

# **NECESSITAT O NOVA FORMA DE LEGITIMACIÓ DELS EXÈRCITS?**

*Itziar Ruiz-Giménez*

## **Itziar Ruiz-Giménez**

*Professora del Departament de Ciència Política i Relacions Internacionals de la Facultat de Dret de la Universidad Autónoma de Madrid*

Moltíssimes gràcies per convidar-me a participar en aquestes jornades sobre un tema que és complex. Ens trobem davant un dels grans dilemes polítics i morals que s'han produït en la Postguerra Freda com és la revitalització de la diplomàcia humanitària coercitiva, del que anomenem intervencions humanitàries.

En la dècada dels 90 s'ha produït una veritable eclosió de diferents tipus d'ús de la força militar: per protegir els drets humans, en defensa de la democràcia, per defensar l'ajuda humanitària, per reconstruir estats fallits, etc. A més, **hi ha una pluralitat d'actors internacionals que participen en aquest nou tipus de diplomàcia humanitària coercitiva: estats, organismes internacionals, com l'OTAN, l'Organització dels Estats Americans o la Unió Africana, ONG, mitjans de comunicació, empreses, etc.** Una de les manifestacions més rellevants de la nova diplomàcia humanitària coercitiva són les diverses generacions de missions de pau de les Nacions Unides i d'altres organismes regionals.

Primer hi ha l'*operació de manteniment de la pau* on les tropes internacionals intervenen quan s'ha arribat a un acord de pau. Generalment supervisen l'alto el foc i tenen un mandat restringit d'ús de la força, limitat exclusivament a la legítima defensa. Aquest és el tipus de missions de pau desplegades per les Nacions Unides durant la Guerra Freda, en concret, en tretze ocasions, en la seva majoria en conflictes interestatals (excepte la del Congo el 1964).

No obstant això, durant la Postguerra Freda apareixeran noves modalitats. Així, apareixia la segona generació, les missions de *construcció de la pau*, operacions multifuncionals consistents en el desplegament d'un ampli operatiu militar i civil dedicat a la reconstrucció d'estats i que ocupa funcions de desarmament, supervisió d'eleccions, reconstrucció d'infraestructures, d'institucions, repatriació de refugiats, etc., és a dir, una pluralitat enorme de funcions.

La tercera generació d'operacions són les que es coneixen com d'*imposició de la pau*, en les quals no hi ha consentiment de l'Estat intervingut o no hi ha consentiment de les parts en conflicte. Aquestes missions plantegen un dilema en un sistema internacional basat en els principis de

sobirania i no-intervenció. Poden ser portades a terme per nacions amb autorització del Consell de Seguretat, però també per coalicions d'estats o organitzacions regionals (CEDEAO, OEA, OTAN, etc.). En aquest segon cas poden o no tenir autorització del Consell de Seguretat i, si no l'obtenen (p.e., Kosovo), es plantegen problemes sobre la seva legalitat. No ha d'oblidar-se que, des del final de la Segona Guerra Mundial, la Carta de les Nacions Unides va consagrar una conquesta històrica: la prohibició absoluta de l'ús i l'amenaça de la força militar en les relacions internacionals. Una norma que s'ha incomplert moltes vegades, però que forma un dels pilars de l'ordre internacional contemporani.

La Carta de les Nacions Unides estableix que només hi ha dues excepcions per poder usar la força militar. Una és la legítima defensa, individual i col·lectiva, quan un Estat és agredit per un altre. L'altra és la recollida en el capítol VII: l'autorització del Consell de Seguretat per usar la força armada en casos d'amenaça o ruptura de la pau i seguretat internacionals. Doncs bé, en la Postguerra Freda, la diplomàcia humanitària coercitiva se situa dintre del context del Consell de Seguretat en ampliar-se el significat d'"amença o ruptura de la pau i seguretat internacionals". Així, en els últims quinze anys, el Consell de Seguretat ha aplicat el capítol VII i autoritzat l'ús de la força armada en situacions internes, com violacions en massa de drets humans dintre d'un Estat.

En la Postguerra Freda es produeix, per tant, un veritable boom de l'intervencionisme militar humanitari. En quinze anys es despleguen més de quaranta missions de pau de les Nacions Unides, una desena d'intervencions humanitàries militars d'estats: a Bòsnia i Herzegovina, Costa d'Ivori, l'Iraq (Kurdistan), Libèria (dues intervencions), Rwanda, Somàlia, Sierra Leone, Kosovo, República Democràtica del Congo. Són intervencions que, excepte la de l'OTAN a Kosovo, compten amb l'autorització del Consell de Seguretat.

Quines implicacions té aquest boom de la diplomàcia humanitària coercitiva? Surten a la llum, evidentment, multitud de temes, de dilemes, de discussions i de qüestions amb el que podríem dir-ne la reaparició de la tradició de la guerra justa i de la idea que hi ha una pluralitat de motius legítims per anar a la guerra: protecció de drets humans, assistència humanitària i, a vegades, defensa de la democràcia i reconstrucció d'estats fallits. En aquests moments es discuteix en el sistema internacional unes altres dues possibles causes de *guerra justa*: la lluita antiterrorista -clarament, el cas de l'Iraq i l'Afganistan-, i el control de l'armament, que seria l'àrdua discussió sobre l'Iran.

Davant el que ha passat durant aquesta Postguerra Freda, jo plantejaria que hi ha dos relats, hi ha dues formes d'entendre què és això de la *diplomàcia humanitària coercitiva*.

El primer relat planteja que és un instrument que forma part d'una conquesta històrica: la creixent importància dels drets humans, de la humanitat, en la Postguerra Freda, almenys fins a l'11 de setembre del 2001. Durant la dècada dels 90 es debat si estem en el trànsit d'una societat d'estats cap a una societat internacional més cosmopolita, és a dir, on l'individu tindria quotes de protecció més altes enfront de la sobirania dels estats. En efecte, hi ha hagut un reforçament del pilar dels drets humans i de la democràcia que ha situat en el centre del discurs polític i ètic internacional els individus. En aquest context de major defensa dels drets humans per la comunitat internacional sorgeix la idea de la *responsabilitat de protegir*.

El que es planteja és que la sobirania dels estats es construeix sobre la seva obligació de respectar els drets humans. Si els estats no volen o no poden respectar la seva responsabilitat de protegir, llavors no es consideren plenament sobirans i hi ha una responsabilitat de la comunitat internacional de protegir aquests individus que duu fins i tot, davant de situacions de violacions en massa de drets humans, a plantejar la intervenció militar.

Dintre d'aquest relat "cosmopolita", la intervenció humanitària és un instrument pensat per a situacions com els genocidis. És evident que davant successos com el de Rwanda el 1994 o el de Srebrenica (Bòsnia i Herzegovina) amb milers de persones en perill de mort, molta gent es planteja el dilema: què fem? I una de les possibilitats és la utilització de la força militar.

Aquest és un dels elements que empenyen cap a la consolidació en el sistema internacional de la intervenció humanitària. Hi ha alguns sectors, no tots, del moviment de drets humans que es plantegen la necessitat d'aquest instrument, a pesar dels perills que comporta (violacions de drets humans, mesures diferents, etc.). Hi ha altres sectors, per exemple dintre del món humanitari (dedicat a l'assistència de les poblacions en perill en catàstrofes naturals o conflictes), que també s'ho plantegen, especialment a causa de la denominada "crisi de l'humanitarisme".

Què és el que passarà en aquesta crisi? Ens trobarem amb un canvi molt important en les estratègies bèl·liques. En les guerres europees dels segles XVII a XIX, els dos bàndols combatents estaven molt ben identificats. Encara que sempre hi ha hagut atacs a la població civil, saqueigs de ciutats, violacions de dones, etc., els combatents en principi combatien en camp obert entre ells i la població fugia del conflicte per refugiar-se en altres llocs. Sobre la població actuava l'acció humanitària que s'assentava en els principis d'imparcialitat, universalitat i neutralitat.

A partir de la Primera Guerra Mundial, les estratègies bèl·liques canvien i en les guerres moren molts més civils que combatents. És més, la població civil es converteix en l'epicentre del conflicte, en el principal objectiu bèl·lic de moltes faccions armades. I quan això passa,

**l'humanitarisme es troba amb un desafiament: si pretén protegir la societat civil, influirà en l'esdevenir del conflicte.**

Si els actors humanitaris pretenen subministrar aliments, menjar, medicaments a una ciutat assetjada, qui assetja la ciutat pensa que està defensant, ajudant l'altre bàndol. Si s'evacua humanitàriament aquesta ciutat, els seus habitants poden pensar que es col·labora en la victòria de l'altre bàndol o en el seu procés de neteja ètnica. És a dir, el món humanitari “descobreix” que la seva acció té impacte en l'esdevenir del conflicte en la mesura que han canviat les estratègies bèl·liques. A més, a partir de la dècada dels 80, augmenten els atacs contra els treballadors humanitaris. Els actors armats ataquen els humanitaris perquè són testimonis incòmodes o perquè protegeixen la població. Al mateix temps, augmenten els saqueigs d'ajuda humanitària que es desvia per distribuir-la entre les faccions, entre la població civil (i obtenir legitimitació) o per vendre-la i comprar armes, etc. **L'ajuda humanitària passa a formar part del que anomenem l'economia política de la guerra.** En resposta a aquesta situació, a la fi dels 80, alguns actors humanitaris plantegen la defensa militar de l'ajuda humanitària: necessiten que els protegeixin per portar a terme el seu treball, encara que l'experiència en la Postguerra Freda ha anat refredant el suport que l'humanitarisme va donar a les opcions militars.

Ens trobem, per tant, amb alguns moviments dinàmics que plantegen que és legítim intervenir militarment dintre d'aquest context normatiu internacional on es consagra, en la dècada dels 90, la idea que els estats només són legítims en l'àmbit internacional si defensen els drets humans i són democràtics. Apareix la idea que aquells estats que no respecten els drets humans i que no són democràtics no són plenament sobirans i poden per tant ser intervinguts. No solament poden ser intervinguts militarment. Es condicionarà políticament l'ajuda al desenvolupament al compliment d'aquests estàndards. Es reconeixerà als estats quan compleixin aquests estàndards. Es pot parlar d'un nou estàndard de legitimitació internacional. Dintre d'aquest relat “cosmopolita”, la intervenció humanitària és un instrument de justícia.

Però hi ha un altre relat de la diplomàcia humanitària coercitiva, un relat vinculat a moltes idees que han sortit en aquestes jornades. La intervenció humanitària és una espècie de moneda amb dues cares: una és la cara de la justícia i, l'altra, el que anomenaria la cara civilitzadora. Aquest altre relat posa de relleu que la intervenció militar humanitària ha estat al llarg de la història un instrument de civilització, és a dir, un instrument utilitzat per Occident en la seva llarga trobada amb els altres. Vegem quins són els arguments d'aquest altre relat.

Encara que l'origen de la intervenció humanitària en el pensament occidental està vinculat a la idea de protegir innocents de l'altre Estat, només es va plantejar dintre de les discussions sobre

l'expansió colonial. La intervenció humanitària serà un dels títols de guerra justa que, des del segle XVI, es planteja dins d'Occident com a mecanisme per intervenir en altres societats, en aquelles societats que Occident va anomenar "bàrbares i salvatges". Però durant quatre o cinc segles mai es va intervenir per protegir innocents en un altre Estat cristià europeu. I això explica que amb la descolonització es deslegitimés la intervenció humanitària. La revolta contra Occident es produeix contra un estàndard civilitzador que establia que hi havia societats civilitzades, semicivilitzades i salvatges i bàrbares, i que les primeres podien intervenir en les segones i podien conquerir i colonitzar les terceres. Les societats no occidentals van lluitar contra aquest estàndard i van defensar un règim de sobirania que considerava il·legítima en l'esfera internacional la intervenció humanitària, perquè es veia com un instrument de l'imperialisme occidental.

En la Postguerra Freda, novament hi va haver molts actors que van veure l'intervencionisme humanitari com un instrument de la victòria d'Occident. **Occident ha guanyat la Guerra Freda. Ha imposat un nou ordre internacional basat en els drets humans i en la democràcia, i la intervenció humanitària és un més dels instruments del que alguns autors anomenarien el complex de pau liberal.**

Hi ha la idea que en aquest procés de globalització s'estan produint transferències de poder polític a una complexa xarxa d'actors que no està institucionalitzada. Alguns autors l'anomenen el Govern Global: un conglomerat de poder format per xarxes d'estats, organitzacions internacionals, el G8, el Banc Mundial, el Fons Monetari Internacional, etc., que formen una espècie de nou centre de poder d'àmbit internacional que coexisteix amb els estats, però que té com un dels seus instruments l'ús de la força militar per contenir els problemes en el Sud, per contenir els estats canalles. Reapareix un nou estàndard civilitzador. Les potències decideixen qui és l'Estat canalla que no respecta els drets humans i com poder intervenir-hi.

**Dintre d'aquest relat de la intervenció humanitària com a instrument civilitzador, les crítiques són molt clares. L'intervencionisme humanitari dels anys 90 ha estat selectiu. No s'intervé els poderosos, perquè ningú no es planteja intervenir a Rússia pel que està passant a Txetxènia, a la Xina o als EUA (per Guantánamo). Allí apareix la prudència i la por a escalades a guerres mundials.** Hi ha actors en els quals no es pot intervenir perquè són poderosos i l'intervencionisme humanitari es converteix en un instrument per intervenir prop dels no poderosos. És un dels problemes de legitimitat d'aquest instrument.

Un segon problema: les mesures dobles. **S'intervé en aquells països que no són aliats de les grans potències, és a dir, dels estats que tenen el dret de veto en el Consell de Seguretat, en la mesura que la intervenció humanitària s'ha instal·lat dins del Consell de Seguretat per**

situar-la dintre del dret internacional i per evitar el seu ús unilateral i interessat per a alguns estats. Però així es col·loca dintre del dret de veto dels cinc grans. Només quan ells vulguin serà legal o legítim intervenir. El cas de Kosovo en va ser un bon exemple, ja que sense entrar en la discussió sobre els motius pels quals es va intervenir, la veritat és que es va veure el problema que es planteja quan el dret de veto pot bloquejar o no, i convertir en legal o il·legal una intervenció humanitària.

Ens vam trobar també amb un problema: els conflictes oblidats. Hi ha conflictes que no són a l'agenda internacional perquè no interessen a determinats actors i, per tant, ningú es planteja intervenir-hi, perquè en el fons no existeixen. És l'*efecte CNN*. Moltes vegades sembla que la realitat és solament la que apareix en els mitjans. I això fa que hi hagi molts conflictes oblidats. El cas de la República Democràtica del Congo n'és un. Set països involucrats en una guerra, més de tres milions de persones assassinades, i no hi ha en l'agenda política internacional una reflexió sobre què fem davant d'aquesta situació. Va passar el mateix fa poc amb el conflicte al Sudan.

Un altre problema amb relació a aquest instrument de civilització és el que es planteja en la pregunta de la taula: de quina manera en reparèixer la legitimitat de la guerra a través de la *guerra justa* som altra vegada davant un intent de legitimar els exèrcits, els seus pressupostos? El final de la Guerra Freda va suposar la fi de "l'enemic" i va reduir els motius per gastar grans quantitats de diners en armament i en pressupostos militars. No obstant això, la necessitat d'intervenir per protegir els altres és una molt bona causa per legitimar una altra vegada pressupostos militars, exèrcits i duplicar despeses militars com ha passat els últims anys. Evidentment ha aparegut una altra causa, a més de la humanitària, que és la lluita o la guerra contra el "terror".

Tenim, per tant, dos relats que veuen la realitat des de posicions diferents i que ens posen davant d'un dilema moral, un dilema tràgic, un dilema que es planteja moltes vegades: què faríem davant d'un cas com Rwanda? És un dilema que es construeix sobre moltes falsedats. M'agradaria entrar una mica en aquest aspecte.

**Davant una violació en massa dels drets humans, què fem? El primer que hem de fer és desmuntar la idea que una societat es torna boja i es comença a matar. El que hi ha darrere de la major part dels conflictes d'Àfrica i altres parts del món no són irracionalitats salvatges. No són lluites tribals, sinó processos polítics i socials. Processos on certs actors recorren a la violència per resoldre problemes i conflictes.**

No parlem d'irracionalitat, sinó de causes explicables que hem d'analitzar o que havíem d'haver analitzat molt abans. Per què? Perquè el segon problema que es planteja és la forma que

s'expliquen els conflictes, perquè hi ha una tendència generalitzada a interioritzar el seu origen i factors explicatius en l'interior de les societats en conflicte. El cas d'Àfrica és paradigmàtic. Algunes explicacions dels seus conflictes s'assenten en la idea del *nou barbarisme*: la "ètnicitat" per se de les societats africanes que provoca violència i conflicte, salvatgisme, irracionalitat, violència inexplicable on la política ha sortit per la finestra. Això és fals. L'ètnicitat no explica res. L'ètnicitat és un procés de reconstrucció social on, a través de diferents processos polítics, es reconstrueix la identitat ètnica en termes d'exclusió.

El genocidi a Rwanda no va ser una lluita tribal. El genocidi a Rwanda va ser un procés polític d'un grup polític en el poder que, per mantenir-se en el poder en un moment en el qual estava en perill, va decidir manipular l'ètnicitat. Es van utilitzar mites, estereotips, prejudicis, propaganda per reconstruir la identitat dels diferents grups socials a Rwanda en termes d'exclusió i no en termes d'inclusió. Això és un primer element.

Segon element. Una altra de les grans narratives dels conflictes és presentar el subdesenvolupament, la misèria, la pobresa, com a causes de la violència. I la misèria i la pobresa es produeixen dintre d'Àfrica perquè les societats africanes no saben governar-se. Es tracta d'aquesta idea tan colonial que són societats de bàrbars, salvatges com nens que no saben governar-se. Això també és fals.

**En els conflictes a l'Àfrica hi ha factors interns: crisi d'estats, mobilització ètnica, corrupció, warlordisme i molts problemes. Però també hi ha importants factors internacionals que eliminem del discurs. Com no incloem els factors internacionals en les causes dels conflictes, tampoc els incloem en les possibles solucions.**

**La major part dels conflictes a l'Àfrica tenen a veure amb un sistema internacional profundament injust** (amb plans d'ajustament estructural, polítiques proteccionistes del Nord, deutes més que pagats que es continuen reclamant) i que ha provocat una crisi important en molts estats africans. Té a veure amb una economia política de la guerra, on no només hi ha *senyors de la guerra* involucrats, sinó que hi ha importants multinacionals. També hi estan implicats importants governs del Nord que necessiten els recursos naturals del Sud, igual que en l'època colonial.

Darrere d'un conflicte com el de la República Democràtica del Congo, el que hi ha és una lluita pel que és la joia de la corona a l'Àfrica quant a recursos naturals, minerals, fustes, etc. Per exemple, el coltan. Aquest mineral que no valia res fa uns anys és avui peça clau de l'última revolució tecnològica a Occident. Cada portàtil, mòbil o satèl·lit conté coltan. El 90% dels seus dipòsits són al Congo, on hi ha una lluita pel seu domini.



Quan parlem d'una situació de violacions en massa de drets humans, hem d'explicar-la. En explicar-la, veurem que hi ha unes causes sobre les quals es pot actuar molt abans d'arribar a una solució militar. Les crisis de violacions dels drets humans són conseqüències de violència. Per actuar sobre el que passa allà hem d'actuar sobre les causes i per actuar-hi no només cal actuar sobre les elits africanes corruptes, sinó també sobre totes aquestes dinàmiques polítiques internacionals que també hi ha al darrere, juntament amb els problemes interns, d'aquests conflictes a l'Àfrica.

Aquest és un dels problemes que tenim quan ens volem enfrontar a aquest dilema, construint les coses com si fossin societats que, de cop i volta, del no-res, es tornen boges. No és així. Abans de l'esclat tenim moltíssims senyals d'alerta del que passa. Podem treballar molt en *sistemes d'alerta primerenca*, en sistemes de prevenció, abans d'arribar a la situació de conflicte que ens pot posar davant la disjuntiva d'usar la força militar.

Trobem també moltes vegades que en aquest dilema es discuteix sobre "l'entrada". És legítim, legal i eficaç usar la força militar per acabar amb un genocidi o per protegir l'ajuda humanitària. Però no es discuteix prou sobre què passa després.

Primer problema: les societats occidentals tenen por. Sobretot els polítics: tenen por a la por. Tenen por a l'impacte en les societats del Nord de les possibles morts dels seus soldats en les intervencions militars humanitàries. És la famosa síndrome del *body bag*. La mort de divuit soldats nord-americans a Somàlia va dur a la retirada d'aquest país de l'exèrcit més poderós. Aquesta mateixa por que va dur que a Kosovo l'exèrcit més poderós del món optés per bombardeigs aeris a 4.000 metres d'altitud suposadament per protegir la població.

On més impacte va tenir aquest militarisme autodefensiu va ser a Rwanda, perquè va dur a la negativa a intervenir per posar fi al genocidi. La por a involucrar-se en una guerra "humanitària" portà la comunitat internacional, a la meitat del genocidi, a decidir treure les tropes internacionals perquè no fossin atacades. Igualment va influir en el tipus d'intervencions que es van portar a terme. En la majoria de les intervencions de la Postguerra Freda es va fer ús del "model expedició", és a dir, la defensa militar de l'ajuda humanitària. Se suposa que és un model en el qual moriran menys soldats, atès que el que es fa és protegir el treball humanitari, però no intenta impedir un genocidi ni altres greus violacions de drets humans. Si realment s'intenta impedir-les, frenar-les, no queda una altra opció que anar a una guerra, i això són uns costos en termes de vides humanes i econòmiques que els països occidentals no desitgen.

Llevat quan hi ha hagut altres motius per intervenir (com la intervenció francesa a Rwanda, l'estiu posterior al genocidi, o la de l'ECOMOG a Libèria), en general s'ha intervingut 'només'

(i podem discutir si és només o és molt important) per defensar l'ajuda militar. No estic dient que no ho sigui, sinó que no es va intervenir amb aquest discurs... Es deia d'intervenir per "parar violacions dels drets humans amb la força militar", però el que es feia sobre el terreny era protegir l'ajuda humanitària. Evidentment que també s'estalviava vides, això és innegable, però no es tracta del mateix tipus d'intervenció humanitària.

**Un altre dilema que es planteja és la militarització del món humanitari. Suposa problemes per a la seva neutralitat, per a la seva imparcialitat, etc.** Hi ha un problema greu en aquesta nova legitimació de la intervenció militar a través de l'humanitarisme: l'impacte que té en els drets humans. En l'ús de la força militar és difícil que no es violi els drets humans. Hi ha informes molt terribles sobre violacions sexuals per part de tropes de pau dels cascos blaus a la població civil.

**És tot un desafiament per als estudis per a la pau. Hi havia hagut algunes conquestes normatives en la mesura que es prohibia absolutament l'ús de la força militar. Però ara, amb la reaparició de la guerra justa, estem davant una reculada a favor d'unes relacions internacionals més pacífiques.** Ens trobem, a més, amb aquest èmfasi en les solucions militars, a les quals es destina una enorme quantitat de diners enfront de solucions d'índole pacífica. Per exemple, en el cas de Somàlia es va calcular que, per cada dòlar que es va gastar en ajuda humanitària, es destinaven quatre dòlars a finançar l'operació militar que defensava l'operació humanitària.

Per aquest motiu l'intervencionisme humanitari té dos relats. Però planteja una multitud de dilemes i de qüestionaments des de perspectives de drets humans, de defensa de les dones, o des dels estudis per a la pau.