

primeros indicadores de una sociedad civil global en expansión, dentro de la cual una incipiente esfera pública global también está dando sus primeros pasos, del mismo modo la construcción de instituciones internacionales y cosmopolitas está generando gradualmente un «mundo» real en el que finalmente la idea de la humanidad puede ser concebida como un *universal concreto* y ya no meramente como una idea reguladora. Además, por estar basada en un concepto normativo de humanidad que implica dos vertientes —la humanidad como la sociedad de todos los pueblos y la humanidad como el conjunto de todos los seres humanos que han vivido, viven y vivirán dentro de la condición humana—, la perspectiva de la justicia aquí delineada expresa y da a conocer un nuevo «principio de libertad intersubjetiva» que subyace al orden institucional cosmopolita en proceso de formación. La formulación de este principio es una de las aportaciones que la filosofía puede hacer para contribuir a la consecución de la *Weltrepublik* kantiana.

La aplicación de los derechos humanos entre Westfalia y Cosmópolis

Entre las amenazas a la paz y la seguridad en el siglo XXI se cuentan no sólo la guerra y los conflictos internacionales, sino también los disturbios civiles, la delincuencia organizada, el terrorismo y las armas de destrucción masiva. También se cuentan la pobreza, las enfermedades infecciosas mortales y la degradación del medio ambiente, puesto que éstas también pueden tener consecuencias catastróficas. Todas estas amenazas pueden ser causa de muerte o reducir gravemente las posibilidades de vida. Todas ellas pueden socavar a los Estados como unidades básicas del sistema internacional (K. Annan, *Un concepto más amplio de libertad*, § 78).

Las Naciones Unidas se enmarcan en un mundo de Estados soberanos, y sus operaciones se deben basar en el realismo político. Pero la Organización también es la depositaria del idealismo internacional, que constituye un elemento esencial de su identidad, y en ella se siguen centrando las esperanzas y aspiraciones de un futuro en el que los hombres y las mujeres vivan en paz entre sí y en armonía con la naturaleza. No basta simplemente con desear que la realidad de la inseguridad humana desaparezca. Sin embargo, la idea de una organización universal dedicada a proteger la paz y a promover el bienestar —la idea de alcanzar una mejor vida, en un mundo más seguro, para todos— ha sobrevivido a la muerte, a la destrucción y a la desilusión que generaron los conflictos armados, el genocidio, la persistencia de la pobreza, la degradación del medio ambiente y los numerosos atentados contra la dignidad humana perpetrados durante el siglo XX» (ICISS, § 6.25).

Quisiera comenzar con la muy conocida metáfora de lo que significa cruzar un río. En la etapa actual, dentro de la llamada «era global», nos encontramos en un punto intermedio de nuestro vadeo entre dos orillas que conceptualmente son bastante claras y diferentes, a saber, la constituida por el sistema de Westfalia de Estados soberanos que se relacionan entre sí como si estuvieran en un estado de naturaleza que sólo esporádicamente se interrumpiría debido a las alianzas y los pactos que se establecerían de manera voluntaria y siempre revocable, y la constituida por una Cosmópolis hipotética en la que diferentes regiones del planeta, ya sean los tradicionales Estados-nación o entidades posnacionales de diversos tipos, se relacionan entre sí de acuerdo con cierto tipo de ley, de un modo que no varía mucho de aquel en el cual los segmentos regionales y locales de un Estado-nación se relacionan entre sí.

Hemos dejado atrás el estado puro de naturaleza, tal como lo simboliza la Paz de Westfalia de 1648, desde la época en que la Liga de las Naciones, después de la Primera Guerra Mundial, cuestionó de manera radical el derecho de un Estado soberano a iniciar una guerra de acuerdo con su propia percepción de lo que es conveniente en términos políticos, y cuando el Pacto Briand-Kellog de 1928 prohibió las guerras agresivas como un instrumento de la política normal. La ineficacia de las normas sin sanción como éstas fue manifiesta desde el comienzo, aunque de sus cenizas nació el Juicio de Nuremberg, así como la idea de un derecho de la comunidad internacional a proteger la paz no sólo a través de normas, sino también de sanciones decididas y aplicadas por el Consejo de Seguridad. Y desde este núcleo inicial de una ley cosmopolita se generó ese cuerpo de fuentes legales que incluye la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Protocolos Adicionales a las Convenciones de Ginebra, la Convención de 1948 para la Prevención y el Castigo del Crimen de Genocidio, los Pactos de 1966 sobre derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales y el Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional elaborado en 1998.

Por otra parte, también la noción de seguridad –en principio entendida como la ausencia de conflictos regularmente declarados entre Estados soberanos o, en otras palabras, de que ningún hombre con uniforme lucha contra otro hombre con uniforme– se llegó a convertir en un concepto mucho más diferenciado, definido de la siguiente manera por el secretario general de las Naciones Unidas: «Entre las amenazas a la paz y la seguridad en el siglo XXI se cuentan no sólo la guerra y los conflictos

internacionales, sino también los disturbios civiles, la delincuencia organizada, el terrorismo y las armas de destrucción masiva. También se cuentan la pobreza, las enfermedades infecciosas mortales y la degradación del medio ambiente, puesto que éstas también pueden tener consecuencias catastróficas. Todas estas amenazas pueden causar la muerte o reducir gravemente las posibilidades de vida. Todas pueden socavar a los Estados como unidades básicas del sistema internacional».¹

No me ocuparé de un espectro tan grande de amenazas posibles a la seguridad y a la vida humana; en cambio, quisiera centrarme brevemente en la pregunta que, a mi entender, se perfila como la más fundamental, a saber, cómo se debería trazar la línea que separa la soberanía de los Estados de la soberanía de la comunidad internacional tal como se refleja en sus instituciones cosmopolitas.

A pesar del indudable progreso que lograron las relaciones internacionales desde el estado inicial de naturaleza hasta un Estado de Derecho pleno, esa transición dista mucho de haberse conseguido totalmente. No hay, ni habrá durante mucho tiempo, perspectivas de que exista un Estado mundial, si por esta expresión entendemos una organización dotada del «monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza» que planteaba Weber –algo que preocupa a muy pocas personas–. Sin embargo, bien podríamos estar ante la perspectiva de que existan instituciones cosmopolitas dotadas de un monopolio funcionalmente equivalente, «el monopolio sobre la atribución de legitimidad del uso de la fuerza». Para que tal perspectiva se materialice, es necesario que presupongamos la aceptación de un marco normativo que, a su vez, sea capaz de generar lo que se solía llamar la «certeza de la ley», es decir, sea capaz de regular las relaciones entre los Estados existentes y persistentes y pueda definir la soberanía y la jurisdicción de nuevas instituciones cosmopolitas, tales como el más reciente Tribunal Penal Internacional. Lo que me interesa plantear es la contribución que la filosofía política puede hacer para la elaboración de ese marco normativo.

Los términos del problema

Desde un punto de vista histórico, la primera limitación a la soberanía de los Estados provino de la concepción normativa de la idea de seguridad internacional, según la cual ningún Estado puede poner en peligro la paz

1. Kofi Annan, *In Larger Freedom*, discurso del secretario general de las Naciones Unidas, 2005, § 78.

a través de acciones agresivas y, si lo hace, es posible de sanciones que pueden llegar a una intervención militar por parte de la comunidad internacional. Desde 1945, esta concepción está incluida, bajo la forma de una cláusula específica, en la Carta de las Naciones Unidas.

Sin embargo, está de más decir que las violaciones más horrendas a los derechos humanos pueden tener lugar –y de hecho lo han tenido en Camboya o Ruanda– sin poner necesariamente en peligro la seguridad internacional, debido al grado de importancia geopolítica o a la ubicación del país en el que se producen. Por tanto la soberanía de los Estados puede estar definida por límites más estrictos que el hecho de poner en peligro la seguridad internacional, tal como tradicionalmente se la entendió. Quisiera desarrollar algunas reflexiones acerca de la naturaleza de estos límites y de las reglas según las cuales éstos se pueden restablecer una vez que han sido traspasados.

¿Bajo qué condiciones la comunidad internacional y sus instituciones cosmopolitas están facultadas para intervenir –ya sea directamente o encomendando esta intervención a uno o más Estados dispuestos a hacerlo– en los asuntos internos de un Estado soberano? En el párrafo 126 del informe del secretario general de las Naciones Unidas, *Un concepto más amplio de libertad*, la definición de este aspecto es presentada como la pregunta que requiere una respuesta más urgente para que las Naciones Unidas puedan continuar teniendo algún papel apreciable en el escenario mundial. Ante la ausencia de un esclarecimiento que sea aceptable universalmente en cuanto a los límites apropiados a la soberanía de los Estados, las Cartas y las Declaraciones de los derechos humanos están destinadas a desempeñar un papel meramente pedagógico. Como acertadamente señaló Kofi Annan:

Los aldeanos que se apiñan temerosos al oír el fragor de los bombardeos aéreos del gobierno o al ver aparecer a milicias asesinas no hallan consuelo en las palabras incumplidas de los Convenios de Ginebra, por no mencionar las solemnes promesas de «nunca más» que hizo la comunidad internacional cuando reflexionaba sobre los horrores de Ruanda hace un decenio. Los tratados que prohíben la tortura no sirven para consolar a los prisioneros que sufren abusos en manos de sus captores, especialmente si los mecanismos internacionales de derechos humanos permiten que los responsables se escondan detrás de sus amigos de las altas esferas. Una población hastiada de guerra a la que la firma de un acuerdo de paz infunde nuevas esperanzas pronto cae en la desesperación cuando, en lugar de percibir un progreso tangible hacia un go-

bierno respetuoso de la legalidad, ve como caudillos militares y cabeçillas de bandas delictivas toman el poder y ocupan el lugar de las leyes [...].²

Por lo tanto, razonamos y argumentamos sobre la base de una unidad de análisis diferente –el mundo globalizado en lugar del Estado-nación–, pero la pregunta fundamental que cabe considerar sigue siendo la misma: ¿bajo qué condiciones es legítimo el uso de la fuerza?, ¿qué hace que la autoridad supranacional de una institucional cosmopolita sea diferente de la dureza y arrogancia de un poder global?

¿Qué tipo de criterio podemos usar para responder a esta pregunta? Lo primero que querríamos enfatizar es que los principios básicos que subyacen a una competencia universal –es decir, una competencia que se pueda aplicar al margen de la existencia local de una norma que prohíba la violación de ciertos derechos humanos– no pueden ser sino universalmente aceptables. Estos principios no los pueden suscribir sólo algunos de los pueblos que conforman la humanidad. Si así fuera, la capacidad de estos principios para legitimar el uso de la fuerza sería tan nula como la capacidad legitimadora de un *fatwa* emitido en el marco de una religión en la que no creemos.

Examinemos, pues, una serie de criterios para justificar la intervención militar que, al menos *prima facie*, se podrían llegar a plantear como válidos para lograr un consenso universal.

Un primer grupo de propuestas incluye una apelación a la conciencia moral de la humanidad. Un ejemplo de este modo de abordaje del problema proviene de Michael Walzer cuando, en *Just and Unjust Wars*, afirma que «La intervención humanitaria está justificada cuando es una respuesta (con expectativas razonables de éxito) a actos que «conmocionan la conciencia moral de la humanidad».³ Una limitación de este abordaje es la dificultad para operacionalizar la noción de conmoción moral. ¿Quién es el encargado de aseverar que la conciencia moral de la humanidad está lo bastante conmocionada como para justificar la interferencia con la soberanía de un Estado? En el pasado, la ejecución de un rey ciertamente ocasionó tal conmoción moral como para inducir a la intervención de los poderes de ese momento contra Francia, pero en cambio

2. *Ibid.*, § 130.

3. Michael Walzer, *Just and Unjust Wars* (Harmondsworth, Penguin, 1980), p. 107. [Trad. cast.: *Guerras justas e injustas*, Barcelona, Paidós, 2005].

los occidentales de hoy vinculamos casi unánimemente ese acontecimiento dramático con un verdadero ejemplo de progreso moral. Por consiguiente, apenas se puede aceptar que las potencias más importantes de una época determinada tengan la facultad de decidir si se ha producido una conmoción moral, al menos porque —tal como nos recuerda Michael Walzer— a menudo la intervención y la anexión van de la mano.

Las enseñanzas de Maquiavelo al respecto resultan de gran utilidad. En sus *Discursos*, éste muestra cómo la expansión imperial de Roma estuvo vinculada a una modalidad innovadora que tal vez no le resulte del todo extraña al lector contemporáneo. En el mundo antiguo era sabido que una república podía expandirse de dos formas diferentes. Una era la forma «federal», ejemplificada por los akhaianos en Grecia (y por Suiza en la época de Maquiavelo). Consistía en unir más repúblicas en una liga, en la que ningún miembro era más importante que otro. La otra forma era la «anexadora», ejemplificada por los espartanos y los atenienses. Consistía en adquirir «súbditos», no miembros, a través de la conquista militar.

Los romanos inventaron una tercera modalidad: «Convertirse en socios de otros Estados, reservándose para sí, no obstante, los derechos de soberanía, la sede del imperio y la gloria de sus campañas». ⁴ En otras palabras, siempre se presentaban como un «aliado más fuerte», como un *socio de mayor rango*, por así decir, en una relación que formalmente nunca era de dominación pura y simple. Por esta razón, los romanos siempre tenían el cuidado de establecer una fuerte relación con un aliado perteneciente a la provincia que se debía adquirir —un aliado interno que proveyera de una legitimidad formal a la intervención, así como de un apoyo político y logístico a los ejércitos romanos que resultaba decisivo—. Tal como señala Maquiavelo, «con la ayuda de los capuanos entraron en Samnio y a través de los camertinos, en Toscana; los mamertinos los ayudaron en Sicilia, los saguntinos en España, Masinisa en África y los massilianos y eduanos en Galia». ⁵

Maquiavelo exalta esta tercera modalidad por comparación con las dos anteriores. La modalidad anexadora requiere la dominación de ciu-

dades enteras mediante el uso de la fuerza, lo que resulta ser especialmente difícil cuando las ciudades sometidas están habituadas a vivir en libertad y, además, crea la necesidad imperiosa de contar con ejércitos cada vez más numerosos a medida que la expansión avanza. La modalidad federal, por su parte, en realidad no permite una expansión a gran escala, en la medida en que el centro de toma de decisiones se dispersa a lo largo de diversas localidades. En cambio, la modalidad expansiva inventada por los romanos aportaba unidad política —la «sede del imperio» siempre permanecería en manos de los romanos— aun si el control y el gobierno de las provincias adquiridas no requiriese el despliegue de grandes ejércitos romanos, por cuanto aquéllas solían estar dispuestas, de manera espontánea, a orbitar en torno al poder de Roma.

La lección que cabe extraer de la Roma imperial es, por tanto, que la interpretación de lo que ofende y conmociona la conciencia moral de la humanidad no puede quedar en manos de los Estados poderosos y potencialmente hegemónicos.

Tal vez el papel de intérprete de la conciencia moral de la humanidad podría ser asignado al Consejo de Seguridad con una nueva composición, o a un Tribunal, parecido al Tribunal Internacional de Justicia, o a una rama especial de éste, en definitiva a una institución que incorpore las directrices generales para limitar la soberanía de los Estados y que luego, sobre la base de éstas, pueda formular un juicio que ponga en la balanza el elemento moral, el elemento jurídico y también, inevitablemente, el momento político. De hecho, la autoridad legítima para hacer respetar los derechos humanos se debe situar en la balanza, en términos consecuencialistas, junto con los costes y beneficios que la intervención podría tener para el global de la colectividad. Sin duda en esta posición queda un residuo realista, pero en mi opinión la metabolización de ese residuo es el precio necesario que una teoría de los límites de la soberanía debe pagar para no convertirse en la caricatura de la ética que Max Weber captó en la fórmula típica de toda ética de fines últimos: *fiat justitia, pereat mundus*.

En cambio, un segundo tipo de criterios para justificar la intervención militar gira en torno a la noción de «sufrimiento» —que evidentemente está conectada de manera más indirecta con un horizonte moral—. Una vez más, Kofi Annan resume el objetivo de la Carta de las Naciones Unidas como la protección del ser humano individual, y considera legítima la intervención de la comunidad internacional, aun contra la voluntad política del Estado en el que la intervención tiene lugar,

4. Niccolò Machiavelli, *Discourses on the First Ten Books by Titus Livius*, vol. 2, *The Historical, Political and Diplomatic Writings of Niccolò Machiavelli*, (trad. del italiano), Christian E. Detmold, Boston, Osgood, 1882, edición *on line* de The Liberty Fund.), p. 66.

5. *Ibid.*, p. 62.

«cuando se inflinge muerte y sufrimiento a una gran cantidad de personas, y cuando el Estado nominalmente a cargo no puede o no está dispuesto a detenerlo».⁶

Entre las ventajas que presenta este segundo criterio se encuentran su relativa independencia de categorías morales, siempre potencialmente controversiales, y el hecho de apoyarse en el presupuesto único más ampliamente compartido dentro de la historia del pensamiento político. Ya sea que concibamos el fin último del Estado como la promoción de la *eudaimonia* (como en Aristóteles), de la cultura del *vivere civile* (como en Maquiavelo) o simplemente de la preservación de la vida física (como en Hobbes), casi no hay duda de que dentro de las obligaciones del Estado para con los ciudadanos se debe incluir la protección de sus vidas. Por tanto la protección de la vida humana es el parámetro menos controvertido con ayuda del cual podemos elucidar la línea que separa la soberanía del Estado de un tipo de soberanía supranacional, internacional o cosmopolita –y como tal ha sido formulada por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (cuya sigla en inglés es ICISS), presidida por Gareth Evans y Mohamed Sahnoun, con el auspicio del gobierno de Canadá, en 2001, para elaborar de la manera menos controvertida posible el tan necesario marco normativo para repensar los límites de la soberanía. Entablar un diálogo con el informe final emitido por esta Comisión es un modo prometedor de abordar en la actualidad la pregunta acerca de los límites correctos de la soberanía de los Estados-nación en el mundo global.

Una revolución copernicana

La principal contribución del informe de la Comisión sobre Intervención y Soberanía de los Estados consiste en haber reformulado los términos del problema, que ya no son planteados desde una noción más tradicional de un «derecho a intervenir», sino desde el nuevo concepto de «responsabilidad de proteger». De esta manera pasamos de un terri-

6. Véase Kofi Annan, «Two Concepts of Sovereignty», citado en Peter Singer, *One World* (New Haven, Yale University Press, 2002), p. 123. [Trad. cast.: *Un solo mundo*, Barcelona, Paidós].

torio conceptual caracterizado por la confrontación de dos derechos –el derecho del Estado soberano a no sufrir injerencia externa en sus asuntos nacionales, que debe medir sus fuerzas con el derecho de la comunidad internacional a intervenir para evitar que se cometan graves violaciones a los derechos humanos o que se ponga en riesgo la paz– a un nuevo territorio conceptual en el que sólo existe una «responsabilidad» fundamental, a saber, la responsabilidad de proteger cada vida humana, y a diversas instituciones capaces de distintas formas de cumplir esta obligación. Entre estas instituciones, el Estado-nación sigue siendo la institución básica, pero ya no la última en una escala de inclusividad. Hoy, sobre el Estado-nación existen instituciones cosmopolitas que pueden ejercer esta función, toda vez que los Estados pierdan, por una razón dependiente o independiente de su voluntad, su propia capacidad de cumplirla.

La clave es que la legitimidad de la función, tal como ya se dijo, está fuera de discusión. Ni siquiera Thomas Hobbes, el defensor del absolutismo, tenía problemas en reconocer que la autoridad y la legitimidad del soberano se sostienen o caen junto con la capacidad del soberano de proteger las vidas de los ciudadanos. No se debe ninguna obediencia al soberano que omite proteger o que se vuelve incapaz de hacerlo.

Además de este carácter incuestionable, esta formulación se caracteriza por una inclusividad excepcional: se vuelve irrelevante si un Estado persigue activamente a parte de sus ciudadanos o no evita que «escuadrones de la muerte» en principio privados cometan crímenes, si un Estado deja de proteger las vidas de sus ciudadanos por elección deliberada, por negligencia para predecir peligros o contingencias fortuitas o por otras causas. Cualesquiera que sean las razones por las que, si un Estado se vuelve incapaz de cumplir su función de proteger las vidas de sus ciudadanos o de hecho amenaza intencionalmente esas vidas, motivan que la comunidad internacional pueda asumir legítimamente esta función en lugar del Estado local. La idea de una «responsabilidad de proteger» no se agota en la mera dimensión de la intervención militar –lo que constituye otro elemento importante de la propuesta planteada por la comisión Evans-Sahnoun–. La «responsabilidad de proteger» más general incluye tres responsabilidades diferentes más específicas: a) la más importante «responsabilidad de prevenir», entendida como la responsabilidad de intervenir preventivamente sobre las condiciones tanto contextuales como inmediatas que pueden gene-

rar el riesgo de la pérdida de vidas humanas; b) la más focalizada en la «responsabilidad de reaccionar», que incluye todo un conjunto de medidas que van desde la aplicación de sanciones económicas hasta la intervención militar propiamente dicha; y por último c) la «responsabilidad de reconstruir», tanto en el sentido material de restaurar la infraestructura destruida, como en el sentido no material de promover procesos de reconciliación de la sociedad tras la intervención externa. Sin embargo, el problema decisivo a la hora de repensar los límites de la soberanía es definir el umbral de las violaciones a los derechos humanos que garantiza y legitima una intervención militar. Esta cuestión es decisiva, por cuanto si no se da una solución satisfactoria al problema de definir cuándo la intervención es legítima, entonces en términos generales todavía no habremos hallado ninguna solución para el problema de redefinir la soberanía en la era de los derechos humanos, y el hecho de tener una idea de la necesidad de prevención y reconstrucción no nos ayudará.

La definición del umbral

Con el objetivo de definir el umbral apropiado de las violaciones a los derechos humanos que legitima la intervención, la Comisión apela a la noción de «causa justa» y la complementa con una serie de condiciones concomitantes de las que me ocuparé en los próximos apartados. La «causa justa» es definida como la necesidad de detener o evitar:

- la pérdida de vidas a gran escala, real o inminente, con intención genocida o no, producto ya sea de la acción deliberada de un Estado, de la negligencia o de la incapacidad de un Estado para actuar o del fracaso del Estado, o
- la «limpieza étnica» a gran escala, real o inminente, llevada a cabo mediante asesinatos, expulsiones forzadas, actos de terror o violaciones.⁷

7. ICISS, *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (Ottawa, International Development Research Centre, 2001), § 4.19, p. 32.

Luego el informe de la Comisión procede a exponer con detalle los tipos de actos que deben incluirse o excluirse de esta lista.⁸ Por ejemplo, aquellas violaciones a los derechos humanos que no llegan a constituir asesinatos masivos o limpieza étnica, así como las casos de discriminación racial, encarcelamiento o persecución de opositores políticos, no constituyen una «causa justa» para la intervención militar externa. Del mismo modo, quedan excluidos aquellos casos en los que la voluntad de una población de crear un régimen democrático es sofocada por un golpe militar y no se producen pérdidas masivas de vidas humanas ni desestabilizaciones políticas regionales con riesgos potenciales para la seguridad internacional.

Si bien la Comisión se refiere varias veces a la pérdida de vidas humanas «a gran escala», ha resuelto, adrede, no cuantificar este aspecto específico referido al umbral que justifica una intervención legítima, al entender que a este respecto no habrá lugar para ningún desacuerdo radical. En cambio, decidió enfatizar la legitimidad de la acción preventiva orientada a evitar que se den las condiciones que justifiquen una intervención. Tal como expresa el informe, si este tipo de acción preventiva no fuera considerada legítima, «la comunidad internacional se encontraría en una posición éticamente insostenible: se vería obligada a aguardar a que comience el genocidio, sin poder hacer nada por impedirlo».⁹

Criterios adicionales

La legitimidad del uso de la fuerza dentro de la esfera interna de la soberanía de un Estado no se define únicamente por medio de la noción de una «causa justa» para la intervención. La Comisión identifica otros cinco criterios. Dos de ellos parecen gozar en todo sentido de una

8. Por ejemplo, las acciones mencionadas en la Convención sobre el Genocidio de 1948, las acciones terroristas que tienen por objetivo disminuir la presencia de cierto grupo en una zona, el uso de violaciones étnicas masivas, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, situaciones de colapso de un Estado que expone a la población a la hambruna masiva o al peligro de una guerra civil, las catástrofes naturales o ambientales «en relación con los cuales el Estado afectado o bien no esté dispuesto o bien sea incapaz de actuar, o de solicitar asistencia, y que provoquen o puedan provocar pérdidas significativas de vidas humanas», *ibid.*, § 4.20, p. 33.

9. *Ibid.*, § 4.21 y 33.1.

aceptabilidad ostensible. El segundo, tras el de la «causa justa», es el criterio del «último recurso», es decir, comporta la idea de que antes de lanzar una intervención militar legítima se deben haber intentado o al menos considerado y descartado por insatisfactorias todas aquellas alternativas que sean menos intrusivas e impliquen menos riesgos para la vida humana.¹⁰ El tercero es el criterio de la «proporcionalidad de los medios», que obviamente impide que se atribuya legitimidad a intervenciones de amplitud desproporcionada relacionadas con las violaciones que están teniendo lugar o con el riesgo de que éstas se produzcan. El cuarto, el quinto y el sexto criterios, por su parte, merecen un examen más detenido.

El cuarto criterio es el de la «intención correcta». Dado que las Naciones Unidas no disponen de ejércitos propios para ciertas intervenciones, pero dentro de un futuro previsible tendrán que delegar el uso de la fuerza a Estados separados o a coaliciones de Estados dispuestos a correr con los costes de las operaciones, la cuestión de las metas y los objetivos permisibles que estos Estados pueden perseguir al dar cumplimiento a la misión encomendada por las Naciones Unidas asume una importancia crucial. Partiendo del supuesto realista de que no se deben esperar motivaciones completamente desinteresadas, la Comisión sugiere una serie de interesantes pautas: por ejemplo, es legítimo que un Estado se proponga detener o evitar las olas migratorias de refugiados cerca de sus fronteras, es decir, que se proponga prevenir la formación de asilos que ocultan a criminales y terroristas en su vecindad. Por el contrario, es inadmisibles que un Estado persiga el objetivo de modificar las fronteras existentes o el equilibrio de fuerzas entre las facciones en lucha dentro del país-objetivo, o el de cambiar el régimen existente en ese país. De acuerdo con la propuesta de Canadá, las instituciones cosmopolitas adoptan la democracia pero no la imponen, ya que parte de la premisa de que los únicos que pueden cambiar un régimen son sus ciudadanos y, por lo tanto, éstos no buscan derrocar regímenes políticos a través de la fuerza militar. Uno de los métodos para asegurar que el criterio de la «intención correcta» se cumpla es que, siempre que sea posible, las Naciones Unidas deleguen la intervención a una pluralidad de Estados en lugar de a un

10 Para interesantes reflexiones acerca de lo problemático que puede resultar el criterio del último recurso, por cuanto en realidad nunca se llega a la categoría de «último», véase Michael Walzer, *Arguing About War* (New Haven, Yale University Press, 2004), pp. 88-89.

solo Estado, y que además, para la composición de la fuerza interviniendo, obtengan el visto bueno tanto del «país de destino» como de los países vecinos.

El quinto criterio se refiere a las «perspectivas razonables de éxito». La idea de la responsabilidad de proteger no se sostiene si no está acompañada de una cuidadosa evaluación de las consecuencias geopolíticas previsibles que puede acarrear la intervención. También en este punto la Comisión toma una postura realista. No se puede atribuir ninguna legitimidad a un uso de la fuerza que en definitiva genere un resultado peor que el que habría producido la inacción, por ejemplo, un uso de la fuerza que amenaza con crear un conflicto mayor en la región o con empeorar la situación del mundo entero. En tales circunstancias, no podemos sino aceptar prudentemente la triste realidad del desamparo en que viven muchos seres humanos: sencillamente no sabemos, en esas condiciones, cómo aportarles alivio sin poner en peligro las vidas de una cantidad aún mayor de seres humanos. El uso de la fuerza, en ese caso, no puede ser legítimo.

En consecuencia, queda excluida toda intervención contra los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, así como contra otras potencias que no son miembros del Consejo de Seguridad, pues «es difícil imaginar que se pudiera evitar el estallido de un conflicto de gran magnitud o lograr el objetivo original si se emprendiera una acción de este tipo contra uno de ellos».¹¹ ¿Doble moral? ¿Impunidad para los actores globales? ¿Impunidad para China en el Tíbet y para Rusia en Chechenia? Aquí la Comisión imprime a su argumento una trayectoria más consecuencialista que deontológica. El hecho de que sea imposible, o más bien contraproducente, intervenir contra determinadas grandes potencias no priva que sea correcto intervenir en aquellos otros casos en los que no se esperan consecuencias negativas prohibitivas. El argumento es perfectamente coherente, y se podría añadir que el fortalecimiento de las instituciones cosmopolitas, que muy probablemente advendrían como resultado de una práctica consolidada de la «responsabilidad de proteger», a su vez crearía condiciones favorables para que la opinión pública de las grandes potencias —algunas de las cuales son democracias— también acepte la limitación de la soberanía que la comunidad internacional está imponiendo a los Estados menos poderosos. Asimismo, todas las grandes potencias que tienen un lugar en el Consejo de Seguridad, sea

11. ICISS, *The Responsibility to Protect*, § 4.42, p. 37.

cual sea su condición democrática, tienen grandes economías entramadas con la economía global. Por lo tanto, las sanciones no militares que se adopten con el apoyo de las opiniones públicas democráticas podrían tener un mayor impacto sobre ellas que sobre países autoritarios dotados de un tipo de economía más autárquica.

Otro conjunto de consideraciones que cabría abordar se refiere al contexto de las relaciones internacionales dentro del cual se vislumbra el desarrollo de una forma de gobierno cosmopolita. La guerra en Afganistán y la de Irak están reconfigurando este contexto de manera profunda. Estas dos guerras recientes están rediseñando un mundo en el que básicamente no hay nada que haga contrapeso geopolítico a la interpretación que hace de la situación el gobierno de Estados Unidos que se encuentre en el poder en ese momento. Pero no en el sentido de que no puede haber críticas o diversas interpretaciones, algunas de las cuales pueden incluso ejercer mucha influencia, sino en el sentido de que el equilibrio de la fuerza militar está inevitablemente inclinado hacia un lado. Después del fin de la guerra fría, y sin que tengamos ningún tipo de nostalgia por ella, vivimos en un mundo en el que ningún país tiene la fuerza necesaria para oponerse a Estados Unidos y en el que cualquier país que entrara en conflicto con Estados Unidos sólo contaría con su propia fuerza, que sería fácil de derrotar. Éste es un hecho básico del mundo en que vivimos. La «nueva constelación» de tendencia posnacional que Habermas describe en 1998 ya ha virado hacia una constelación aún «más nueva», nacida después del 11 de septiembre. Una cosa era concebir, como hizo Habermas, la posible transición hacia un Estado de Derecho cosmopolita sobre el telón de fondo de un mundo bipolar caracterizado por un equilibrio inestable entre potencias regionales, algunas de las cuales eran de naturaleza posnacional y otras de naturaleza más tradicionalmente nacional, y otra cosa muy distinta es concebir la misma transición sobre el telón de fondo de un mundo en el que no existe más que una superpotencia mundial sin que nada la iguale o la controle (a no ser su propio proceso democrático interno), y donde las diversas potencias regionales compiten por lograr una alineación estratégica con la superpotencia. El cuadro es mucho más complicado que la imagen de una lucha entre regímenes autoritarios de diversos tipos (regímenes teocráticos, paternalistas, tribales o dominados por coaliciones de líderes militares) por un lado y democracias por otro. Junto a la lucha entre democracias liberales y regímenes no liberales,

está también el comienzo de una escisión que separa las democracias de pequeña y mediana escala de los intereses de una democracia de dimensiones imperiales. Esta nueva escisión, cuyas manifestaciones apenas están empezando a hacerse sentir en respuesta al 11 de septiembre, puede modificar nuestra forma de concebir la transición desde la actual situación compleja de las relaciones internacionales hacia un Estado de Derecho cosmopolita. Si esa transición llegara a producirse alguna vez, difícilmente tomaría la forma de una apacible entrega de segmentos de soberanía por parte de los Estados-nación (primero los democráticos, luego los otros) a instituciones como un Consejo de Seguridad reformado o al Tribunal Penal Internacional, o aun otras. La transición será, más bien, un proceso mucho más complejo —que involucrará al sur del planeta, a China, Rusia, India, la Unión Europea y a la única superpotencia que queda— que se asemejará a una negociación de los límites de la soberanía de la superpotencia, una negociación que posiblemente nos recuerde más al clásico proceso por el cual el Estado de Derecho liberal advino como consecuencia de las luchas por limitar el poder de los reyes, que a la elaboración conjunta de leyes por parte de ciudadanos libres e iguales a la que el liberalismo reciente nos acostumbró.

La autoridad a cargo de la decisión

El sexto criterio es tan complejo como el de la «causa justa»: se refiere a la identificación de la autoridad a la que se le ha de conferir la capacidad de otorgar legitimidad a la intervención. La Comisión señala que la Carta de las Naciones Unidas identifica en la organización misma la fuente última del uso legítimo de la fuerza y en el Consejo de Seguridad el *locus* de todas las decisiones separadas a este respecto.¹² De acuerdo con la Comisión, no hay duda de que «El Consejo de Seguridad es quien debe tomar las decisiones difíciles en los casos delicados en que hay que dejar de lado la soberanía de un Estado»¹³ y ello, a pesar de que el Consejo de Seguridad está atravesado por una imperfecta representatividad, iniquidades internas y antecedentes de discusiones ociosas y puntos muertos en cientos de aspectos cruciales.

12. *Ibid.*, § 6.12, p. 49.

13. *Ibid.*, § 6.14, p. 49.

Por lo tanto, si bien el Consejo de Seguridad de ningún modo es el único actor institucional involucrado,¹⁴ para la Comisión Evans-Sahnoun sigue siendo el último cuerpo resolutorio en lo que concierne a la legitimidad del uso de la fuerza, y sus decisiones no son apelables. Para nuestro problema de redefinir los límites de la soberanía, se trata de una escala en la que tal vez sería razonable idear alguna solución que vaya más allá de los arreglos existentes.

Por ejemplo, sin revolucionar completamente el arreglo actual, la Asamblea General podría compartir, si no tomar, la decisión final acerca de la intervención sobre la base de una propuesta emitida por el Consejo de Seguridad. De hecho, en los Estados democráticos, la decisión de entrar en guerra siempre requiere el consentimiento de las asambleas legislativas. Asimismo, también es imaginable que la conformidad de tal decisión con las fuentes legales cosmopolitas existentes esté sujeta a revisión por parte de una división especial del Tribunal Internacional de Justicia.

El Tribunal Internacional de Justicia podría y debería desempeñar aún otra función. Para tomar una decisión referida a la intervención, la evaluación de las evidencias de violaciones a los derechos humanos resulta esencial, y la evaluación de las evidencias debe ser independiente de la dimensión del interés político, como claramente sugiere la historia de la supuesta posesión de armas de destrucción masiva por parte de Saddam Hussein. Por tanto el Tribunal Internacional de Justicia debería actuar como el árbitro supremo de las evidencias, y quizá esta función misma pueda equilibrar las prerrogativas del Consejo de Seguridad, que a menudo se convierte en rehén de las relaciones de poder entre sus miembros más influyentes.

Por último, no hay necesidad de recordar en qué medida una de las limitaciones propias del estado de naturaleza es la ausencia total de una dimensión de terceridad en relación con las partes en conflicto. En la versión de Locke, el estado de naturaleza no está, como en la de Hobbes, desprovisto de normatividad —como sabemos, en él existen derechos naturales—, pero esta normatividad siempre es interpretada y aplicada a las

14. El artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas asigna a la Asamblea General una responsabilidad referida al mantenimiento de la paz y la seguridad, pero sólo en lo que respecta a la elaboración de propuestas generales y no de decisiones específicas y vinculantes. El artículo 12 pretende evitar el riesgo de una posible confrontación entre dos órganos de las Naciones Unidas, al establecer que la Asamblea General no puede discutir asuntos vinculados a la paz y a la seguridad al mismo tiempo que el Consejo de Seguridad.

cuestiones controvertidas por actores que están directamente involucrados en ellas. Todos son jueces de su propio caso. De manera similar, en nuestra actual problemática, a medio camino entre Westfalia y Cosmópolis, precisamente uno de los aspectos del estado de naturaleza que se debe superar es la ausencia de una dimensión de terceridad o imparcialidad para resolver los conflictos. El Tribunal Internacional de Justicia podría ser el vehículo para alcanzar esta dimensión.

La fuente normativa: el papel de una Carta de Derechos Humanos Fundamentales

Una vez resuelto el problema de cuál es la autoridad adecuada investida con capacidad para otorgar legitimidad al uso de la fuerza, queda por resolver la cuestión de las fuentes normativas que deberían inspirar las decisiones de esa autoridad. Hacia el final de su informe, la Comisión recomienda que el Consejo dé un código explícito de «principios de intervención militar» y adopte un principio que podría ser denominado «veto constructivo», básicamente un código de autolimitación en el uso del veto. Por otra parte, recomienda, además, que el secretario general implemente la recomendación del informe de manera conjunta con los presidentes tanto del Consejo de Seguridad como de la Asamblea General.¹⁵ La recomendación más importante, sin embargo, insta a la Asamblea General a emitir una resolución que establezca formalmente la «responsabilidad de proteger». Esta resolución, según la Comisión Evans-Sahnoun, debería incluir los siguientes elementos:

15. Por ejemplo, la Comisión recomienda «que los miembros del Consejo de Seguridad consideren la posibilidad de alcanzar un acuerdo, y lo intenten, respecto a un conjunto de directrices que abarquen los “Principios de Intervención Militar” [...], y se rijan por ellas al responder a las peticiones de intervención militar con fines de protección humana» (*ibid.*, 8.29, p. 74). También recomienda «que los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad consideren la posibilidad de alcanzar un acuerdo, y lo intenten, para abstenerse de utilizar su derecho de veto en asuntos que no comprometan sus intereses nacionales, de obstaculizar la aprobación de resoluciones que autoricen una intervención militar con fines de protección humana y que cuenten con el apoyo mayoritario» (*ibid.*, 8.29, p. 75) y que «el secretario general examine, tras efectuar las consultas pertinentes con los presidentes del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, la mejor manera de promover la aplicación de las recomendaciones formuladas en este informe respecto a la sustancia y adopción de medidas, tanto en esos dos órganos como mediante sus propias gestiones» (*ibid.*, 8.30, p. 75).

1. Una afirmación de la idea de soberanía como responsabilidad.
2. Una afirmación de la triple obligación de la comunidad internacional de prevenir, reaccionar y reconstruir toda vez que se encuentre ante la reclamación de proteger la vida humana en Estados que son incapaces de cumplir con su obligación de proteger o no están dispuestos a hacerlo.
3. Una definición del umbral (pérdida de la vida humana a gran escala o limpieza étnica, real o inminente) que se debe invocar para legitimar una intervención humanitaria.
4. Una articulación de los principios de precaución que se deben observar al usar la fuerza militar con el fin de proteger la vida humana, a saber, los principios de la intención correcta, último recurso, proporcionalidad de los medios y perspectivas razonables de éxito.

Vale la pena tener en cuenta que esta propuesta de la Comisión no se puede derivar automáticamente de las principales fuentes legales del derecho cosmopolita, es decir, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Carta de las Naciones Unidas. Por el contrario, esas fuentes legales se prestan a diversas interpretaciones con diferentes matices. En efecto, el esquema para una resolución de la Asamblea General propuesta por la Comisión ha de ser compartido, pero en mi opinión podría ser aún más fortalecido a la luz de las siguientes consideraciones e integrado a una serie de otros puntos.

Las fuentes legales mencionadas fueron sancionadas en un contexto en el que la principal amenaza a la seguridad internacional provenía de guerras entre Estados soberanos y en el que documentos como la Declaración Universal respondían al propósito de favorecer la difusión de una cultura de derechos humanos en todo el mundo, no al propósito de trazar una línea entre la soberanía de los Estados y la soberanía de la comunidad internacional. Para trazar esa línea, algo que se ha vuelto absolutamente imperioso después del fin de la guerra fría, es necesario que las violaciones a los derechos humanos fundamentales —que justifican todas las formas de intervención, incluido el uso de la fuerza militar— sean identificadas con una claridad incuestionable. Puesto que la Declaración Universal no plantea ninguna jerarquía entre los derechos —ni era sensato que lo hiciera, dado el contexto histórico para el que constituía una respuesta—, es imprescindible que la atribución de un carácter *fundamental* a cierto conjunto de derechos humanos, del que se siga su priori-

dad respecto a la soberanía de los Estados, no sea sólo el producto de un argumento y una construcción filosóficos, y menos aún de un cálculo político, sino más bien el producto de una legislación cosmopolita. Lo único que puede legitimar una limitación a la soberanía de los Estados frente a determinados derechos humanos fundamentales es un nuevo documento producido por la voluntad convergente de todos los Estados del mundo.

De este modo, quisiera completar la propuesta planteada por la Comisión Evans-Sahnoun con los siguientes puntos adicionales:

1. La enunciación pública de los nuevos límites a la soberanía de los Estados no debería tomar la forma de una mera resolución, sino más bien la de un documento solemne votado por la Asamblea General o por una Convención Global reunida para este propósito, un documento que podría llamarse Carta de Derechos Humanos Fundamentales y que tendría el mismo rango que la Carta de las Naciones Unidas o la Declaración Universal de 1948.
2. La contingencia histórica y política de la composición de una Asamblea integrada por delegaciones de los Estados (sólo estarían representados los Estados existentes en un momento histórico dado) se debería superar por medio de una cláusula especial de la Carta en la que todos los Estados que inicialmente la ratifiquen se comprometan a dar su propio reconocimiento a cualquier Estado futuro que se forme a condición de que este Estado acepte esta Carta de Derechos de la «sociedad que contiene a todas las otras en su seno» de Durkheim o de la «sociedad de los pueblos» de Rawls.
3. Esta Carta de Derechos Humanos, que son fundamentales por cuanto, a diferencia de otros derechos humanos, se colocan sobre la soberanía de los Estados, debería ser precedida por un preámbulo capaz de vincular estos derechos humanos fundamentales con la idea de la dignidad humana en un vocabulario accesible para todas las principales culturas religiosas y filosóficas del planeta.
4. Este nuevo documento también debería contener una especificación sintética pero explícita e inequívoca de la estructura de la autoridad que está a cargo de implementar la observancia universal de los principios establecidos por la Asamblea o por la Convención Global.

Únicamente si se sigue este camino contaremos con un uso de las fuerzas militares completamente legítimo para hacer cumplir el respeto por los derechos humanos universales y fundamentales. Y, además, el hecho de que el cuerpo deliberativo (ya sea la Asamblea General o una Convención Global) esté compuesto por los Estados asegurará la independencia del consenso que se forme respecto a la hegemonía de la cultura política o al tipo de régimen imperante en una parte del mundo, una independencia respecto a la hegemonía que debería ser motivo de preocupación tanto para los demócratas occidentales como para los ciudadanos de los Estados no occidentales.

Hace algunos años, en el momento del debate sobre el multiculturalismo, el *New Yorker* publicó una tira cómica que hablaba sobre este punto. Allí se veía una armada española en una playa tropical que acababa de desembarcar de numerosos barcos, y un grupo de nativos semidesnudos liderados por un jefe vestido con ropa muy colorida saliendo de la jungla. El conquistador, fuertemente armado, tras dar un paso adelante y enterrar una cruz en la arena, decía a los nativos: «Hemos venido de muy lejos para hablar con ustedes acerca de la verdadera fe». Y el jefe de los nativos, sonriendo, le respondía: «Es un placer darles la bienvenida, ¿qué quieren saber acerca de la verdadera fe?».

Pocos de nosotros nos sentiríamos cómodos con la idea de que esta imagen pudiera reproducirse con la democracia o los derechos humanos en lugar de la cruz.

8

Europa: un espacio privilegiado para la esperanza humana

Como europeo, pocas expresiones me irritan más que la denominada «idea de Europa». El ejercicio de injertar una posible identidad de los europeos en algún concepto filosófico o religioso me parece tan fútil como arrogante; en verdad, es un perfecto ejemplo de aquello de lo cual los europeos deberían mantenerse alejados. Esto no quiere decir, sin embargo, que no tenga sentido hacer una reflexión respecto a la particularidad de Europa dentro del contexto contemporáneo más amplio de la sociedad occidental. Por el contrario, esa reflexión es una prioridad, dados el momento «constitucional» que la Unión Europea atraviesa desde la firma formal del Tratado Constitucional y las dificultades que el proceso de ratificación ha experimentado tras los resultados de los referendos de Francia y Alemania en 2005. No obstante, esta reflexión se debe llevar a cabo en una vena bastante diferente.

Después de los infortunados, pero quizá saludables reveses que representaron estos dos referendos, ya no es posible resucitar el «método Jean Monnet» que se seguía hasta ese momento, consistente en introducir cambios institucionales graduales para llegar a una integración de la Unión Europea aún más estrecha, aunque sin un diseño previo y sin demasiado debate público, excepto en los círculos de elite. De hecho, después de que la ambiciosa idea de una *fundación constitucional* fuera evocada con gran énfasis y solemnidad, no es fácil apartar la mirada de la verdadera pregunta: ¿para qué está Europa?