

LAS PRÁCTICAS DE INTERVENCIÓN HUMANITARIA Y EL SIGNIFICADO DE LA SOBERANÍA: UNA LECTURA EN EL MARCO DEL CUARTO DEBATE DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Rosa María Pérez

Resumen

Las intervenciones humanitarias han creado un vínculo entre el respeto a los derechos humanos y la práctica internacional. En este contexto la precisión del concepto de soberanía adquiere especial importancia. Se concibe como un elemento inherente a la condición del Estado, interpretándose como la autoridad absoluta que mantiene sobre su territorio. En abordajes recientes por parte de los teóricos que han estudiado el Cuarto Debate en la disciplina de las relaciones internacionales —el cual se caracteriza por analizar los enfoques de carácter epistemológico que renuevan los desarrollos cognitivos en esta área—, se ha asumido a la soberanía en términos de cómo funciona, más que su significado preciso. Las intervenciones humanitarias indican generalmente una violación a la soberanía, sin embargo, pueden ser necesarias y justificadas cuando se trate de regímenes que violan los derechos humanos, como es el caso de Sierra Leona, que conllevó un cuestionamiento acerca de la capacidad estabilizadora de la Organización de las Naciones Unidas.

Palabras clave: Intervenciones humanitarias; Soberanía; Relaciones internacionales; Sierra Leona

Abstract

Humanitarian Interventions have created a liaison between respect for human rights and international practice. In this context, the accuracy of the concept of sovereignty gains significance. It is conceived as an element inherent to the condition of the state and is construed as the absolute authority of the latter over its territory. Recent theoretical analysis—in light of the Fourth Debate on International Relations, which is known for its study of the epistemological approach to cognitive development in this area—has embraced sovereignty in terms of its function over its precise definition. Humanitarian interventions generally entails a violation of human rights; nevertheless, it may be justified in relation to regimes infringing human rights, such as Sierra Leona, which gave rise to questions relating to the stabilizing capacity of the United Nations.

Key words: Humanitarian Intervention; Sovereignty; International Relations; Sierra Leona

PRESENTACIÓN

A los efectos de este trabajo, resulta pertinente partir de la noción de *derecho de injerencia humanitaria*, el cual surge de un principio básico en relaciones internacionales, como es el respeto a los derechos humanos, que trata de crear un vínculo entre el derecho positivo y la práctica internacional. Esto conlleva a

precisar la importancia de las intervenciones humanitarias, las cuales han tenido una rápida aceptación dentro de la dinámica internacional. No obstante, a pesar de los aspectos positivos que conllevan, hay otros que inspiran reservas. Se habla de que las mismas deben estar centralizadas por las organizaciones internacionales, pues resulta inaceptable que sea un Estado o un gobierno el que se atribuya el poder de enviar misiones humanitarias, ya que las acciones aisladas pueden dar lugar a abusos que conducen a una violación de la soberanía.

La precisión del concepto de soberanía en este contexto adquiere especial importancia. Se sabe que constituye un referente para la condición del Estado, aun cuando teóricos de las relaciones internacionales sugieren que el significado de la soberanía no está claramente definido. Generalmente, la soberanía se interpreta como la autoridad absoluta que mantiene un Estado en particular sobre su territorio, así como la independencia y el reconocimiento internacional de un Estado soberano por parte de otros estados soberanos. No obstante, en estudios recientes por parte de los analistas que hacen de la soberanía el foco de sus trabajos, se encuentra una concentración específica más en cómo funciona el concepto, que su significado preciso. Además resuelven el asunto, partiendo de un significado estable de soberanía —premisa que asumiremos como válida— aunque sabemos que no funciona igual en todos los tiempos y todos los lugares.

Las prácticas de intervención humanitaria participan la estabilización de dicho concepto. Esto es así, pues las discusiones sobre la intervención invariablemente implican interrogantes sobre ella. En política global, la intervención humanitaria indica generalmente una violación a la soberanía. En consecuencia, el discurso sobre intervención comienza situando a un Estado soberano con fronteras que podrían ser violadas, y luego concibe las transgresiones de estas fronteras como un problema. Cada intervención viene acompañada de una justificación a través de la soberanía y de la condición de Estado. Entendámonos: las intervenciones humanitarias, si bien a la luz del derecho internacional pueden estar violando el principio de no intervención, y por lo tanto, atentan contra una soberanía concebida tradicionalmente como poder supremo sobre un territorio específico, llegan a ser absolutamente necesarias, plenamente justificadas y hasta deseables, cuando se trata de regímenes que violan en forma flagrante los derechos humanos.

En este orden de ideas, el objetivo general de este trabajo está orientado a analizar la relación entre las intervenciones humanitarias y el significado del concepto de soberanía de acuerdo con el constructivismo social, que es una de las corrientes más representativas del llamado Cuarto Debate de las Relaciones Internacionales. Dicha teoría propone que cuando las prácticas del Estado no encajan en las interpretaciones intersubjetivas¹ de lo que debe ser un Estado soberano, entonces es legítima la intervención en los asuntos internos de un Estado “hereje”, y así es reconocido y legitimado por la comunidad internacional.

¹ Término utilizado por Alexander Wendt, representante de la corriente del constructivismo social, que implica el manejo de intereses e identidades por parte de los actores, en un determinado contexto.

En tal sentido, se ha considerado la precisión de los siguientes ejes temáticos:

a. El derecho internacional humanitario y su diferencia con el derecho de injerencia humanitaria, tanto en su formulación teórica como jurídica.

b. La soberanía como capacidad normativa en la esfera internacional y la justificación de las intervenciones humanitarias.

c. La soberanía a través de la Teoría del Constructivismo Social (éste es el enfoque escogido en el marco del Cuarto Debate de las Relaciones Internacionales, con base en el trabajo de Alexander Wendt: *Anarchy is What State Make of it: The Social Construction of Power Politics*. Este autor estima que existe en la estructura internacional una serie de normas y reglas formales, pero también debe estimarse una fuerza motivacional en virtud de un conocimiento intersubjetivo, que define una identidad y un sistema de intereses, que están implícitos en las justificaciones a las prácticas de intervenciones humanitarias.

d. Por último, se va a hacer referencia a un caso particular donde se hizo presente la intervención —por demás necesaria— de la Organización de las Naciones Unidas: Sierra Leona. Las secuelas de los hechos de violencia que se han llevado a cabo en este país resonarán con fuerza durante los próximos años. A pesar de la presencia de la ONU, se habla de un fracaso en las operaciones para el mantenimiento de la paz en Sierra Leona, pues se estima que fueron tardías, además de que esta organización no ha contado con el suficiente poder de convocatoria para obtener apoyo de los países vecinos que también han desencadenado rebeliones. En consecuencia, esto ha contribuido a cuestionar la capacidad estabilizadora de las Naciones Unidas en la región africana.

EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y EL DERECHO DE INJERENCIA HUMANITARIO EN SU FORMULACIÓN TEÓRICA Y JURÍDICA

Existen tres principios del derecho internacional que resulta conveniente señalar, pues están vinculados al tema objeto de estudio: no intervención, soberanía e igualdad, de hecho consagrado en la Carta de la ONU, y que figuran en numerosos instrumentos internacionales importantes (OEA, OUA, etc.). De acuerdo con lo anterior, el Estado, al menos en teoría, es soberano de sus actos, que sólo pueden ser limitados por las normas que éste acepte respetar por su propia voluntad o bajo circunstancias imperativas. Estos límites se manifiestan en tratados y en la creación de organismos multilaterales a los cuales los estados se adhieren.

La soberanía, concebida de manera limitada conforme a esta nueva tendencia, acepta la disminución de la soberanía de los estados a favor de la comunidad

internacional organizada, mediante un reparto de atribuciones entre los países miembro, a fin de que puedan actuar con la independencia y libertad necesarias para su existencia y desarrollo, y que las organizaciones puedan actuar en su esfera propia sin restricciones y con el reconocimiento estatal. De allí la necesidad de precisar el significado del derecho internacional humanitario y del derecho de injerencia humanitaria.

El derecho internacional humanitario se conoce como “el derecho de los conflictos armados”, establecido a través de la costumbre y los tratados. En palabras de Francoise Bouchet-Saulnier: “Este derecho busca reglamentar cómo se llevan a cabo las hostilidades, fundamentalmente intentando evitar que los conflictos alcancen un punto de no retorno... uno de los medios para hacer esto, es limitar la elección de los métodos de guerra para evitar sufrimientos y destrucciones inútiles”.² Sin embargo, a menudo se prefiere la expresión “derecho internacional humanitario” (DIH), pues resalta el objetivo humanitario del derecho en este tipo de conflictos. Aunque el término humanitario experimenta un uso creciente, en principio abarca las situaciones de conflicto armado, asumiendo que otras ramas del derecho internacional, tales como el derecho de los refugiados, los derechos humanos y el derecho de la cooperación pueden ser pertinentes a la acción humanitaria.

El derecho internacional humanitario se encuentra contenido en:

- a. Las diversas declaraciones y convenios de La Haya (1899, 1907, 1954, 1957, 1970, 1973) que rigen las normas para dirigir hostilidades.
- b. Los cuatro convenios de Ginebra de 1949, que regulan y fijan los métodos de guerra y han añadido normas relativas a la protección y socorro de no combatientes durante las hostilidades.
- c. Dos protocolos adicionales a los convenios de Ginebra, adoptados en 1977, para unificar y mejorar la protección de víctimas de los conflictos.

El DIH sigue desarrollándose y dispone de numerosas disposiciones jurídicas que en principio le permiten readaptarse y responder a la nueva naturaleza de los conflictos internacionales. Es hoy por hoy el único marco jurídico que permite reglamentar las acciones de socorro en contextos de conflicto.

A pesar de que el DIH está concebido para ser aplicado en situaciones y personas precisas, nada impide que se invoque y aplique a otras situaciones. Cuenta con numerosas disposiciones que se presentan en diferentes textos internacionales en forma más o menos detallada. Las disposiciones que ofrecen mayor protección o son más detalladas siempre pueden servir para interpretar las disposiciones

² F. Bouchet-Saulnier (2001). *Diccionario práctico de derecho humanitario*. Barcelona: Ediciones Península, p. 246.

generales o servir de marco de referencia para las operaciones de socorro. Esto es particularmente importante, ya que las normas que gobiernan los conflictos armados internacionales son más detalladas que las que se aplican a los conflictos internos. En el DIH, la calificación jurídica de las situaciones y de las personas constituyen una apuesta jurídica y política enorme, ya que de esto depende los derechos de los individuos. De hecho, para limitar el peligro de encontrarse con individuos sin protección porque no entran en ninguna categoría, este derecho enuncia normas mínimas, así como garantías fundamentales aplicables a todo momento.

El derecho de injerencia humanitaria. Su noción concretamente aparece en 1987, se le conoce como la tesis francesa sobre derecho humanitario, y su objetivo "es inscribir en el orden jurídico internacional el derecho de las organizaciones no gubernamentales (ONG) a socorrer víctimas de catástrofes naturales y políticas".³ En efecto, el derecho internacional humanitario afirma de manera clara que las acciones emprendidas por organizaciones humanitarias no gubernamentales no deberán ser consideradas como una injerencia en el conflicto o como un acto hostil. En el pasado, determinados estados utilizaron argumentos humanitarios para justificar las intervenciones directas y armadas, violando la soberanía de otros estados. Actualmente, el Consejo de Seguridad detenta el monopolio internacional del uso de la fuerza.

El concepto de injerencia humanitaria ha procurado animar y justificar el recurso a la fuerza internacional previsto en el marco de la ONU para proteger poblaciones amenazadas en sus propias fronteras. De esta forma ha vuelto a abrir el camino a las operaciones armadas acometidas por los estados en el marco de la ONU, o con su consentimiento, pero no ha llegado a esclarecer el papel que desempeñan las consideraciones de tipo humanitario en las decisiones de empleo de la fuerza de la ONU, ni a clarificar la responsabilidad de los soldados de la ONU con respecto a la protección de las poblaciones en peligro.

El derecho de injerencia en los asuntos internos de los estados está previsto y limitado por la Carta de las Naciones Unidas, en su capítulo VII, artículo 39.⁴ Este derecho queda confiado al Consejo de Seguridad cuando el comportamiento de un Estado constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales. El Consejo puede adoptar una serie de medidas, incluyendo las diplomáticas y económicas. Puede también utilizar la fuerza y decidir una intervención armada internacional para hacer que cese el comportamiento del país en cuestión. En varias ocasiones el Consejo ha decidido iniciar operaciones militares u operaciones de mantenimiento de paz invocando consideraciones humanitarias, pero como se sabe, las operaciones de mantenimiento de paz obedecen a imperativos más

³ M. Bettati (1987). *Le devoir d'ingérence*. París: Éditions Denoel, p. 5.

⁴ 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 tomadas en conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener la paz y seguridad internacionales".

amplios, en los cuales las consideraciones humanitarias pudieran tener un carácter secundario. Por lo tanto, es importante no confundir las “intervenciones humanitarias” llevadas a cabo por los estados o por la ONU, con las actividades de socorro abordadas por organizaciones humanitarias en periodos de conflicto.

Desde hace siglos, los estados han intentado justificar sus intervenciones armadas en los asuntos interiores de otros estados, por motivos “nobles”, como la defensa de los derechos humanos, de las minorías, de sus nacionales expatriados u otros motivos de humanidad. Existió el tiempo de la guerra justa, y más tarde el de las intervenciones de humanidad emprendidas por estados para proteger la persona y los bienes de sus connacionales en un país extranjero. Tenemos el ejemplo de las intervenciones de las potencias europeas en el Imperio otomano para defender las minorías cristianas, la intervención de India en Pakistán en 1971, para proteger a los bengalíes de las amenazas del ejército pakistaní. El denominador común de todas las intervenciones es el uso de la fuerza para imponer el respeto a los principios de humanidad.

En teoría, el derecho internacional contemporáneo no reconoce la legitimidad de estas acciones cuando se emprenden de manera unilateral por un Estado. En el marco multilateral, la única justificación del uso colectivo de la fuerza contra un Estado, según lo contempla la Carta de la ONU, reside en las amenazas que este Estado pueda plantear a la paz y seguridad internacionales. Las violaciones del derecho humanitario no se mencionan expresamente. La Subcomisión de Derechos Humanos de la ONU, el 20 de agosto de 1999, reafirmó una resolución donde establece que el derecho de injerencia humanitario, cuando se trata de emplear la amenaza o la fuerza armada, no tiene fundamento jurídico en el derecho internacional. En el marco de las operaciones de mantenimiento de paz, la mayoría de los acuerdos que prevén la presencia de la fuerza internacional han sido negociados por el “Estado anfitrión”, bajo los auspicios de Naciones Unidas. La acción humanitaria forma parte del dispositivo de resoluciones del Consejo de Seguridad para justificar y legitimar una decisión de intervención militar de la ONU, pero sólo constituye uno de los componentes de las operaciones de mantenimiento de paz junto a las consideraciones diplomáticas y políticas. Las ONG no tienen ningún control sobre el contenido de este concepto. Finalmente, desde el punto de vista jurídico, la Carta de la ONU y el Derecho Internacional hacen —que en teoría— prime la idea de *soberanía* de un Estado, y prohíben, por consiguiente, la intervención de un Estado dentro de las fronteras de otro, sin su consentimiento. Sin embargo, existen excepciones vinculadas al concepto de seguridad colectiva. La idea de que el conflicto armado constituye una amenaza a la paz y seguridad ha aparecido como justificación para las intervenciones en el marco de la ONU.

LA SOBERANÍA Y LA JUSTIFICACIÓN A LAS INTERVENCIONES HUMANITARIAS

La soberanía es un concepto complejo, por lo que existe una distinción que necesariamente debe hacerse: la soberanía como capacidad fáctica, como poder

efectivo y como capacidad normativa, y la soberanía estatal a efectos internos e internacionales. Se inscribe, en este sentido, la tipología desarrollada por Stephen Krasner:⁵ La soberanía legal internacional (que implica reconocimiento), la soberanía doméstica (que implica autoridad y legitimidad) y la westfaliana (entendida con base en control y autoridad, basada en dos principios: territorialidad y exclusión de actores externos de la estructura doméstica de autoridad). Respecto a esta última se habla de su violación, precisamente cuando se da la intervención.

De acuerdo con la temática escogida, se partirá de la soberanía como capacidad normativa en la esfera internacional, a la luz del alcance y límites de la noción de soberanía en el ámbito de las reglas que deben regir las relaciones entre los estados, lo cual definitivamente tiene una consideración ética. Esencialmente, el centro del debate contemporáneo en este sentido gira en torno a la legítima defensa de los estados frente a agresiones exteriores, la cual tiende a aparecer como el estadio intermedio entre la exclusión del recurso a la fuerza y el tradicional recurso de la guerra como mecanismo de realización de objetivos estatales. En tal sentido, y en aras de flexibilizar este concepto, se habla de las intervenciones armadas.

Por otra parte, la noción de intervención definitivamente está ligada al concepto de soberanía estatal. No sólo se ha venido considerando la intervención armada, sino también el uso de medidas económicas, políticas, humanitarias o de cualquier otra índole para “presionar” a un Estado, con el objeto de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos. En un amplio sentido, se podría decir que el derecho internacional contemporáneo afianza cada vez más la idea de que la soberanía de los estados no puede servir de escudo frente a violaciones de los derechos humanos, haciendo la salvedad de que el alcance de ese límite de soberanía estatal es más discutible en los casos de intervenciones armadas.⁶ Entre los juristas contemporáneos se habla de limitar severamente la intervención armada sólo a extremas violaciones de tales derechos.

Por otra parte, es necesario establecer comparaciones de índole jurídica: el Estado se concibe como una especie de individuo cuya autonomía debe ser respetada por el resto de los estados. Si los derechos de los estados se derivan de los derechos individuales básicos, entre los cuales figuran la vida, libertad e igualdad, de ahí parece deducirse que cuando un Estado no garantiza tales derechos en forma suficiente, pierde la razón de su autonomía externa y puede ser obligado a cumplir con su función de garantizar derechos individuales. De este fundamento nace la justificación a las intervenciones humanitarias, que de manera proporcionada sirvan para salvaguardar los derechos individuales de los afectados. El asunto estriba en que las posiciones que justifican tales intervenciones,

⁵ Véase el trabajo de S. Krasner (1999). “Sovereignty and its Discontents”, en *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: University Press, capítulo I, pp. 3-52.

⁶ J.A. Salcedo Carrillo (1984). *El derecho internacional en un mundo en cambio*. Madrid: Editorial Tecnos, p. 184.

ROSA MARÍA PÉREZ

en algunos casos sobrepasan el núcleo de la justificación de la guerra. Tal como establece Charles Beitz, "...éstas tienden a presentarse como la versión contemporánea de la guerra justa, que no sólo incluía la legítima defensa, sino la reivindicación de derechos y reparación de injusticias..."⁷

De acuerdo con el autor, las intervenciones humanitarias son moralmente permisibles, —lo cual no implica que sean moralmente exigibles, pues los costos de dicha acción tanto para quien interviene como para la comunidad internacional, pueden sobrepasar los beneficios probables— ante estados que son injustos de acuerdo con los principios de justicia adoptados, aunque hace la salvedad de que dicho término (principios de justicia apropiados) puede resultar impreciso; por ello estima "justificar la intervención humanitaria en defensa de los derechos humanos básicos de los ciudadanos, sean o no sean la mayoría de la población, siempre que la violación sea grave".⁸ En estos casos, si bien para el derecho internacional se puede estar violando el principio de no intervención, y por lo tanto atentan contra una soberanía concebida tradicionalmente, éstas pueden llegar a ser deseables y plenamente justificadas en algunos regímenes. En este orden de ideas, la intervenciones humanitarias deben cumplir con tres requisitos: necesaria y útil en sus pretensiones e imparcial en su adopción; proporcionada en los medios empleados (restringirse a lo imprescindible) y razonable en función de los fines de la política internacional.

Las intervenciones humanitarias se han situado históricamente bajo dos ópticas: aquellas intervenciones que conllevan a una consideración de carácter prudencial, no propiamente moral, ni universal, sino en función de un interés en particular, y por otra parte, las intervenciones humanitarias absolutamente necesarias, que implican un análisis de las consecuencias, desde una perspectiva universal. Durante la Guerra Fría, las intervenciones humanitarias comportaban una consideración de seguridad internacional, pues existía un riesgo de contraintervenciones. Podría pensarse que son excluibles por la magnitud de las armas contemporáneas, que hacen difícil mantener una proporcionalidad entre lo que se va a aplicar y lo que se pretende evitar; sin embargo, ninguno de estos argumentos permiten un rechazo a éstas, pues no existe una regla general que las prohíba, aunque se habla de una regla general que las estime como proporcionadas.⁹ En todo caso, existe un riesgo al abuso, sobre todo en una estructura internacional que evidentemente refleja un reparto desigual de poder. Se habla entonces de dichas intervenciones como la vía fácil para que un determinado Estado tenga el control sobre otros. En consecuencia, son necesarias estructuras organizativas más sólidas que las que existen hasta ahora. Cualquier otra consideración seguirá significando —en la práctica— confiar en los estados hegemónicos el peso y la interpretación de tales intervenciones.

⁷ Ch. Beitz (1975). "Justice and International Relations", en *Political Theory and International Relation*. Princeton: Princeton University Press, p. 360.

⁸ Beitz. *Ibidem*, p. 363.

⁹ A. Ruiz (1996). "Soberanía e intervención bélica humanitaria", Roberto Bergalli y Ellio Resta, comps., en *Soberanía: un principio que se derrumba*. Barcelona: Editorial Paidós, p. 68.

SOBERANÍA E INTERVENCIONES HUMANITARIAS A LA LUZ DE LA TEORÍA DEL CONSTRUCTIVISMO SOCIAL

Estado y soberanía son conceptos que marchan juntos. La soberanía constituye un referente para la condición de estados, aunque los distintos debates en la disciplina sugieren que su significado no está claramente definido. Autores como Ernest Haas, alguna vez escribió: "...Soberanía?.. No uso en lo absoluto ese concepto, ni veo la necesidad de usarlo...".¹⁰ Tal como se mencionó en la presentación, en estudios contemporáneos sobre este término se encuentra más una concentración de cómo funciona, que un significado preciso. Adicional a la complejidad de este asunto, debe agregársele la observación de que el alcance del poder de los estados —qué puede hacer un Estado, cuáles son sus competencias, y cuáles son los límites a su poder en cuanto a la sociedad y a la humanidad— también han cambiado. No sólo coexisten varias formas de condición de Estado soberano dentro de la política global, sino que hay una variación espacial y temporal de la soberanía.

Existen distintas consideraciones sobre la idea de soberanía. Stephen Krasner, por ejemplo, concibe "que es un concepto que siempre será desafiado por las contradicciones lógicas existentes entre los actores principales del sistema internacional, en ausencia de instituciones capaces de resolver los conflictos".¹¹ Otros, como Walter Opello y Stephen Rosow, desde una perspectiva histórica, asumen a la soberanía como "un asunto regulado por las normas del sistema internacional".¹² Por su parte, Ole Weaver estima que la soberanía a la luz de los debates presentes "resulta un profundo fenómeno social con historicidad".¹³

De acuerdo con lo anterior, se puede decir que mientras para algunos autores la palabra soberanía denota un estado de ser, —un estatus ontológico— para otros la soberanía, de hecho, expresa una forma característica en la que la existencia de un Estado soberano se deduce de una práctica. Es por ello que se marca a la soberanía como una entidad funcional.

Aquí entra lo relativo a la intervención. Éstas ayudan a la estabilización del concepto de soberanía, la convierten en su referente inmediato. Las discusiones sobre la intervención invariablemente plantean interrogantes sobre ella. Para los analistas, la intervención indica una violación a la soberanía, además de que sus prácticas conducen a una interrogante sobre cuándo —desde una perspectiva presuntamente global— la soberanía está o no instalada en un espacio, en un liderazgo o en un conjunto de prácticas particulares. Es por ello que se estima

¹⁰ E. Haas (1969). Letter to the Editor en *Journal of Common Market Studies*, Stanford.

¹¹ Krasner. *Op cit.*, p. 8.

¹² W. Opello y S. Rosow (1999). *The Nations-State and Global Order. A Historical Introduction to Contemporary Politics*. Boulder-London: Lynne-Rienner Publishers, p. 233.

¹³ O. Weaver (1996). "The Rise and Fall of the Inter-Paradigm Debate", en S. Smith, K. Booth y M. Zalewsky, eds., *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge: University Press, p. 168.

que la Teoría del Constructivismo Social abarca aspectos importantes para el abordaje de este asunto. Un principio fundamental de dicha teoría es la noción de identidad e intereses. "En la identidad, hay una idea inherente a la definición social de un actor que constituye la estructura del mundo social, mientras que los intereses se constituyen de acuerdo a cada situación".¹⁴ Dentro de cada estructura existe una serie de reglas y normas formales, pero también existe un conocimiento intersubjetivo, una fuerza motivacional que define esa identidad y ese sistema de intereses que están implícitos en las prácticas de intervenciones humanitarias.

Cuando las prácticas del Estado no encajan en las interpretaciones intersubjetivas de lo que debe ser un Estado soberano, entonces se legitima la intervención por parte de un Estado particular o de una organización multilateral en los asuntos de un Estado, a pesar de una posible condena de la comunidad internacional. Cabe mencionar dos aspectos adicionales sobre cómo surge la cuestión de la soberanía en estas intervenciones, y es lo relativo a las normas. En una situación de anarquía estructural, los neorrealistas se preguntan: ¿Cómo se pueden explicar las normas? Se suponen que éstas son el resultado de la coordinación, y con frecuencia son expresadas como regímenes. Sin embargo, para que el concepto de norma sea significativo en la vida política global, debe existir una comunidad interpretativa que evalúe las prácticas del Estado a la luz de normas predominantes. En palabras de Wendt, cuando se refiere a los neorrealistas: "...tal como señala Kenneth Waltz, en toda estructura política existen tres principios: los ordenadores, los de diferenciación y los relativos a la distribución de capacidades. Se debe agregar un cuarto principio: el conocimiento intersubjetivo, que constituyen las identidades e intereses del sistema".¹⁵

Las intervenciones humanitarias son acompañadas por justificaciones del ente que interviene, interpuestas a una comunidad de estados, asumiendo la existencia de normas que regulan la práctica de los estados y de una comunidad interpretativa que las juzgará de acuerdo con estas normas. Sin embargo, es la práctica internacional la que establece los límites y capacidades. Para teorizar la relación entre soberanía del Estado e intervención, es necesario señalar que la soberanía es un manojito de prácticas, que cuando se ejecutan conceden derechos y responsabilidades, así como la habilidad para acceder a ella. Por consiguiente, los estados están en la frontera entre soberanía e intervención, y es esta frontera la que les permite desempeñarse como conceptos opuestos. La soberanía define el dominio de una autoridad legítima del Estado y la intervención marca el límite externo de esta autoridad. No se puede asumir ni a la soberanía ni a las intervenciones humanitarias como hechos objetivos e independientes, sino como aspectos recreados discursivamente en varias prácticas de poder.

¹⁴ A. Wendt (1992). "Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics", en Viotti, P.R. y M.V. Kauppi, eds., *International Relations Theory*, 3ª edición. Boston: Allyn and Bacon, p. 76.

¹⁵ A. Wendt. *Op. cit.*, p. 75.

LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA POR PARTE DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS EN EL CONFLICTO DE SIERRA LEONA

Resulta pertinente destacar que Sierra Leona encabeza junto a Somalia, la lista de los estados africanos con mayor cantidad de refugiados, además que ha padecido los estragos de una prolongada guerra civil, que desde 1991 ha ocasionado la pérdida de más de dos millones de personas, asesinadas ya sea por el ejército o por los rebeldes. La esperanza de una estabilización nació a partir de la intervención de la Organización de las Naciones Unidas, esperanza que ha sido rota en diversas oportunidades tras las atrocidades contra los civiles durante los últimos tres años. Incluso, los reiterados llamamientos de la organización a las partes involucradas a deponer las armas se han visto interrumpidos porque existe el temor de que tras la paz vendrían los juicios por traición y crímenes contra la humanidad.

Este conflicto ha traído una cadena de acontecimientos con consecuencias de amplio alcance para la economía, la política, la seguridad y el desarrollo. El horror de la guerra se reflejó en la brutalidad y en los asesinatos de civiles, en las violaciones de los derechos humanos cometidos por el bando insurgente en la manera como se saqueó y se ha destruido la infraestructura del país. Para poder explicar este conflicto, resulta necesario hacer las siguientes consideraciones: El 30 de abril de 1992 el Consejo Provisional del Gobierno Nacional (NPRC), dirigido por el capitán Valentín Strasser, da un golpe de Estado y se hace del poder gubernamental. Con el tiempo, Strasser favorecería a los Mende (grupo étnico mayoritario) sobre otros grupos étnicos de su gobierno y en el ejército. En enero de 1996 sería derrocado por el golpe militar dirigido por el diputado Julius Bio, quien procedió a la organización de elecciones libres que serían ganadas en marzo de ese mismo año por un civil, Ahmed Tejan Kabbah, hasta mayo de 1997, año en que fue derrocado por un golpe militar.

Mucha de la inestabilidad de los regímenes desde el golpe de Strasser en 1992, obedece a una prolongada guerra civil que empezó en marzo de 1991, por el Frente Unido Revolucionario (FUR), cuando se alzó en armas contra el que consideró un gobierno corrupto. El FUR, dirigido por Foday Sankoh, un ex militar y camarógrafo que reclutó a sus primeros seguidores entre estudiantes radicales del movimiento universitario, entrenados en Libia. Estos rebeldes reaccionaban a la corrupción generalizada que se había dado entre los cuadros gubernamentales y castrenses desde que esta nación se independizó de Gran Bretaña. Dicha rebelión empezó en la región suroriental del país en marzo de 1995, ocupando las minas de diamantes y bauxita, de allí que se le conozca a este conflicto como "La Guerra de los Diamantes", afectando a todos los distritos del país. La dirección de este grupo está constituido mayormente por personas Temne (grupo étnico minoritario) que luchan contra la hegemonía Mende. Tras el golpe de mayo de 1997 se le pidió a Sankoh que apoyara el nuevo gobierno militar del comandante Johnny Koroma, el cual sería conocido como el Consejo Revolucionario de las

ROSA MARÍA PÉREZ

Fuerzas Armadas (CRAFA, Junta Militar sierraleonesa). Los hasta entonces rebeldes optaron por asociarse con el gobierno militar. Sin embargo, los Kamajors, que son las milicias Mende organizadas sobre la base de los grupos de caza tradicionales, tomó el relevo de la lucha contra el gobierno FUR.

Dos años después, una fuerza de mantenimiento de paz en África occidental conocida como Ecomog (por sus siglas en inglés), liderada por Nigeria, llegó a Sierra Leona para defender el gobierno de Kabbah. Ese mismo año (1998), los rebeldes lanzaron un ataque relámpago sobre Freetown, usando a civiles como escudos humanos para forzar la retirada de las tropas encargadas de mantener la paz. Estos rebeldes, dirigidos por Sankoh, inspirados en las creencias de la tribu Temne, utilizaron técnicas como mutilar los brazos y piernas a los civiles, para que, según ellos, la guerra fuera tan cruenta que forzara, tanto a civiles como a la comunidad internacional, a rendirse.

Para mediados de 1998, el depuesto presidente Kabbah no le quedó otra alternativa que firmar un tratado de paz que concedió a este insurgente, Sankoh, un lugar en el gobierno, siendo designado Vicepresidente, a cambio de un compromiso de que sus fuerzas depusieran las armas y cesaran su ataque sobre la población civil. Tras la firma de ese pacto, el Consejo de Seguridad de la ONU, basándose en el artículo 39 de la Carta, aprobó el envío de cascos azules para que junto a la Ecomog, asegurasen el cumplimiento de ese tratado.

El 14 de noviembre de 1997, a seis meses del golpe de Estado que derrocó el gobierno democráticamente elegido del presidente Ahmad Tejan Kabbah, el Consejo de Seguridad de la ONU condena la situación política de Sierra Leona y "...reitera su preocupación por la amenaza que representa para la paz, la seguridad y la estabilidad de la región, a través de la Resolución 1.132 del 27/9/97, por medio de las siguientes disposiciones:¹⁶

- a. El Consejo de Seguridad expresa su pleno apoyo y agradecimiento por los esfuerzos constantes que ha desplegado el Comité de los Cinco sobre Sierra Leona, de la Comunidad Económica de los Estados de África occidental (Ceadeao) para buscar una salida pacífica al conflicto y la restauración del orden constitucional.
- b. El Consejo de Seguridad insta a la junta a que cumpla las obligaciones que le impone el plan de paz y, en particular, que mantenga de modo permanente el cese del fuego.
- c. El Consejo de Seguridad manifiesta su disposición a estudiar el modo en que pueda ayudar a la aplicación de plan de paz y espera con interés recibir pron-

¹⁶ Consejo de Seguridad, Resolución 1.132 del 8/10/97 titulada "Condena al derrocamiento del presidente Ahmad Tejan Kabbah".

tamente recomendaciones del Secretario General sobre la función que la organización pueda desempeñar a tal fin.

d. El Consejo de Seguridad reitera la necesidad de que se preste y distribuya asistencia humanitaria para satisfacer las necesidades locales e insta a la junta a que garantice la entrega de esa asistencia a sus destinatarios en condiciones de seguridad.

Durante 1999 los rebeldes de Sierra Leona rechazaron la tregua ofrecida por la organización y ordenaron una ofensiva general en Freetown, producto del encarcelamiento por parte del gobierno del líder insurgente Foday Sankoh, quien exigió ser liberado a cambio de ordenar un cese al fuego. Este anuncio fue hecho el mes de febrero de 1999 por el representante especial de las Naciones Unidas en Sierra Leona, Francis Okelo, quien no precisó en ningún momento si el régimen del presidente constitucional Ahmed Tejan Kabbah tenía intenciones de dar una respuesta positiva a la oferta del dirigente del FRU, quien exigía su libertad y el reconocimiento oficial del Frente Revolucionario Unido.

En abril del año 2000 los rebeldes de Sierra Leona llevaron a cabo acciones puntuales, tales como la captura de un contingente de 208 soldados de las Naciones Unidas procedente de Zambia, elevándose a 318 el número de rehenes de esta organización que se encontraban en manos del FRU. Dicha acción trajo como consecuencia que el Secretario de la ONU Kofi Annan intentase movilizar una fuerza de reacción rápida para enviarla a Sierra Leona y reforzar la misión de 8.700 miembros que ha sufrido los ataques rebeldes. Con esta última acción la organización se estaba "jugando su prestigio", ya que un total de 150 soldados de nacionalidad india arribaron a fines del mes de mayo a la capital, llevando a cabo un desplazamiento hacia el este y hacia el sur, zonas neurálgicas de las regiones en poder del rebelde Frente Revolucionario Unido, cubriendo de esta forma la retaguardia de las tropas gubernamentales. La ONU autorizó el 15/08/2000 la creación de un Tribunal Especial Independiente para juzgar los crímenes de guerra y contra la humanidad cometido por los rebeldes de Sierra Leona durante la guerra civil. Esta autorización está recogida en una resolución aprobada por unanimidad por los quince miembros del Consejo de Seguridad, en la que se establece "que las competencias del tribunal comprenden especialmente los crímenes de la humanidad, los de guerra y otras graves violaciones de leyes humanitarias". El Tribunal Especial para Sierra Leona fue creado en virtud de un acuerdo suscrito por la ONU y el gobierno sierraleonense en enero de 2002, tras una decisión adoptada en agosto de 2000 por el Consejo de Seguridad de la ONU. El Tribunal procesará a los individuos sobre los que recaiga "el mayor grado de responsabilidad" por crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, otras violaciones graves del derecho internacional humanitario y ciertos delitos tipificados en las leyes sierraleonenses cometidos a partir del 30 de noviembre de 1996. Dicho tribunal es independiente de cualquier gobierno u organización y sus actuaciones se sufragan mediante las contribuciones de 30 estados. Tiene

ROSA MARÍA PÉREZ

jueces y funcionarios sierraleonenses e internacionales. Su sede está ubicada en Freetwon y su mandato actual es de tres años.¹⁷

Debe señalarse que para el 10 de marzo de 2003 el Tribunal Especial para Sierra Leona anunció sus primeros autos de procesamiento. Siete personas fueron inculpadas por crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y otras violaciones graves del derecho internacional humanitario de competencia del Tribunal. Los inculpados son:

- Foday Sankoh, ex líder del grupo armado de oposición Frente Revolucionario Unido;
- Issa Hassan Sesay, ex miembro destacado del Frente Revolucionario Unido;
- Alex Tamba Brima, ex miembro del Consejo Revolucionario de las Fuerzas Armadas que se alió al Frente Revolucionario Unido tras el golpe militar de mayo de 1997;
- Morris Kallon, ex miembro destacado del Frente Revolucionario Unido;
- Johnny Paul Koroma, ex líder del Consejo Revolucionario de las Fuerzas Armadas, elegido miembro del Parlamento en mayo de 2002;
- Sam Bockarie (“Mosquito”), miembro destacado del Frente Revolucionario Unido;
- Samuel Hinga Norman, ministro del Interior y ex coordinador nacional de las Fuerzas de Defensa Civil.

Se espera que el Tribunal dicte más autos de procesamiento. Además de estas siete personas, otro individuo, Augustine Gbao, ex jefe militar del Frente Revolucionario Unido, ha sido entregado como sospechoso a la custodia del Tribunal, pero todavía no ha sido inculpado. El fiscal del Tribunal dispone de un plazo de 30 días para presentar su acusación formal o solicitar que se prorrogue la reclusión del sospechoso durante 30 días más. Si no se dicta auto de acusación al cabo de 90 días, el individuo debe quedar en libertad. Cinco de los siete inculpados se hallan bajo la custodia del Tribunal y se han dictado órdenes de detención internacionales contra Johnny Paul Koroma y Sam Bockarie. Johnny Paul Koroma eludió la detención en enero de 2003, tras un asalto contra dependencias militares en la capital Freetown. Según los informes recibidos, Sam Bockarie se encuentra en Liberia —cuyo gobierno, presidido por Charles Taylor, ha apoyado al Frente Revolucionario Unido— y está vinculado con grupos armados de oposición de Cos-

¹⁷ Centro de Documentación de Amnistía Internacional. Servicios de noticias para África. Declaración Pública sobre el Tribunal Especial para Sierra Leona, de 2/04/2003.

ta de Marfil. El fiscal ha pedido que se entregue a ambos hombres a la custodia del Tribunal por tratarse de criminales de guerra inculpados formalmente.¹⁸

La Comunidad Internacional debe acoger positivamente el hecho de que el Tribunal haya dado comienzo a su labor y que vayan a iniciarse las actuaciones contra las personas a quienes, según se sospecha, cabe "el mayor grado de responsabilidad" por los crímenes sobre los que el Tribunal tiene jurisdicción para actuar. Éste es un importante y significativo comienzo para un proceso que contribuirá a poner fin a la impunidad que han gozado los autores de abusos graves contra los derechos humanos perpetrados en Sierra Leona durante los 10 años en que se libró el conflicto armado interno.

La Organización de las Naciones Unidas reconoce que en las particulares circunstancias de este estado, el establecimiento de un sistema de justicia y de rendición de cuenta, pondrá fin a la impunidad y contribuirá a un proceso de reconciliación nacional y la restauración y posterior mantenimiento de la paz. Las Naciones Unidas recomendó elevar a 20.500 el número de efectivos de la Misión de la ONU en Sierra Leona (Unamisil), la cual sería la mayor fuerza de cascos azules del cuerpo de paz en la historia de la organización desde su creación en 1945. El objetivo de esta acción sería "inducir al desarme", así como retomar el control en las penínsulas de Lungi y Freetown, zonas diamantíferas en poder de la guerrilla sierraleonesa.

La solución del conflicto en ese país africano debe llegar por cauces políticos, aunque los cascos azules de la ONU deben estar dispuestos a responder a cualquier acto hostil o amenaza que los insurgentes lleven a cabo. El papel que desempeñe la organización en un futuro no muy lejano será clave, pues deberá tener presente lo acordado en la Resolución 1.313 del pasado 4 de agosto, la cual "expresaba su intención de fortalecer el mandato de sus misiones de paz, debido al peligro que corre en el cumplimiento de sus cometidos, que además de mantener la estabilidad, intentan hacer que se cumpla el Acuerdo de Lomé y apoyar al gobierno en la instauración de la ley y el orden en Sierra Leona".¹⁹

La seguridad colectiva en África occidental ofrece una espléndida oportunidad para reconsiderar las intervenciones en el período pos Guerra Fría. Las intervenciones militares y humanitarias y la necesidad de estabilidad regional mantienen temporalmente a raya el principio de soberanía e inviolabilidad del territorio, lo cual es importante, porque la marginación de África en el actual orden mundial imposibilita una seria participación externa en las crecientes crisis del continente.

Los intereses e identidades presentes en la intervención de la ONU en Sierra Leona siguen sin definirse. La organización no concreta aún la creación de un

¹⁸ Para más información sobre el Tribunal Especial para Sierra Leona, se sugiere visitar la página web, cuya dirección es <http://www.sc-sl.org/>.

¹⁹ Consejo de Seguridad, Resolución 1.313 de 4/08/2000, "Steps in West Africa".

cuerpo permanente de seguridad, ya que las cuestiones inherentes a las fuentes de respaldo financiero para una institución semejante parecen especialmente difíciles de resolver. Sin embargo, prevalece la necesidad de encontrar una forma de garantizar la estabilidad no sólo en ese país, sino en el ámbito regional. La gran interrogante es si habrá suficiente voluntad política para pagar los costos humanos y de desarrollo que acarrea una decisión de esa magnitud. Cuando se trata de África, pareciera que la comunidad internacional a través de la ONU, no actúa con prontitud, pues tal vez consideran que sus intereses no están o no serán afectados. Se estima que la intervención humanitaria en Sierra Leona fue tardía, sin embargo, la organización se defiende argumentando que aguardaban porque la situación en este país africano se fuese decantando por sí sola, antes de actuar. Otras formas de intervención relacionadas con el medio ambiente, el bienestar, la información y la libertad, van a requerir una mayor atención en el futuro.

CONCLUSIONES

Considerar al Estado soberano como un asunto ya establecido, conlleva igualmente a estimar que existen incontables formas de soberanía de Estado en la vida global. La soberanía se refiere a regímenes democráticos, autoritarios, a sistemas político-económicos domésticos, a gobiernos del Primer, Segundo, Tercer y ahora Cuarto y Quinto Mundos. Esencialmente, lo que funciona como soberano, no es lo mismo en todos los lugares. Por tal razón, la intención de este estudio no es rastrear históricamente cómo ha sido definida la soberanía, ni tratar de aprehender una interpretación más precisa de la misma, ya que el ejercicio de la soberanía ha variado por la globalización, la multiplicación de actores y las nuevas realidades. Históricamente se ha asociado el término de soberanía con el de independencia. Lo cierto es que sin entrar a discutir las afinidades y diferencias entre los estados, hoy por hoy son cada vez más interdependientes y esa condición de dependencia recíproca fortalece la soberanía de unos y otros.

Existen temas que dan lugar a situaciones excepcionales, como el propósito de la comunidad internacional de preservar el respeto a los más elementales derechos humanos, como resultado de un compromiso universal de cumplimiento obligatorio y general. Tal es el caso de conflictos como el de Sierra Leona, caracterizado por una dinámica tendente a consolidar el poder de un grupo en particular, en detrimento de la identidad nacional de ese país, excluyendo la posibilidad de cohabitación de otros grupos. Una vez aprobada la intervención humanitaria por el Consejo de Seguridad, en medio de dudas que se reflejaron en la demora de la ejecución de acciones concretas, se puede observar la diferencia entre el tratamiento concedido por la ONU al caso de los kurdos en Irak y la lentitud de la acción no sólo en Sierra Leona, sino también en Zaire y Ruanda. Tales aspectos políticos no pueden dejar de tenerse en cuenta en el análisis de esta práctica en

las relaciones internacionales, que no por llamarse humanitaria está libre de problemas.

Al analizar intervenciones humanitarias que tuvieron lugar en distintos momentos históricos, es posible obtener indicaciones acerca del cambio de las justificaciones de intervención. Cuando tienen lugar dichas intervenciones —ya sea a destiempo, como sucedió en el ejemplo antes citado— se esgrimen argumentos por parte del organismo que las ejecuta ante la comunidad internacional. No se quisiera sugerir que al llevarse a cabo un acto de intervención por razones humanitarias, el ente interventor al ofrecer sus justificaciones configura conscientemente una audiencia en una comunidad de estados con una disposición similar. Por el contrario, la suposición de que hay una comunidad de estados soberanos, la cual se guía por normas similares de conducta ya existentes, está implícita en el ofrecimiento de quien realiza la intervención.

Más allá de hacer un estudio de caso, siempre será posible y necesario hacer una evaluación de las consecuencias que las intervenciones conllevan. En definitiva, soberanía e intervenciones son conceptos que van de la mano, cuya respectiva reformulación seguirá siendo un componente central en las relaciones internacionales, pues constituyen una base y son modificadores esenciales del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

BEITZ, Ch. (1975). *Political Theory and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

BETTATI, M. (1987). *Le devoir d'ingérence*. París: Editions Denoël.

_____ (1989). "La injerencia humanitaria", en *Mandar el mundo-Temas de nuestra época*. Suplemento de *El País*, Madrid.

BOUCHET-SAULNIER, F. (2001). *Diccionario práctico de derecho humanitario*. Barcelona: Ediciones Península.

HAAS, E. (1967). "Letter to the Editor", en *Journal of Common Market Studies*, Stanford.

HELD, D. (1997). *Democracia y orden global* (trad. Sebastián Mazzuca). Barcelona: Editorial Paidós.

KRASNER, S. (1999). *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.

NASI, C., comp. (1998). *Postmodernismo y relaciones internacionales*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

ROSA MARÍA PÉREZ

ONU, N. (1989). *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press.

OPELLO, W. y S. Rosow (1999). *The Nation-State and Global Order. A Historical Introduction to Contemporary Politics*. Boulder-London: Lynne-Rienner Publishers.

OQUENDO, L. (1997). *El fenómeno tribal*. Madrid: Colección Africana.

RUIZ, A. (1999). "Soberanía e intervención bélica humanitaria", en Roberto Bergallio y Elvio Resta, eds., *Soberanía: un principio que se derrumba*. Barcelona: Editorial Paidós.

WALKER, R.B.J. (1994). *Inside/Outside International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

WEAVER, O. (1996). "The Rise and Fall of the Inter-Paradigm Debate", en Steve Smith, Ken Booth y Marysia Zalewsky, eds., *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.

WENDT, A. (1988). "The State System and the Structuring of Global Militarization". Disertación presentada en la Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C.

_____ (1992). "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics", en Viotti Paul y Mark Kauppi, eds., *International Relations Theory*, 3ª edición. Boston: Allyn and Bacon.

Páginas de Internet consultadas:

CNN en español. [http://www.cnneenespañol.com/2000/mundo África/Sierra Leona](http://www.cnneenespañol.com/2000/mundo/África/SierraLeona). Fecha de la consulta: 9/05/2003.

El Nacional <http://www.elnacional.com>.

Organización de las Naciones Unidas: www.un.org.com. Fecha de la consulta: 11/05/2003.

Tribunal Especial para Sierra Leona: <http://www.sc-sl.org/> Fecha de la consulta: 11/05/2003.

Centro de Documentación de Amnistía Internacional. Servicios de noticias para África. Declaración Pública sobre el Tribunal Especial para Sierra Leona. Fecha de la consulta: 10/05/2003. www.amnistiainternacional.com