

personal encargado de su protección y de su emblema— sino que también se examina con la debida atención, de modo claro y sistemático, el régimen jurídico para la aplicación de la Convención, ya que el desafío que hoy se nos plantea con respecto a casi todo, si no a todo, el derecho humanitario, es la aplicación efectiva del derecho en éste ámbito (en contraposición con la creación de nuevas normas de derecho). Stavradi señala que, aunque se pueden hacer mejoras, la Convención de La Haya de 1954 contiene, de hecho, varios mecanismos de aplicación, y los examina uno por uno: supervisión a nivel internacional, represión de las infracciones, prevención (incluido el establecimiento de comités consultivos, difusión, traducción, información, reuniones de Estados Partes y suscripción de acuerdos especiales).

Teniendo todo esto en cuenta, el comentario de Toman y la tesis de Stavradi son publicaciones complementarias. Las dos merecen ocupar un lugar en las bibliotecas jurídicas y en cada compilación de derecho internacional humanitario.

Pour último, la recopilación de documentos de Jean Konopska concierne a la protección de los bienes culturales en tiempos tanto de guerra como de paz. El hecho de que incluya no menos de 22 Convenios, pone de relieve no sólo el renovado interés por lo que se refiere a los bienes culturales en general, sino también la amplitud del derecho internacional en éste ámbito.

*Jean-Marie Henckaerts*  
División Jurídica del CICR

---

**Matthias Pape, *Humanitäre Intervention: Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen* (Intervención Humanitaria: Derechos humanos según el concepto de las Naciones Unidas), Nomos, Baden-Baden, 1997, 350 pp.<sup>1</sup>**

En este libro se trata principalmente el tema de la legalidad y del grado de eficacia en casos de intervención militar de las Naciones Unidas por

---

<sup>1</sup> Traducción de las citas por el CICR.

motivos humanitarios, tanto directamente como bajo su responsabilidad. Este estudio se presentó en la Universidad de Friburgo, Alemania, como tesis doctoral. El autor, abogado y experto político, trata el tema de la «intervención de las Naciones Unidas por motivos humanitarios» en cinco partes principales. Comienza examinando qué clase de derechos humanos pueden ser jurídicamente protegidos por estas intervenciones. A continuación describe la situación «clásica» de intervención por motivos humanitarios como la que cada Estado realiza antes y después de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas, y hace una distinción entre dicha intervención y la asistencia humanitaria. En la tercera parte del estudio analiza las bases jurídicas para una intervención de las Naciones Unidas por motivos humanitarios, mientras que en la cuarta parte se refiere al estudio de casos de operaciones como Irak, Somalia y ex Yugoslavia. Por último, Pape llega a las conclusiones de hasta qué punto estos derechos humanos han sido eficazmente protegidos por las últimas intervenciones de las Naciones Unidas, y cómo podrían mejorarse las actuaciones de las Naciones Unidas mediante modificaciones de la Carta y otras medidas.

El estudio de Pape es un excelente resumen y un examen crítico de los esfuerzos desplegados por las Naciones Unidas, tras la Guerra Fría, para proteger los derechos humanos militarmente. Como puede verse en la bibliografía, al final del libro (pp. 316-350), el autor consultó toda la documentación publicada hasta el verano de 1996. Se entrevistó también con funcionarios de las Naciones Unidas en Ginebra y en Viena, así como con personal del CICR, de la Cruz Roja Alemana y con los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa. El autor enfoca el tema tanto desde la perspectiva del derecho internacional como de la ciencia política, que es particularmente apropiada en el ámbito de los derechos humanos. Por lo tanto, Pape no se limita al examen de las normas jurídicas y su aplicación, sino más bien intenta comprobar si ciertas intervenciones han alcanzado las respectivas finalidades de garantizar el respeto de los derechos humanos de los pueblos concernidos. Tampoco aborda los diferentes casos de intervención militar de manera aislada; los analiza en el contexto de otras intervenciones de las Naciones Unidas para garantizar tales derechos. De ahí el ambicioso estudio y justificado título «Derechos humanos según el concepto de las Naciones Unidas». Aunque este amplio enfoque, así como la pericia del autor para considerar cuestiones que ya han sido planteadas en muchas otras ocasiones (tales como índole de la «tercera generación» de derechos humanos, universalidad de los derechos humanos y estatuto y autoridad del Consejo de Seguridad), dan lugar a un estudio muy detallado, también lo hacen bastante largo y a veces —

a pesar del celo del autor— incorrecto. Simplemente se plantean demasiadas cuestiones que, en cierta medida, se entremezclan.

La primera parte de esta obra parece basarse en la hipótesis, a menudo presentada en los recientes comentarios académicos, de que solamente una violación «grave» de los derechos humanos «fundamentales» autorizan al Consejo de Seguridad a emplear la fuerza militar, según se estipula en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Pape trata de definir con precisión esos derechos fundamentales (y establecer así una jerarquía de los derechos humanos) comparando los instrumentos de derechos humanos zonales con los universales, así como los derechos garantizados por el derecho internacional consuetudinario y por los principios generales del derecho internacional. El autor hace la diferencia entre los derechos que están garantizados en todos los tratados importantes y los que no los están, y los contrapone a las obligaciones de los que no es posible derogación alguna, incluso en situación de urgencia de la población. Termina diciendo que el derecho a la vida y a la abolición de la tortura, de la esclavitud y de la discriminación por motivos de raza, color, sexo o religión son derechos humanos «fundamentales» y «absolutos» que pueden ser protegidos por la intervención militar de las Naciones Unidas (pp. 68-69).

En la segunda parte de este estudio, Pape considera unilateral la intervención militar de los Estados por motivos humanitarios (que, con razón, califica de inadmisibles, ya que en la Carta de las Naciones Unidas se estipula la total prohibición del empleo de la fuerza) y la asistencia humanitaria prestada por los Estados y por las Organizaciones No Gubernamentales —particularmente el CICR— con el consentimiento de los Estados o de otras partes en el conflicto (que no tienen nada que ver con la intervención militar y no plantean problema alguno desde el punto de vista del derecho internacional). Pape llega así al tema clave de la intervención militar de las Naciones Unidas por motivos humanitarios. Se pregunta atinadamente si, de conformidad con el artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas, como única base jurídica posible de estas acciones, se autoriza al Consejo de Seguridad a intervenir militarmente para mejorar la situación de los derechos humanos en un país determinado. De acuerdo con la mayoría de las obras académicas en este ámbito, y según la intervención del Consejo en Somalia, concluye diciendo muy brevemente que las violaciones de los derechos humanos pueden considerarse como una «amenaza a la paz» en el sentido del artículo 39 (p. 129). Una violación de las garantías fundamentales más arriba mencionadas puede, dice el autor, ser dicha amenaza (p. 131). Estas observaciones, aunque defendibles, hace que el exhaustivo análisis de la primera parte sea difícil

de comprender. Si es verdad (y claro que lo es) que «la Carta de las Naciones Unidas es la fuente decisiva del derecho que determina la legalidad de la intervención humanitaria» (p. 27), parecería razonable comenzar por un análisis de la Carta, en especial del artículo 39, y no por una abstracta comparación de los instrumentos de los derechos humanos. Esta comparación podría haber sido parte de una interpretación de la Carta; sin embargo, según demuestra el autor, era útil para su tarea interpretativa. Especialmente, habría sido necesario establecer una relación entre el concepto de «paz» según se menciona en el artículo 39 y el de «derechos humanos fundamentales». ¿Por qué solamente la violación de esa clase elevada de derechos humanos es una «amenaza a la paz» que justifica la intervención militar como se estipula en el Capítulo VII? Casualmente, el hecho de que en la Carta no esté prevista la «intervención de las Naciones Unidas por motivos humanitarios», como tal, pero pueda leerse que se permite el empleo de la fuerza para luchar contra las violaciones de los derechos humanos, como una entre muchas de las amenazas a la paz internacional y la seguridad, indica que la terminología habitualmente empleada puede ser confusa y que, el problemático concepto de esa intervención no debería emplearse solamente aplicado a las medidas de fortalecimiento de la paz de las Naciones Unidas.

Los estudios de casos en la cuarta parte (pp. 155-255) muestran que, en principio, la intervención en Somalia se llevó a cabo únicamente por razones humanitarias y, hasta la fecha, el Consejo de Seguridad no ha ordenado intervención alguna por motivos humanitarios contra un Gobierno real en tiempo de paz. «Tras el final de la Guerra Fría, la intervención de las Naciones Unidas por motivos humanitarios sigue siendo una excepción y la no intervención —incluso en casos de graves violaciones de derechos humanos— es la norma» (p. 254; véase también pp. 305 y ss.) El autor hace resaltar con razón que la importante «jurisprudencia» establecida por el Consejo de Seguridad es, por lo tanto, mucho más débil de lo que parece en muchos de los más recientes documentos jurídicos. Debería tenerse en cuenta que el Consejo no repite el punto de vista expresado en la Resolución 794 (1992) de que la «magnitud de la tragedia humana» puede en sí misma ser una amenaza tal a la paz internacional y la seguridad que el Consejo se vea obligado a tomar medidas, como se estipula en el Capítulo VII de la Carta. Además, la expresión «tragedia humana» en la Resolución 1992 no se refiere específicamente a las violaciones de los derechos humanos por parte de los Gobiernos.

Las deficiencias de las medidas militares tomadas por las Naciones Unidas hasta la fecha con la única (o más a menudo, añadida) finalidad

de proteger los derechos humanos son a veces lo que el autor analiza en sus estudios de casos y, de forma sucinta, al principio de la parte quinta de su estudio (pp. 257-276). Estos cambios de gran envergadura, brillantemente descritos en la organización de la intervención militar y, sobre todo, la posición de los Estados miembros (especialmente de los más poderosos) requieren instrumentos más eficaces para que las Naciones Unidas intervinieran por motivos humanitarios. El autor exige siete medidas importantes: 1) cuando el Consejo decida intervenir, que deje a un lado consideraciones que nada tengan que ver con los derechos humanos; 2) si se ordena una intervención, que la protección de los derechos humanos ocupe un lugar importante; 3) que no se sobrecargue a las fuerzas del mantenimiento de la paz con funciones administrativas y humanitarias para las que no están preparadas y que no corresponden a las funciones de mediador imparcial que se supone han de desempeñar; 4) que se potencie la eficacia de la intervención asignando fondos suficientes y personal cualificado; 5) que, en primer lugar, se mejoren e intensifiquen las medidas preventivas por lo que atañe a los conflictos; 6) que el Consejo de Seguridad amplíe el derecho a veto limitado de sus miembros permanentes y que sus procedimientos sean más transparentes; 7) que las organizaciones zonales y las ONG desempeñen una función más importante en la preparación y realización de la intervención. Sin embargo, Pape, expone acertadamente que, aunque se tomaran todas estas medidas (lo que es poco probable), la intervención militar debería seguir siendo una medida excepcional como último recurso. «El sistema tradicional para proteger los derechos humanos basados en acuerdos zonales y universales es todavía de decisiva importancia para velar por el respeto de esos derechos en el mundo entero.» (p. 306).

El autor considera que ese respeto requerirá finalmente una orden internacional inspirada en las normas del derecho que sólo puede aportar un estado de derecho constitucional moderno. La Carta de las Naciones Unidas y los tratados sobre los derechos humanos pueden considerarse como la piedra angular de dicha orden de intervención; pero, desde la perspectiva jurídica esa orden está a años luz de una estructura de 'Estado mundial' (p. 311). Sin embargo, quizá es posible un constitucionalismo internacional sin un 'Estado mundial'. El autor se refiere a la Carta de las Naciones Unidas como una constitución de la comunidad internacional (p. 929). Esta justificada evaluación previa refleja -quizás involuntariamente- los esfuerzos académicos para que el concepto de constitución vaya más allá del ámbito del Estado soberano y, en particular, con objeto de que sirva para promover las normas del derecho de la comunidad internacional.

Por último, uno no puede menos de estar de acuerdo con las escépticas perspectivas del autor. Esto refleja un importante progreso del derecho

internacional de que el amplio concepto, de una «amenaza a la paz» generalmente aceptado hasta hoy (artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas) incluye las extendidas violaciones de los derechos humanos (violaciones cometidas por un Gobierno, por otro grupo organizado, o por deterioración de la situación de los derechos humanos causada por el desmoronamiento general de la autoridad gubernamental o por un desastre natural que sirva de pretexto) que justifique una intervención militar del Consejo de Seguridad. Pero es completamente infundado pensar que en un futuro inmediato el Consejo hará uso enérgico y coherente de su autoridad. Sigue pendiente la difícil tarea de garantizar los derechos humanos por otros medios que no sean la fuerza militar.

*Bardo Fassbender*  
Instituto de Derecho Internacional y Europeo  
Universidad de Humboldt, Berlín

---