegarse. La tercera generación de operaciones es la más interesante para abordar la cuestión de la intervención humanitaria, porque, a diferencia de las otras, en este caso existe la posibilidad de que sean implementadas sin que se haya llegado a un acuerdo de paz y sin el consentimiento del estado huésped.
- (4) MacFarlane, Neil, Op. cit., p. 45.
- (5) Talentino, Andrea. 2005. *Military Intervention after the Cold War*. Athens: Ohio University Press, p. 19.
- (6) *Ibid.*, p. 26.
- (7) 2005 World Summit Outcome, New York, United Nations.
- (8) Boutros Boutros-Ghali, (1992) *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, New York United Nations; Kofi Annan (1999) "Two Concepts of Sovereignty" en *The Economist*, September 18 y Ban Ki-moon (2008) *The Responsibility to Deliver*, Opening remarks at Year-End Press Conference, New York, United Nations.
- (9) Bull, Hedley, *The Anarchical Society*,

citado en Wheeler, Nicholas J (2000) *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press.

- (10) Wheeler cita a Franck y Rodley, quienes ponen el ejemplo de Hitler utilizando justificaciones humanitarias para su intervención en Checoslovaquia, Op. cit., p. 30. Según R.J. Vincent, "This acceptance of pluralism, then, comes not from moral satisfaction with the society of states, or from the notion that one state is after all as good as another, but from the concern at the harmful consequences of any interventionist alternative position", (1986) *Human Rights and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 118.
- (11) Wheeler, Nicholas, p. 27.
- (12) Waltz, Kenneth, (1979) *Teoría de la Política Internacional*, GEL, 1988.
- (13) Hurrell, Andrew (2007) *On Global Order. Power, Values, and the Constitution of International Society*, Nueva York: Oxford University Press

Para citar este artículo:

Montal, Florencia (2009), "Soberanía como condición: los límites de la intervención humanitaria" [disponible en línea desde diciembre 2009], Serie de Artículos y Testimonios, N° 59. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: <http://www.cari.org.ar/pdf/at59.pdf>