

LA SEGURIDAD INTERNACIONAL Y EL DERECHO DE INJERENCIA.

Por Evergisto de Vergara

CONTENIDO	PAGINA
INTRODUCCION	1
CAPITULO I: EL DERECHO AL USO DE LA FUERZA	
1. La seguridad Internacional y la ética.	6
2. Las teorías de la guerra justa.	7
3. La paz perpetua entre los Siglos XIII a XVII	10
4. El surgimiento del Estado.	12
5. La paz perpetua entre los Siglos XVIII a XX	13
6. Conclusiones parciales del Capítulo	17
CAPITULO II: LAS NACIONES UNIDAS Y LA PAZ DEL MUNDO DURANTE LA GUERRA FRIA.	
1. La escuela realista en las Relaciones Internacionales.	19
2. La Carta de San Francisco.	21
3. Los responsables de mantener la paz y seguridad internacionales.	23
4. Los conceptos de seguridad internacional ONU.	26
5. El derecho al uso de la fuerza según ONU.	28
6. El ataque preventivo.	30
7. Conclusiones parciales del Capítulo.	32
CAPITULO III: LAS NACIONES UNIDAS Y LA PAZ DEL MUNDO DESPUES DE LA GUERRA FRIA.	
1. De las Operaciones Capítulo VI a las Operaciones Capítulo VII: Una Agenda para la Paz.	34
2. De las Operaciones Capítulo VI a las Operaciones Capítulo VII: El Informe Brahimi.	44
3. Conclusiones parciales del Capítulo.	46
CAPITULO IV: LOS NUEVOS TERMINOS EN EL DERECHO AL USO DE LA FUERZA.	
1. El Nuevo Orden Internacional . Los Estados Fallidos y los Estados Rebeldes.	48
2. Las Operaciones de Estabilidad.	50
3. Las Operaciones de Ayuda Humanitaria.	53
4. El derecho de represalia.	55
5. El derecho de injerencia.	56
6. Conclusiones parciales del Capítulo.	61
CAPITULO V: CONCLUSIONES GENERALES.	62
BIBLIOGRAFÍA.	1/3



LA SEGURIDAD INTERNACIONAL Y EL DERECHO DE INJERENCIA.

“El agresor es siempre un amante de la paz (como Bonaparte siempre invocaba); siempre preferiría tomar nuestro país sin oposición”.

Carl von Clausewitz, De la Guerra, Libro VI.

La globalización nos hace estar más cerca, pero no más unidos (*Caritas Veritate*)¹. Los actores principales de la vida internacional continúan siendo los Estados, aunque se hayan agrupado en una organización con declarados fines altruistas, la ONU, cuya finalidad es librar a las generaciones futuras del flagelo de las guerras. Pese a ello, las disputas por el poder abundan, porque el realismo político es gobernado por leyes objetivas que tienen sus raíces en la naturaleza humana, que no han cambiado desde que las filosofías clásicas de China, India y Grecia se esforzaron por encontrar estas leyes.

Aunque se tenga una fe absoluta en la confianza entre los individuos y su bondad innata en búsqueda de un mundo mejor, hay severas dudas en la habilidad de una institución en poner al costado la política nacional para así alcanzar un consenso para un bien mejor. Las instituciones son las que gobiernan el derrotero del mundo, y no las buenas intenciones. La seguridad dentro del Estado - llamada seguridad democrática - ya sea como una organización política en relación con otros Estados -

¹ Carta encíclica *Caritas in Veritate* del Sumo Pontífice Benedicto XVI a los obispos a los presbíteros y diáconos a las personas consagradas a todos los fieles laicos y a todos los hombres de buena voluntad sobre el desarrollo humano integral en la caridad y en la verdad, párrafo 9.

llamada seguridad nacional - ya sea centrada en los individuos que viven dentro del Estado – llamada seguridad humana, requieren su forma política: el Estado.

Es así que los Estados adoptan para su coexistencia, diferentes conceptos de seguridad. El concepto de interés – entendido como la maximización del poder – depende del contexto en el que se formula la política exterior. Morgenthau sostiene que los principios morales universales no pueden ser aplicados a los estados en su formulación abstracta, sino que deben ser “filtrados” a través de circunstancias concretas de tiempo y lugar. Los hombres de estado, luego, deberían evaluar las alternativas racionales conforme a sus intereses y en términos de poder, en vez de tratar de justificar sus preferencias ideológicas.

La preocupación en mantener un equilibrio entre las relaciones de poder entre los Estados no es nueva. Ocurre que esta distribución de poder es desigual, y consustancial al sistema internacional. Existen países centrales o repartidores de poder, y países periféricos que reciben cuotas de poder diferentes. Como esa repartición del poder se traduce en beneficios para los habitantes de cada Estado, todos buscan mejorar su posición en desmedro de otros y eso origina una pugna que hace que esa balanza esté en permanente desequilibrio.

Es lo que se quiere significar cuando se dice que después del colapso del Imperio Soviético, que se toma en 1991, surgió un nuevo orden internacional. Nuevo significa que había uno viejo; orden significa disposición armónica de las cosas; internacional, significa entre naciones. En otras palabras, era necesario establecer una nueva relación armónica entre las naciones, una nueva distribución de poder, que es lo que se está viendo desde esa época.

La relación entre los Estados se basaba en los conceptos de seguridad expresados en la Resolución de la Asamblea General AG 40/553. Este documento es un Informe de 61 páginas al SG del Departamento de Asuntos de Desarme, uno de los Cuerpos de la Asamblea General, y fue aprobado por consenso de los miembros que lo redactaron, el 19 Julio de 1986, en plena Guerra Fría. Las observaciones y recomendaciones son del Grupo de Expertos que lo redactaron. Este estudio se hizo en

cumplimiento a lo establecido en la Res AG 38/188 H del 20 de Diciembre de 1983, en su párrafo 3.²

Al analizar los conceptos de seguridad de este documento, hay que ser muy cuidadosos puesto que muchos los esgrimen escudándose en documentos de Naciones Unidas, para convalidar sus ideologías realistas o idealistas. Se debe insistir que cada vez que se lee un documento de algunas organizaciones de las Naciones Unidas, no debe olvidarse el contexto internacional en la época en que fue elaborado. Además, las Resoluciones de ONU no son vinculantes respecto al Derecho Internacional.

Los conceptos de seguridad aquí expresados resumen las relaciones entre los Estados del orden internacional de la Guerra Fría. El mismo documento dice que son las bases de su seguridad sobre las cuales descansan los Estados y la comunidad internacional como un todo”. (Párrafo 11). Nótese que se los denomina conceptos, pero al tratarse de adecuación de medios con fines podrían denominarse también *estrategias*. Los conceptos de seguridad entre Estados vigentes en esa época y que trata el documento son: el concepto de *equilibrio de poder*, el concepto de *disuasión*, el concepto de *seguridad colectiva*, el concepto de *igual seguridad* (trata únicamente de las armas estratégicas ofensivas) que posteriormente dio lugar al concepto de seguridad defensiva o no provocativa, el concepto de *neutralidad* (aplicable sólo en tiempo de guerra), el concepto de *no-alineación* con ninguno de los países centrales, el concepto de *coexistencia pacífica*, y el concepto de *seguridad común* (que dio origen después al concepto de seguridad cooperativa).

Sin embargo, estos conceptos han ido evolucionando, y la preocupación principal sigue siendo la determinación de los países centrales³, y las posiciones de ventaja de algunos de los países periféricos que por el hecho del achicamiento del mundo, toman el rol de “líderes regionales”.

Para los países centrales, todo consiste en hacer estrategia: adecuar recursos a los fines mediante métodos. Así surgen a fines del S XX y comienzos del S XXI otro

² El documento AG 40/553 es de 1986, no se encuentra digitalizado y sólo se puede obtener en la Biblioteca de ONU, UN Plaza 2, new York. El autor tiene una copia digitalizada de la Biblioteca ONU.

³ Países centrales: los que concentran el poder mundial, y distribuyen poder a otros estados, considerados *periféricos*.

tipo de conceptos de seguridad, de relaciones entre estados: el concepto de Estado fallido, el concepto de ataque preventivo, el concepto de operaciones de estabilidad y últimamente el concepto de responsabilidad de proteger.

Este ensayo investigará el origen y evolución de estos conceptos, con la intención de determinar si ellos surgieron como una genuina preocupación humanitaria altruista, o si bajo una cobertura humanitaria, proporciona a los más poderosos las herramientas para mantener su supremacía amparándose en la fuerza, porque en definitiva el ataque preventivo, el derecho de autodefensa, del derecho de injerencia ya sea por el rescate de connacionales en peligro, la responsabilidad de proteger, o la ayuda humanitaria, sólo pueden ser llevado a cabo por los más fuertes. Se desprende de esto que la hipótesis es investigar la aparición de nuevos modelos de seguridad internacional y determinar si detrás de propósitos humanitarios loables estamos presenciando el surgimiento de nuevas herramientas de dominación donde los Estados débiles llevarán la peor parte.

La primera frase que apareció entre los vericuetos de la Carta de las Naciones Unidas fue la de la figura jurídica de ataque preventivo. Le siguió luego el concepto de Estado fracasado o fallido, originado en EEUU. Posteriormente al comienzo del S XXI surgió el de las operaciones de estabilidad, acción enmascarada en las denominadas Operaciones de Paz Complejas propugnadas por el Informe Brahimi⁴. Posteriormente, se comenzó a hablar del derecho de injerencia para rescatar connacionales en peligro. Finalmente, en el año 2005, surgió el nuevo concepto: la responsabilidad de proteger que supondría tendrían los más fuertes en beneficio de los más débiles.

Los indicios de esta tendencia pasaron desapercibidos. Por ejemplo, nadie advirtió que estaba emergiendo una nueva forma de altruismo que fácilmente podía degenerar en dominación, cuando en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, se produjo un avance mayor con la firma del Tratado de Ámsterdam en Octubre de 1977⁵, donde se incorporaron a la OTAN las denominadas “misiones Petersberg” o misiones de gestión de crisis, que ya había asumido la Unión Europea en 1992 con el conflicto sangriento de los Balcanes: las misiones

⁴ Nos referiremos más adelante al contenido de este Informe.

⁵ <http://clio.rediris.es/udidactica/amsterdam.htm> , consultado el 6 de Noviembre de 2009.

humanitarias, las misiones de rescate, las misiones de mantenimiento de la paz, las misiones de imposición de la paz y las misiones de combate en las crisis.⁶

Lo que se presenta es un problema con muchas aristas, puesto que apenas considerado surgen una serie de cuestiones. ¿Se está en presencia del surgimiento de nuevas herramientas de dominación a los países los estados débiles / fallidos por parte de los países fuertes / centrales? ¿En qué consistirían estos nuevos conceptos e instituciones? ¿Serían aplicables a todos los estados sin excepción, o sólo sería un instrumento para someter a los más débiles? ¿Pueden transformarse estos principios, bajo una apariencia humanitaria, en herramientas de dominación?

Se hace necesario entonces, indagar acerca de la aparición de nuevos modelos de seguridad internacional y determinar si detrás de propósitos humanitarios loables estamos presenciando el surgimiento de nuevas herramientas de dominación donde los Estados débiles llevarán la peor parte.

⁶ Las «misiones de Petersberg» forman parte de la política europea de seguridad y defensa (PESD). Se incluyeron de forma expresa en el Tratado de la Unión Europea (artículo 17) y se desglosan en: misiones humanitarias o de rescate; misiones de mantenimiento de la paz; misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz. Estas misiones se crearon mediante la declaración de Petersberg, adoptada tras el Consejo de Ministros de la UEO de junio de 1992. Con arreglo a dicha declaración, los Estados miembros de la UEO deciden poner a la disposición de la UEO, pero también de la OTAN y de la Unión Europea, unidades militares procedentes de todo el abanico de sus fuerzas convencionales. Obtenible en http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg_tasks_es.htm consultado el 06 de Noviembre de 2009.

CAPITULO I

EL DERECHO AL USO DE LA FUERZA

1. LA SEGURIDAD INTERNACIONAL Y LA ETICA.

Muchos sostienen que en lo que se refiere a seguridad, la ética comienza y termina en el ámbito doméstico, parafraseando el conocido refrán que dice “la caridad comienza por casa”, puesto que esa ley moral no tendría ninguna aplicación práctica fronteras afuera. La discusión se centra en determinar si un político sabio intentaría aplicar principios éticos en las relaciones internacionales, o pretendiera asegurarse que todas las decisiones se llevaran a cabo bajo las normas de la ética.

Algunos sostienen que tratar de ser ético en las decisiones que involucran al estado puede ser muy peligroso para el bienestar de los propios ciudadanos, o ir abiertamente en contra de los propios intereses. Otros, por el contrario, esgrimen que cualquier nación que suscriba a ciertos ideales, tiene la obligación de practicar y promover esos ideales en todas sus actividades y acciones, y hacer eso no debilita sino que fortalece al Estado.

En principio habría que determinar si es cierto que todos los análisis, propuestas y acciones que se toman para el Estado en el concierto internacional requieren de un filtro ético. La primera valla que se encuentra es determinar la diferencia entre lo que es y que debería ser, y de eso hay numerosos ejemplos en la vida diaria. Pero lo más importante y en lo que se refiere al tema de esta monografía, es determinar si pueden existir límites éticos a las soberanías nacionales que justifique que otros gobiernos asistan a otras personas fuera de sus propios Estados allí donde las demandas de justicia no sean satisfechas.

Indudablemente existe una tensión entre los compromisos de respetar las soberanías y el deseo de proporcionar asistencia humanitaria, o rectificar, detener o por lo menos aliviar abusos a la persona humana. Es decir, es difícil establecer bajo qué circunstancias se justifica que una nación o grupo de naciones pueden intervenir en los asuntos internos de otra, Esta intervención no debe significar necesariamente intervención militar, sino que puede ser cualquier otra característica del sistema político internacional.

De cualquier forma, si existe alguna diferencia entre conflictos entre Estados de la Edad Moderna y un esbozo de lo que luego se concretaría en irrespeto de las soberanías nacionales en la Edad Contemporánea, es que todo debía hacerse en la búsqueda de la justicia y con una justificación moral, sincera o declarada.

Para comenzar a desentrañar el problema, deberemos incursionar en la legitimidad del ejercicio de la violencia.

2. LAS TEORÍAS DE LA GUERRA JUSTA.

En el Siglo XXI, los límites entre paz y guerra, u otras operaciones militares que no significan precisamente guerra se han tornado difusos y por lo tanto, los vericuetos entre derechos, obligaciones, diplomacia y uso de la fuerza se han vuelto más intrincados.

Las consideraciones morales y éticas han influido en los líderes políticos y militares desde siempre. Las normas que se siguieron variaron entre las diferentes culturas y diferentes épocas históricas, pero esas normas, algunas explícitas y otras

implícitas, han guiado a los líderes políticos y a los comandantes militares en asuntos como el tratamiento de los prisioneros, el status de los no combatientes, y el empleo de ciertas armas. De esta manera, los países se encuentran enmarcados en numerosas leyes, la Convención de Ginebra y sus protocolos, la Convención de la Haya, más recientemente en el Estatuto de Roma y otros acuerdos internacionales.

No obstante, los principios que subyacen en estas normas de conducta generales son mucho más antiguos. En el mundo cristiano, las normas morales y éticas derivan de teólogos, predominantemente pero no exclusivamente católicos, que establecieron criterios para lo que denominaron guerra justa. Estos criterios se refieren a la decisión de ir a la guerra, es decir por qué y cuándo está permitido recurrir a la guerra (*jus ad bellum*), y los estándares para conducir una guerra (*jus in bello*).

Los criterios para calificar a una guerra como justa en su decisión implica considerar siete aspectos: tener una *causa justa*, es decir para confrontar un peligro real y cierto; contar con una *autoridad competente*, que debe ser declarada por aquellos que tengan la responsabilidad de mantener el orden público; involucrar una *justicia comparativa*, es decir que implique preguntarse si los derechos y valores involucrados justifican matar; una *intención recta*, que busque la obtención de la paz; que sea usada únicamente como *último recurso*, es decir que previamente se deben haber agotado todas las alternativas pacíficas; todo debe ser llevado a cabo con cierta *probabilidad de éxito* renunciando a cualquier recurso de fuerza irracional o a una resistencia sin esperanza; y *proporcionalidad* en el uso de la fuerza, es decir que el daño y los costos que se ocasionen deben ser proporcionales al bien que se espera obtener.

Los criterios para evaluar la forma en que se conduce una guerra son dos: la *proporcionalidad* entendiendo como tal que la respuesta a la agresión no debe exceder la naturaleza de la agresión; y la *discriminación*, es decir que la respuesta a la agresión debe ser dirigida contra el agresor injusto, y no contra gente inocente.

Aún cuando estos criterios han sido bien conocidos y aceptados durante siglos, el Siglo XXI presenta circunstancias que tienen aspectos particulares respecto a la adhesión de estándares éticos y morales. Ya aparecieron los primeros problemas en el Siglo XX, cuando se discutió el empleo de las armas nucleares. El uso de la bomba

atómica en Hiroshima y Nagasaki, ¿se ajustó al principio de respuesta proporcional? Parecería ser que no; sin embargo algunos sostiene que acertó sustancialmente la guerra, y por lo tanto el número de bajas. En la actualidad, pareciera ser que con el surgimiento de las Guerras de Cuarta generación, se ha agregado otra dimensión ética y moral al uso de la violencia.

La pregunta principal es clara. ¿Cómo puede regularse un conflicto entre diferentes sociedades? Con bastante sentido común, una escuela sostiene que sin un acuerdo sobre un gobierno mundial, si dos sociedades tienen estándares morales diferentes (como podría ser una sociedad musulmana y otra cristiana) difícilmente alcancen procedimientos mutuamente aceptados acerca de conclusiones morales, por lo tanto nunca se podrá establecer un sistema judicial común que los juzgue. Sin embargo, otros afirman que la existencia objetiva de características abstractas – donde se incluyen las características morales – puede servir para regular o normar el comportamiento de ciertas sociedades.

Los dilemas morales continúan apareciendo a medida que el mundo se achica y los actores se involucran más intensamente. Además del uso del arma nuclear, o la legitimidad de las guerras asimétricas, cabe preguntarse qué fundamentos éticos tiene involucrarse en una guerra civil que tiene lugar en otros Estados. Algunos cínicos podrían decir que este análisis sería inservible, ya que la moral y la ética con que se juzgaría estarían en los ojos de un espectador y por lo tanto, sería relativo porque juzgaría con los patrones de su propia situación o cultura.

Otros sostienen que sería una locura política y un exceso moral, una falta de prudencia, el pretender identificar o igualar las aspiraciones morales de una nación con las leyes morales que gobiernan el universo. No se puede pretender conocer con certeza qué es bueno y qué es malo en las relaciones entre naciones, aunque todas ellas estén sujetas a las leyes eternas. Al tener en cuenta los intereses de las otras naciones en términos de poder, nuestras propias políticas van a respetar esos intereses y van a proteger a los propios.

De cualquier manera, la preocupación por mantener la paz en la humanidad se remonta al Siglo XIII. Uno de los rasgos de la guerra es su carácter jurídico. Es una

circunstancia de la vida en las sociedades donde se sustituye el Derecho de Paz por el Derecho de Guerra. Por eso, podría esbozarse una definición de guerra desde el punto de vista jurídico: es un período durante el cual se ponen en vigor unas reglas jurídicas de particular naturaleza.⁷

Durante la vigencia de ese Derecho de Guerra, ciertos delitos que constituyen crímenes de acuerdo al Derecho de Paz, no lo son o hasta se premian con reconocimientos. Entendemos entonces que existen en el mundo formas reglamentadas de violencia. A esto lo podemos denominar la primera naturaleza jurídica de la guerra.

La segunda naturaleza jurídica de la guerra es que no es violencia irracional, sino que es el final de un proceso destinado a terminar con una discusión cuyos motivos se han precisado anticipadamente. Y como todo es anticipado que va a ocurrir de una u otra forma, se crean sus propios tribunales que no están destinados a evitarla, sino a regularla. Las leyes de la paz quedan sustituidas por todo un conjunto de costumbres que no solo autorizan el uso de la violencia, sino que lo ordenan.

Muchos entonces se preguntarán si la existencia del Derecho Internacional de los Conflictos Armados está dirigido a ordenar – poner orden – al ejercicio de la violencia o bien a evitar el ejercicio de la violencia. La respuesta es que son ambas cosas. Y esto ha ocurrido desde hace muchísimo tiempo.

3. LA PAZ PERPETUA ENTRE LOS SIGLOS XIII Y XVII.

El primero de los juristas partidario de una federación europea para salvaguardar la paz se llamaba Pierre Dubois. Escribió un proyecto a fines del siglo XIII, titulado “*De recuperatione térrae sanctae*”. En su tiempo no se le prestó atención. Dubois decía que para recuperar la Tierra Santa, los príncipes cristianos no debían guerrear entre sí. Para evitarlo, proponía la creación de una federación europea, con un Concilio como organismo central. Este congreso, mitad laico y mitad eclesiástico, nombraría a los responsables de apaciguar al conflicto, y si fracasaban, el Concilio elegiría a árbitros, entre otros al Papa, que debían aplicar sanciones.

⁷ BOUTHOU L Gastón, Tratado de Polemología, Ediciones Ejército, Madrid, España, Año 1984, pág. 99
10-67

Más de un siglo después, cuando Constantinopla cae en manos de los turcos, apareció otro proyecto de federación. Se la debe a un jurista llamado Mariani, que en 1464 confiaba en una Corte de Justicia compuesta por delegados de Estados Federados, ante la cual debían apelarse todos los litigios.

Este derecho de guerras de aquella época no solo era escrito y formal. También existía otro consuetudinario. Cuando llega a los oídos de la Reina Isabel La Católica que los conquistadores no están respetando su orden general de civilizar y convertir a la fe católica a los indios del nuevo continente, envía al auditor Bobadilla a investigar, quien al constatar la veracidad de las alegaciones, condujo engrillado a Cristóbal Colón a España para que rindiera cuenta de sus actos.

A comienzos del siglo XVII aparece el español Francisco de Vittoria, que empleo por primera vez la fórmula de “*Jus intergentes*”. Vitoria acepta la existencia de la guerra y se limita a recomendar no recurrir a ella a menos que hubiera fracasado cualquier otro medio. Suárez, un contemporáneo de Vitoria, agregaba que aun la guerra ofensiva era justificable, siempre que se observaran reglas elementales de justicia y de claridad.

Con Emeric Crucé (1590-1648) nace otra idea más ambiciosa. Crea el primer plan preciso de una organización internacional para evitar la guerra. Crucé rechaza la guerra de plano y para conseguir la paz propone la creación de una Asamblea de Estados. Ella debería componerse de todos los Estados sin distinción de religiones, admitiendo en ella incluso al Gran Mongol, a los emperadores de China y Japón, y a los soberanos de Persia y Tartaria. Esta Asamblea de Delegados debería adelantarse a cualquier descontento y apaciguarlos con la suavidad, si se puede, o en caso necesario por la fuerza.

En 1662 aparece lo que se denominó el “Gran Proyecto” que apareció cuando se editó la obra “Economías Reales” y lo sostenía un discípulo de Crucé, de nombre Sully. La diferencia entre Crucé y Sully era que este último, en vez de organizar la Asamblea en base al mapa del mundo conocido, proponía una reorganización total de Europa, a la que añadía Rusia y Turquía. Era un proyecto muy curioso de Sociedad Europea, porque dividía a Europa en 15 soberanías de igual poder: 6 monarquías hereditarias, 5

electivas y 4 repúblicas. Había un Tribunal de Arbitraje de 40 miembros, que a la vez sería Tribunal de Apelaciones. Cada miembro de la Sociedad aportaría un contingente militar para formar un ejército internacional encargado de aplicar sanciones y por tanto *“podría sostener una poderosa guerra contra los turcos”*.⁸

Estos precursores idealistas procuraban evitar la guerra en general, y así nació el Derecho Internacional. Pero en la práctica, no discutían la legitimidad de la guerra. Pero en cierto sentido, pretendían humanizarla, lo que era un trabajo mucho más espinoso.

Este proceso siguió un derrotero similar al que siguió el duelo usado para dirimir disputas entre particulares. Si bien nadie pensaba que ese fuese la forma más idónea de discutir diferencias, se hizo tan popular pese a las prohibiciones que se decidió ponerle reglas para que se pudiera llevar a cabo.

4. EL SURGIMIENTO DEL ESTADO.

El conflicto es inherente a la vida de los pueblos y de las naciones, y después de la paz de Westfalia (1648) sobrevenida luego de las Guerras de Religión, se originó el estado moderno que separó la religión de las formas políticas y dio origen a la soberanía territorial, a la libre determinación y a la no injerencia en asuntos internos de otros estados.

Es conocido que la violencia es un camaleón que adopta nuevas formas según sea el momento histórico que le toca vivir. De allí el axioma que no hay guerra parecida a la anterior. Al aparecer los Estados se pudieron identificar los elementos constitutivos – un pueblo, un gobierno, un territorio, fuerzas armadas que sostengan su estructura y relaciones internacionales con otros estados. Además, el Estado tomó para sí ciertas funciones básicas sociales que dieron origen a la aceptación de sus reglas por parte de los individuos que lo integran – la salud, la educación, la justicia y la seguridad de sus habitantes para poder crecer y desarrollarse.

Posteriormente, y principalmente en el S XIX, muchos de estos estados tuvieron un proceso de aglutinación en función de la cultura común, y así surgieron los que se

⁸ *Ibíd*em pág. 693.

hoy conocen con el nombre de estado-nación. Así, se unificaron los Estados Alemanes en Alemania, y los Estados Italianos en Italia. Un proceso similar aunque basado principalmente en causas geopolíticas (geográficas y políticas) se dio en Sudamérica. Un estado nación se caracteriza por tener un territorio claramente delimitado, una población, y un gobierno. Otros atributos no menores son un ejército permanente que proporciona la defensa común y la cohesión social, y un cuerpo de representación diplomática, esto es, una política exterior.

Vale también notar que en algunas circunstancias, las causas geopolíticas primaron sobre las culturales, y se dieron guerras de separación. Un modelo de las Guerras de Separación ocurrió en los estados centroamericanos, y en la federación peruano-boliviana.

Hay que notar que la palabra nación tiene una raíz étnica, es decir cultural. Un estado puede albergar a varias naciones en su espacio territorial y una nación puede estar dispersa a través de varios estados, como por ejemplo estuvieron los judíos, los kurdos o los palestinos. En su constitución como estado nación, una población acepta vivir en un mismo territorio, y bajo un mismo gobierno, por lo que se ponen de acuerdo en los fines de conformación de ese estado, y los valores culturales que les dan fundamento.

Pero los movimientos para mantener la paz en el mundo no se interrumpieron por la aparición de esta nueva forma política de Estado.

5. LA PAZ PERPETUA DESDE EL S XVIII HASTA EL S XX.

Después del gran movimiento humanitario del S XVIII los juristas comienzan a ser más exigentes. Sin proscribir la declaración de guerra, prohíben todo lo que pueda hacer imposible la reconciliación.⁹ Se prescribe proteger a los niños, a los ancianos y a los no combatientes. Prohíbe rematar a los heridos y negar la vida a quien pide cuartel. Se prohíbe usar venenos, asesinar a mansalva y trasladar poblaciones. Pero se aprueban el ardid, la estratagema, la corrupción de ciudadanos enemigos, el espionaje, los rescates, el botín de guerra, las contribuciones de guerra, el bombardeo de ciudades, las

⁹ Esta es la finalidad última de la Cruz Roja Internacional: evitar que los adversarios se infrinjan heridas de tal magnitud, que haga imposible cualquier reconciliación posterior.

patentes de corso (Persecución y saqueo de naves llevados a cabo no como acción de guerra, pero sí por barcos autorizados por su gobierno) ¿Se puede quitar las pertenencias a los muertos en el campo de batalla? Es de recordar que en la antigüedad, los soldados combatían por lo que se denominaba “el botín”, lo que podían obtener de sus derrotados. Las mujeres necesarias para propagar la especie, formaban parte del botín. En estos términos debe entenderse lo que dice el Evangelio por San Lucas en su versículo 3-14 “contentaos con la paga que os dan” es decir, no busquen la guerra por el botín.¹⁰

Y así aparecen planes de paz perpetua que se multiplican. Hay uno publicado por el inglés William Penn en 1693 sobre la paz en Europa, que sostenía que la eliminación de las guerras facilitaría el desenvolvimiento del comercio y la generalización de la enseñanza, pero también contemplaba una acción directa internacional contra cualquier Estado considerado recalcitrante. Por su parte Leibniz también propuso una Confederación Europea en el Congreso de Nimega, cuyo propósito era mantener la paz entre las naciones.

En 1713 se pone en vigencia el orden mundial de la Paz de Utrecht y el Abad Saint Pierre comienza su “Proyecto para conseguir la paz perpetua en Europa”. Este proyecto es discutido por los Enciclopedistas JJ Rousseau y Voltaire. Lo que el Abad Saint Pierre quiere lograr es terminar sin guerras todas las futuras diferencias en Europa, y así conseguir la paz perpetua. A tal fin propone que las soberanías actuales no puedan modificarse, que se asignen fondos comunes para los gastos, arbitrajes y también sanciones contra quienes vayan indebidamente a la guerra. Rousseau criticó la candidez idealista del Abad, opinando que “*tal coincidencia de sensatez en tantas cabezas y tal coincidencia de intereses resulta difícil un azar con el acorde fortuito de todas las circunstancias necesarias*”. Voltaire se burla de esta aspiración por considerarla poco realista y Federico El Grande acota “*El asunto es totalmente posible y solo le falta una cosa: el consentimiento de Europa y algunas tonteras como esa*”.¹¹

¹⁰ Nuevo Testamento, Nihil Obstat Fr. Leandro de Echávarri, Editorial Verbo Divino, España, 1970 página 132.

¹¹ Ambas citas son extraídas de la obra BOUTHOU L Gastón, Tratado de Polemología, Ediciones Ejército, Madrid, España, Año 1984, página 695.

En 1789, el economista y jurista inglés Jeremy Bentham escribe una obra con principios de Derecho Internacional. Según Bentham, las guerras tenían la base de una rivalidad comercial. Para ello, condena al sistema colonial y exhorta a las potencias dejar las colonias, que según él eran la fuente de las guerras. Deben haber sido ideas de la época, porque el 22 de Mayo de 1790 la Asamblea Constituyente de Francia decreto que Francia renunciaba a emprender guerras de conquista y que nunca usaría la fuerza contra la libertad de los pueblos. El proyecto de Bentham incluía la limitación de armamentos. Imaginaba una Asamblea de Naciones, una Corte de Justicia, un Tribunal de Arbitraje y un Congreso de Paz. Así se eliminarían las guerras y se beneficiaría la economía y la confianza mutua. Proponía también la transparencia diplomática, evitando el secreto. En 1813 terminan las guerras napoleónicas, y el Congreso de Viena. En 1815 nace la Santa Alianza, a la que Metternich califica de “una resonante nada”.¹²

El 18 de mayo de 1898 se reúne la Primera Conferencia de La Haya, para buscar un medio de mantener la paz en el mundo. Se reúnen todas las naciones europeas, mas China, Japón, Persia y Estados Unidos. Se trata de limitar la carrera armamentista e institucionalizar el arbitraje, lo que es rechazado principalmente por la oposición de Alemania. Esta Conferencia dicta la prohibición de lanzar proyectiles o explosivos desde globos. Como replica a esta Conferencia, estallaron poco después la Guerra de los Boers y la Guerra Ruso Japonesa.

En 1907 se reúne la Segunda Conferencia de La Haya, por iniciativa de Teodoro Roosevelt. Asistieron 44 naciones, y todas las republicas sudamericanas fueron invitadas. Esta Conferencia codificó las reglas de derecho Internacional en paz y en guerra, y los derechos y deberes, tanto de los beligerantes como de los neutrales. Los pactos fundamentales tropezaron con mucha resistencia, porque Alemania rechazaba la limitación de armamentos y la sumisión a una Corte de Arbitraje. De cualquier manera, se creó una Corte de Arbitraje, pero pronto en 1912 el mundo vio la guerra ítalo turca y la IGM que dejó el saldo de un millón de muertos.

¹² Ibídem, página 698.

El final de la IGM implicó una revolución paradigmática en el estudio de la política mundial. Varias perspectivas sobre las relaciones internacionales competían por atención, tales como el socialismo científico y el socialismo nacional. Pero, la perspectiva conocida como idealismo comenzó a dominar los estudios sobre las relaciones internacionales.

Los idealistas compartían una perspectiva sobre el mundo basada en ciertas creencias. La principal es que el hombre es bueno en su naturaleza, por lo tanto, las personas son capaces de ayudarse y colaborar mutuamente; el mal comportamiento humano es resultado de instituciones y arreglos estructurales, es decir que el vivir en sociedad hace al hombre malo y egoísta. Luego se deduce de estos axiomas que la guerra podría evitarse si primasen las buenas intenciones propias de la naturaleza humana¹³. Por lógica consecuencia, la sociedad internacional debería reorganizarse para reconocer a la guerra como un problema internacional y eliminar aquellas instituciones que la promuevan, en favor de aquellas que promuevan la paz.

Los programas principales de reformas idealistas consistían principalmente de tres grupos. Un grupo abogaba por la creación de instituciones internacionales para reemplazar el sistema anárquico de balance de poder que predominaba la época anterior a la IGM. Este nuevo sistema estaría basado en el principio de la seguridad colectiva, el cual pretende que un acto de agresión por cualquier Estado sería percibido como agresión hacia todos los Estados. La Sociedad de Naciones encarnó este principio al reflejar el énfasis idealista en la posibilidad de la cooperación internacional como mecanismo principal para resolver problemas globales. Un segundo grupo de programas idealistas enfatizaba el control legal de la guerra. Se buscaba resolver disputas a través de mecanismos legales, tales como la mediación y el arbitraje. Ejemplos de estos programas lo fueron la Corte Permanente de Justicia y la ratificación del Pacto Briand-Kellog de 1928, el cual prohibía la guerra como instrumento de política nacional. Un tercer grupo de programas idealistas se concentraba en reducir la

¹³ En la cultura cristiana, el mal nace desde dentro del hombre y no nace de la sociedad que lo rodea. Por el contrario, para la cultura protestante, el hombre es bueno y la sociedad lo hace malo. Ver San Marcos 7, 15-23

inversión armamentista de los Estados a través de acuerdos de control de armas y otros medios.

Usualmente se considera que la primera obra representativa del idealismo es la obra “La Paz Perpetua”, de Emmanuel Kant. En síntesis, la escuela idealista/ moralista enfatiza las interacciones transnacionales amplias, y las relaciones estrechas entre los actores estatales y no estatales, junto con una visión de un mundo mucho más moral y pacífico, con raíces profundas en la seguridad colectiva.

Después hubo nuevas esperanzas de organización jurídica de la paz, con el pacto de la Sociedad de Naciones. Había dos principios fundamentales, la universalidad y un Secretariado Permanente. Los miembros debían reunirse periódicamente en conferencia internacional y el Secretariado atendía los asuntos durante los intervalos de la conferencia. Pero al autorizarse al poco tiempo que cualquiera de los miembros podía retirarse de la sociedad, se anuló el espíritu de la organización, puesto que no había ni obligaciones ni sanciones. La liga se convirtió en una asociación libre cuya autoridad solo alcanzaba a sus miembros, y estos podían liberarse de compromisos molestos cuando lo desearan, y así escapar a posibles sanciones.

Luego vino una solución voluntarista: prohibir la guerra. Es el Pacto de *Briand Kellog*, en el espíritu de Wilson, la reprobación moral. Este pacto fue firmado el 27 de Agosto de 1928, por los Ministros de Relaciones Exteriores incluso el *Reich*. La idea era reforzar a la Sociedad de Naciones mediante una unión europea con fuertes lazos económicos antes que políticos. Todos los estados firmantes se comprometían así a renunciar a la guerra como instrumento de la política internacional. Pero todas las eficacias posibles se desvanecieron año a año, ante los evidentes fracasos de la Sociedad de Naciones.

En este estado de cosas sucedió la II GM, que finalizó con unos estimados 50 millones de muertos.¹⁴

6. CONCLUSIONES PARCIALES DEL CAPITULO.

¹⁴ Existen únicamente estimaciones, que oscilan entre 50 millones (Keegan) y 71 millones (Brzezinski) entre militares y civiles.

- a. Los intentos de preservar la paz en el mundo son antiguos. La recurrencia en el uso de la violencia entre seres humanos hizo que se intentasen establecer ciertos límites para regular el ejercicio de tal violencia. Los primeros intentos que quedaron escritos datan del Siglo XIII, y en la actualidad se rigen por los Convenios de Ginebra y La Haya.
- b. La paz parece un bien inalcanzable, al punto tal que culturas antiquísimas han impuesto el llamado “saludo de la paz” muy identificable en el día de hoy en los saludos coloquiales de árabes y judíos (*shalom* y *sala'a malecum*). Pero los numerosos fracasos demuestran que no existe ningún pacto ni convenio que haya torcido la voluntad del más fuerte. Lo que ha ocurrido es que el más fuerte impone su voluntad, y luego sienta el derecho de juzgar a quien haya perdido en la confrontación de fuerza. Los intentos que siguen son ingenios del más débil para tornarse fuerte y cambiar la relación de fuerzas.
- c. Cuando se dice confrontación de fuerzas, no debe entenderse únicamente la confrontación directa, sino que muchas veces, la aproximación indirecta es la que rinde mejores frutos porque es la estrategia que requiere de más tiempo y paciencia, en especial cuando se trata de estrategias de desgaste. No siempre el que predica los beneficios de la paz y el orden persigue objetivos altruistas.
- d. En este sentido es que debe entenderse que no hay victoria o derrota definitiva, mientras subsista en los hombres el deseo de venganza. Lo más asombroso, el deseo de revancha se pasa de generación en generación. De esta manera, todo consiste en una constante tensión para cambiar la relación de fuerzas, a través de generaciones. Hay varios ejemplos históricos de estas circunstancias.

CAPITULO II

LAS NACIONES UNIDAS Y LA PAZ EN EL MUNDO DURANTE LA GUERRA FRIA

Cuando finalizó la II GM, una vez más desde el S XIII la humanidad quiso comprometerse en eliminar la violencia organizada. La escuela idealista en las relaciones internacionales había quedado herida de muerte, y dio paso a otra más pragmática. La escuela idealista había demostrado su fracaso, cuando sus esfuerzos por preservar la paz fueron inútiles, y se desencadenó la II GM. Por eso, el realismo como teoría política se construyó en base de entender la historia como el resultado de la naturaleza maligna intrínseca del ser humano por su tendencia a codiciar el poder y desear la dominación de otros. Siguiendo este supuesto, se determina que la posibilidad de erradicar el instinto por el poder es una aspiración utópica. Esto lleva a percibir la política internacional como una lucha interminable entre aquellos actores que intentan dominar a otros y aquellos que intentan resistir este dominio externo, en un equilibrio inestable que tiende a modificarse a cada momento.

De cualquier forma, el mundo decidió que debía mostrarse más pacífico, y fue para esta época que los Estados decidieron cambiar el belicoso nombre de *Ministerio de Guerra*, por el de *Ministerio de Defensa*. Es allí donde las formas comienzan a disfrazar al fondo.

1. LA ESCUELA REALISTA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES.

El realismo político asume que el sistema internacional es anárquico, en el sentido de que no existe una autoridad superior a los Estados capaz de regular efectivamente las relaciones entre ellos. Además, supone que los Estados soberanos son los actores principales que componen el sistema internacional. Según el realismo, cada Estado es un actor racional que busca maximizar su posición política dentro del sistema mediante la acumulación de recursos militares y económicos. Estos intentos de maximizar el poder llevan últimamente a un equilibrio de poder entre los actores y a la estabilidad en el sistema internacional.

Esta perspectiva realista, también conocida como realismo clásico, comenzó a formularse en las décadas de los 1940s y 1950s bajo las tensiones crecientes de la Guerra Fría entre los Estados Unidos de Norteamérica y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Las creencias del realismo clásico de que la estructura del sistema internacional y el deseo de acumular poder determinaban el comportamiento de todos los Estados, parecían muy persuasivas dado el ambiente de la época.

En los años siguientes, el realismo clásico comenzó a ser atacado por críticos que apuntaban hacia comportamientos en el sistema internacional que no podían ser explicados adecuadamente por los argumentos realistas. Por ejemplo, las nuevas instituciones que tomaban vigor en Europa en donde dominaba la búsqueda cooperativa de lograr ventajas mutuas en vez de intentos individuales de maximizar poder, se encontraban contrarias a los supuestos del realismo clásico. Esto dio origen a la escuela neorrealista. El neorrealismo o realismo estructural propuso que la estructura del Sistema Internacional, en vez del deseo por acumular poder, sea el que dicte exclusivamente las decisiones de política exterior de los líderes políticos.

El sostenedor más conocido del realismo político en la actualidad es Hans Morgenthau (1904-1980), que en su obra *Política entre las Naciones* sostuvo principalmente que el realismo político es gobernado por leyes objetivas que tienen sus raíces en la naturaleza humana, que no han cambiado desde que las filosofías clásicas de China, India y Grecia se esforzaron por encontrar estas leyes. No obstante, el realismo político puede encontrarse en Tucídides, cuando escribiera *Las Guerras del Peloponeso*. La frase más conocida de esta obra es un diálogo entre los generales griegos, que expresaban: *Los poderosos hacen lo que pueden, los débiles hacen lo que deben*.

En esta concepción, los hombres de Estado deben evaluar las alternativas racionales conforme a sus intereses y en términos de poder, en vez de tratar de justificar sus preferencias ideológicas. Por supuesto que el concepto de interés – entendido como la maximización del poder – depende del contexto en el que se formula la política exterior. Morgenthau sostuvo que los principios morales universales no podían ser aplicados a los estados en su formulación abstracta, sino que debían ser “filtrados” a través de circunstancias concretas de tiempo y lugar.

Por tanto, va de suyo que la prudencia es una virtud de un hombre de Estado en política. Esta prudencia consiste en tener en cuenta el peso de las consecuencias de acciones políticas diferentes. Sería una locura política y un exceso moral, una falta de prudencia, el pretender identificar o igualar las aspiraciones morales de una nación con las leyes morales que gobiernan el universo. No se puede pretender conocer con certeza qué es bueno y qué es malo en las relaciones entre naciones, aunque todas ellas estén sujetas a las leyes eternas. Todo debe darse naturalmente, ya que al tener en cuenta los intereses de las otras naciones en términos de poder, nuestras propias políticas van a respetar esos intereses, luego van a tener un límite y de esa manera se va a proteger a los propios. De esa manera, se produciría un equilibrio natural.

Morghentau sostenía que la política internacional, como toda la política en general, es una lucha por el poder, y que el poder político es una relación psicológica entre aquellos que lo ejercen y aquellos sobre los cuales es ejercido. Le confiere a aquellos un control sobre ciertas acciones de éstos a través de la influencia sobre sus mentes.

Dicha influencia puede ser ejercida a través de órdenes, amenazas, persuasión, o una combinación de cualquiera de tales fenómenos. Si la disputa del poder es una lucha, se infiere que la violencia está en el corazón de lo político, y que lo militar es solo una consecuencia de ello.

De cualquier manera, es difícil contrarrestar la opinión que aunque se tenga una fe absoluta en la confianza entre los individuos y su bondad innata en búsqueda de un mundo mejor tal como lo sostiene la escuela idealista de las relaciones internacionales, siempre existirán severas dudas en la habilidad de una “institución” en poner al costado la política nacional para así alcanzar un consenso universal para un bien mejor, si ello va en desmedro de su propio bienestar.

2. LA CARTA DE SAN FRANCISCO.

Pero después de la IIGM, que como se dijo antes según cálculos ocasionó más de 50 millones de muertos, la humanidad trató de “humanizarse” una vez más. Para ello, se realizó una convención en San Francisco, Estados Unidos, donde se firmó en 1945 la denominada Carta de Naciones Unidas. Esta Carta se basaba en dos pilares, 1) prohibir a sus integrantes el uso de la fuerza armada para resolver sus disputas internacionales, y 2) atribuir a un Consejo de Seguridad la salvaguarda y la responsabilidad de mantener la paz en nombre de los Estados miembros.

La Carta de San Francisco concedió a la paz un valor supremo. Por eso, se prohíbe en principio “la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales (artículo 2, inciso 4); por otra parte, la Carta confirma la regla de no injerencia en los asuntos internos de los estados soberanos (artículo 2, inciso 7). Esta regla de no intervención fue vista como un triunfo de los estados más débiles, que durante el S XIX fueron objeto del abuso de la fuerza por parte de los países más poderosos, con diferentes excusas (guerras por cobro de deudas, guerras comerciales, protección de sus ciudadanos).

Sin embargo, en el artículo primero de la Carta que establecía que había que librar a las generaciones futuras del flagelo de las guerras, se admitían excepciones: 1) el ejercicio de la legítima defensa del Art. 51, y 2) se autorizaba al Consejo de Seguridad

a tomar medidas de seguridad colectiva, con medios pacíficos u otros medios. En otras palabras, el uso de la fuerza no estaba prohibido, sino que se podía efectivizar para defenderse o para defender a un tercero.

La Carta de San Francisco, en su Introducción, daba competencia a las Naciones Unidas para pacificarlos, en dos categorías: 1) los que eran consecuencia de “peligros para la paz y seguridad internacionales si continuaban” que se contemplaban en el Capítulo VI, que servirían de base a lo que se denominarían Organizaciones Militares de Paz (OMP), y 2) los conflictos que provenían de amenazas para la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, contemplados en el Capítulo VII de la Carta. Mucho más tarde, estas operaciones Capítulo VII terminarían llamándose *imposición de la paz*.

Para un iniciado, este es uno de los puntos que es necesario aclarar. Porque las preguntas que surgen de inmediato son: ¿en qué parte de la Carta de las Naciones Unidas están mencionadas las Operaciones de Mantenimiento de la Paz? y si el Capítulo VI se llama Solución Pacífica de las Controversias, ¿Qué rol juegan los militares allí, si la solución debe ser pacífica? El derecho de la ONU impone buscar “una solución pacífica de los diferendos” antes de todo recurso a la fuerza con el fin de evitar el flagelo de la guerra y para eso existe el capítulo VI: mediación, misión de buenos oficios, comisión investigadora, grupo de contacto, intervención de la Corte Internacional, etc. Así, la Primera Guerra del Golfo de Irak en 1990 fue precedida de una intensa negociación diplomática para que este país se retirase de Kuwait; lo mismo pasó para Costa de marfil en el 2011, pero curiosamente no pasó para Libia en el mismo año. El Consejo de Seguridad puede también adoptar sanciones no militares: embargo, congelamiento de bienes y prohibición de viajes de sus dirigentes, exclusión temporaria de alguna organización internacional. Esto no obsta para que los estados impongan sanciones económicas individualmente, como lo hizo EEUU con la Argentina en 1952/1953 con la acusación de haber estado del bando alemán en la IIGM, y en 1978 por las violaciones a los derechos humanos. Hoy Cuba está bajo embargo por parte de EEUU y eso dura desde 1960..

Las sanciones también pueden provenir de organizaciones supuestamente supra nacionales, como el FMI o el BID. No obstante, debe tenerse en cuenta que estas organizaciones reflejan los intereses de sus miembros más poderosos, así que poco tienen de imparcialidad.

También en el 2002 fue creada la Corte Penal Internacional que puede iniciar juicios contra Jefes de estado en ejercicio, desestimando su inmunidad diplomática para los crímenes de guerra, contra la humanidad y en casos de agresión. Lo curioso es que de los 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad (China, Francia, Rusia, EEUU y Reino Unido), solo dos – Reino Unido y Francia – aceptaron el Estatuto de Roma, lo que ni impidió que todo el Consejo de Seguridad, incluso los no firmantes Estados Unidos, Rusia y China, pidieran que se juzgase al presidente sudanés Omar-Al-Bachir.

La respuesta es bastante complicada, si no entendemos que la Carta de las Naciones Unidas, lejos de ser un idealismo político, es un realismo político para un mundo dividido en dos bloques después de la Segunda Guerra Mundial. De tal suerte, el articulado fue escrito con la suficiente ambigüedad como para ser leído de diversas maneras, sin afectar a los poderes dominantes. El articulado de la carta refleja cierta indefinición en los poderes del Consejo de Seguridad respecto a las controversias internacionales. Lejos de interpretarse como una falta de minuciosidad en la redacción, parecería ser que todo fue hecho con habilidad para evitar llevar los problemas a callejones sin salida, dado la composición de los miembros permanentes de este Consejo de Seguridad.

Así, dentro del Capítulo VI, el artículo 33 establece en su inciso 1 que los Estados deben tratar por sí mismos de buscarle solución pacífica a sus controversias susceptibles de poner en peligro la paz y seguridad internacionales. Pero según el inciso 2, el Consejo de Seguridad los puede instar a Estados en conflicto que arreglen su controversia por medios pacíficos.

En el artículo siguiente, el 34, se otorga al Consejo de Seguridad la atribución de investigar toda controversia para determinar si su prolongación puede poner en peligro

la paz y seguridad internacionales; pero el artículo 35 se establece en su inciso 1 que todo Estado puede llevar cualquier controversia a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, y agrega en su inciso 3 que los procedimientos que adopte la Asamblea General respecto a este artículo quedarán sujetos a las disposiciones de los artículos 11 y 12 del Capítulo IV La Asamblea General, que se refieren a sus funciones y poderes. Entre ellos se incluyen hacer recomendaciones acerca del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales tanto a los Estados involucrados como al Consejo de Seguridad.

Quiere decir que dentro del Capítulo VI existen en vigencia dos procedimientos paralelos y no necesariamente compatibles, y estos procedimientos fueron hechos con el propósito exclusivo de no colocar a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad en un callejón sin salida. Fue por eso que este sistema de seguridad colectiva comenzó a zozobrar más rápidamente que lo previsto. La causa por lo que esto ocurrió fue disidencias graves dentro de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y es por eso que el articulado de la Carta facilitaba que el problema fuese transferido a la Asamblea General, como ocurrió en 1950.

3. LOS RESPONSABLES DE MANTENER LA PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONALES.

Los principios consagrados en 1954 no se divulgaron fácilmente y en los hechos, la segunda mitad del S XXI estuvo plagada de conflictos entre estados hasta que cayó el Imperio Soviético, y por conflictos dentro de estados a partir de esa fecha. Si bien la Carta ONU no restringió el poder de los poderosos de usar la fuerza para obtener sus objetivos, por lo menos le dio la posibilidad a los más débiles de invocar al derecho para oponerse a la fuerza. Igualmente, los poderosos usaron una amplia imaginación creativa para mover primero: Israel atacó a Egipto en 1967 y destruyó los reactores nucleares irakíes de Osirak en 1981 con el argumento de la defensa preventiva, misma razón esgrimida por EEUU para atacar a Irak en el 2003 con el argumento que poseía armas nucleares.

Los textos dan como primera misión de paz a UNTSO, en 1948. Estrictamente no es cierto, porque los comienzos de Naciones Unidas se vieron marcados por el veto de

los miembros del Consejo de Seguridad. Así, en la primera reunión, la Unión Soviética propuso la retirada de las tropas británicas de Grecia. El Reino Unido lo vetó. Acto seguido, al año siguiente – 1946 – fue Grecia que solicitó la retirada de las guerrillas comunistas de Albania y Yugoslavia de su territorio. Esta resolución fue vetada por la Unión Soviética. De tal suerte que el problema llegó a la Asamblea General en virtud del artículo 35, que en 1948 consideró que “La ayuda dada por Albania, Yugoslavia y Albania a la guerrilla comunista en Grecia comprometía la paz en los Balcanes”, sentencia que se aproximaba mucho a calificarla como amenaza a la paz, que era una clara atribución del Consejo de Seguridad. De tal suerte que se creó la UNSCOB (*United Nations Special Committee of the Balkans*), cuya acción no tuvo mayor trascendencia. UNSCOB es olvidada por los libros puesto que demostró que las relaciones de poder y los intereses entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad primaban sobre cualquier expresión de deseo de paz perpetua. Pero el resultado práctico fue que la Asamblea General tomaba cartas en la responsabilidad de mantener la paz y seguridad internacional cuando por razones ideológicas los problemas se atascaban en el Consejo de Seguridad.

Pero el sistema entró nuevamente en crisis durante la Guerra de Corea. Cuando esto sucede, las previsiones establecidas en el Artículo 43 no habían sido tomadas. El Comité de Estado Mayor del Artículo 47 no había sido formado. El Consejo de Seguridad consideró que la acción de Corea del Norte era un quebrantamiento a la paz previsto en el Capítulo VII en su artículo 39, recomendaba a los Estados Miembros que prestasen su ayuda a la República de Corea y finalmente, decía que tal asistencia debía ser puesta a disposición de un mando unificado, autorizando el uso de la bandera de ONU. Otra vez la incapacidad del Consejo de Seguridad por no haber tomado las previsiones del artículo 43, derivaba el problema a la Asamblea General. De esta ineficiencia surge la resolución A/Res/377 “Unión Pro Paz” de 1950¹⁵, por la cual en caso que el Consejo de Seguridad no pudiese cumplir con sus obligaciones de preservar la paz, se transfería tal responsabilidad a la Asamblea General. Desde la “Unión Pro Paz” la Asamblea general tomo un rol inusitado, reuniéndose en sesiones extraordinarias para conocer las situaciones de Suez (1956), Hungría (1956), Líbano

¹⁵ Obtenible en <http://www.derechos.org/human-rights/irak/doc/377onuesp.html> consultada el 17 de Noviembre de 2009.

(1958), Congo (1960), Medio Oriente (1967), Afganistán (1980) y Líbano (1982). En todos estos casos se recurrió a la Asamblea General ante la falta de consenso de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y por tanto, la imposibilidad de aplicar el Capítulo VII de la Carta.

Debido a esta parálisis del Consejo de Seguridad, a partir de 1960 (ONUC) el Consejo de Seguridad pasó la responsabilidad de la paz y seguridad internacionales al Secretario General. Aquí nace la permanente queja hasta 1995 que los mandatos no son claros: el Secretario General debía ser fatalmente ambiguo en muchos puntos, para que el mandato fuese aceptado. Esta ambigüedad obedecía a causas políticas. La ambigüedad que sobrevendría más adelante sería por escasez de contribuciones en dinero y en tropas.

Este fue un punto de inflexión porque la responsabilidad del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales pasa al Secretario General, quien lo aplica para un conflicto interno en función del artículo 99 de la Carta¹⁶, a favor de la descolonización y en contra de un Estado miembro, Bélgica, que no era parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

La aplicación del artículo 99 para Organizaciones Militares de Paz fue un antecedente de importancia pero reveló el pragmatismo de las relaciones internacionales: se negaba a Bélgica intervenir en el Congo, pero nada se había dicho para el caso de Hungría (1956) y Checoslovaquia (1968) porque se involucraba a la Unión Soviética, ni para el caso de la República Dominicana (1963) porque se involucraba a los Estados Unidos. Pero ONUC (Organización de las Naciones Unidas en el Congo) introdujo una serie de novedades: además de pasar la responsabilidad al Secretario General: por primera vez ONU intervino en un conflicto interno – lo volvería a hacer en 1964 en UNFICYP – y autorizaba a usar la fuerza para el desalojo de las fuerzas mercenarias de Katanga.

De cualquier forma, la carta ONU reconoce el derecho a la legítima defensa en su artículo 51, y como tal, también considera la posibilidad de defenderse en caso

¹⁶ Op. Cit. Artículo 99: El SG podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

necesario y ello es interpretado por muchos como derecho al ataque preventivo cuando la amenaza es inminente. Aquí comienzan las disidencias, puesto que va de suyo que nadie puede llevar a cabo un ataque preventivo si no tiene la fuerza para hacerlo.

4. LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD INTERNACIONAL DE ONU.

Durante la Guerra Fría, predominó en el mundo el concepto *estatócentrico* de la seguridad y eso se vio reflejado en el documento de ONU titulado “Conceptos de Seguridad ONU (A/40/553)”. Este documento es un Informe de 61 páginas al SG del Departamento de Asuntos de Desarme, uno de los Cuerpos de la Asamblea General, y fue aprobado por consenso de los miembros que lo redactaron, el 19 Julio de 1986. Las observaciones y recomendaciones son del Grupo de Expertos que lo redactaron. Este estudio se hizo en cumplimiento a lo establecido en la Res AG 38/188 H del 20 de Diciembre de 1983, en su párrafo 3.

El documento define las observaciones realizadas diciendo que “son las bases de su seguridad sobre las cuales descansan los Estados y la comunidad internacional como un todo”.¹⁷

El párrafo 3 dice: “En principio, seguridad es una condición en la cual los Estados consideran que no hay *peligro de ataque militar, presión política o coerción económica*, de tal modo que sean capaces de buscar libremente su propio desarrollo y progreso” y agrega más adelante “No obstante, la seguridad es un término relativo antes que absoluto”.

Al analizar los conceptos de seguridad de esa época, hay que ser muy cuidadosos puesto que muchos los esgrimen escudándose en documentos de Naciones Unidas, para convalidar sus ideologías realistas o idealistas. Se debe insistir que cada vez que se lee un documento de algunas organizaciones de las Naciones Unidas, no debe olvidarse el contexto internacional en la época en que fue elaborado. Además, las Resoluciones de ONU no son vinculantes respecto al Derecho Internacional.

¹⁷ Documento citado, copia digital, página 11.

Este estudio se hizo en cumplimiento a lo establecido en la Res AG 38/188 H del 20 Dic. 1983, en su párrafo 3. Este párrafo llama a: “*Un estudio abarcador de conceptos de seguridad, en particular políticas de seguridad, las cuales enfaticen esfuerzos cooperativos y entendimiento mutuo entre Estados, en vista a desarrollar propuestas para políticas dirigidas a prevenir la carrera armamentista, creando confianza en la relación entre Estados, mejorando la posibilidad de alcanzar acuerdos sobre limitaciones en armamento y desarme y promoviendo la seguridad política y económica.*”

Ya se dijo que este documento es *estatócentrico*, y cuando se refiere al desarrollo lo hace respecto de los Estados y no respecto de las personas. El documento A/40/553 define los diferentes *conceptos de seguridad* diciendo que “son las bases de su seguridad sobre las cuales descansan los Estados y la comunidad internacional como un todo”. (Párrafo 11). El párrafo 3 dice: “En principio, seguridad es una condición en la cual los Estados consideran que no hay peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, de tal modo que [los Estados] sean capaces de buscar libremente su propio desarrollo y progreso. Luego, la seguridad internacional es el resultado y la suma de la seguridad de cada y todos los Estados miembros de la comunidad internacional;...” y agrega más adelante “No obstante, la seguridad es un término relativo antes que absoluto”.

Nótese que se los denomina conceptos, pero al tratarse de adecuación de medios con fines podrían denominarse también *estrategias*. Los conceptos de seguridad entre Estados vigentes en esa época y que trata el documento son: el concepto de *equilibrio de poder*, el concepto de *disuasión*, el concepto de *seguridad colectiva*, el concepto de *igual seguridad* (trata únicamente de las armas estratégicas ofensivas) y posteriormente dio lugar al concepto de *seguridad defensiva o no provocativa*, el concepto de *neutralidad* (aplicable sólo en tiempo de guerra), el concepto de *no-alineación* con ninguno de los países centrales, el concepto de *coexistencia pacífica*, y el concepto de *seguridad común* (que dio origen después al concepto de seguridad cooperativa).

Para no incurrir en digresiones, se hará sólo una breve referencia a una supuesta nueva aproximación a la seguridad, que han reflatado algunos teóricos de la escuela idealista con profunda influencia anarquista por su notorio rechazo a cualquier forma de

autoridad: el reemplazo de la *seguridad nacional* por el concepto de seguridad basado en las personas, en sus diferentes formas de seguridad democrática o seguridad humana. Sostienen que ahora la seguridad toma como centro a la persona humana. Lo que obvian mencionar es que aún la seguridad centrada en las personas necesita de alguna forma de autoridad política para llevarla a cabo, y esa forma política continúa siendo el Estado.

5. EL DERECHO AL USO DE LA FUERZA SEGÚN ONU.

En el artículo 51 de la Carta, la misma organización que pretendía librar a las generaciones futuras del flagelo de las guerras, concedía que existían casos en que estaba justificado, al decir: *Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.*

Desde su creación, las Naciones Unidas autorizaron el uso de medios de coerción armada en virtud del capítulo VII en varias oportunidades. En 1950 se pudo en marcha una intervención en Corea, bajo mando unificado de EEUU. Esta intervención motivó que la responsabilidad de mantener la paz y seguridad internacionales fuese transferida del Consejo de Seguridad a la Asamblea General. En 1961, se autorizó el uso de la fuerza a la misión ONUC, y esta intervención motivó que la responsabilidad de mantener la paz y seguridad internacionales fuese transferida al Secretario General. En 1965 se autorizó el uso de la fuerza al Reino Unido en Rhodesia. A partir de la caída del Imperio Soviético en 1991, el Consejo de Seguridad autorizó el uso de la fuerza a los Estados voluntarios en Irak -1991, Somalia – 1992, Bosnia – 1992, Haití – 1994, Ruanda – 1994, Albania – 1997, Zaire-Congo – 1996, Sierra Leona – 1999, Timor Oriental – 1999, Kosovo – 1999 colocando la fuerza bajo el comando unificado de la OTAN, Afganistán – 2002 validado *a posteriori* de la intervención de EEUU, Haití,- 2004, República Democrática del Congo – 2005, Costa de Marfil – 2011 y Libia, 2011.

Claro que el Art. 51 era una puerta entreabierta para las interpretaciones, cuando se comenzó a hablar de *guerras preventivas*, aquellas que se hacían para evitar daños inminentes en ejercicio de la legítima defensa del artículo 51 de la Carta. Estos loables propósitos pacifistas de la Carta ONU quedaban ridiculizados cuando la buena lógica deducía que nadie podía defenderse si no estaba bien armado con anticipación, y que no existían Estados débiles capaces de iniciar ninguna guerra preventiva de autodefensa. En otras palabras, aún sin decirlo, las Naciones Unidas aceptaban que los Estados que la componían no tenían la misma importancia ni peso estratégico, y que la fuerza continuaba siendo una herramienta de las relaciones internacionales.

Si no existió la intención de introducir el concepto de *ataque preventivo* en el Artículo 51 de la carta, al menos se abrió la puerta a la interpretación, y como ocurre en la naturaleza humana, el fuerte es libre de interpretar como quiera, y el débil es libre sólo de aceptar la interpretación del más fuerte. La legitimidad de la guerra preventiva es objeto de intensa disputa, en primer lugar por si es con causa justificada o por si es un pretexto; en segundo lugar, si lo es por causa justificada, se discute si es real o sólo percibida; en tercer lugar, si debe ser respuesta a un ataque armado, o puede ser lanzado antes que se produzca el ataque cuando la amenaza se estime potencial pero inminente.

En su enfoque clásico, el derecho al ataque preventivo únicamente debería ser respuesta a una agresión, por lo que dejaría de tener estrictamente tal carácter de *preventivo*. Pero la interpretación variada surge acerca de que si existe o no un derecho legítimo a la *preventiva* legítima defensa normado, ya que abre la puerta a la arbitrariedad. El derecho al uso de la fuerza conforme a la Carta de Naciones Unidas surge de la interpretación del derecho a la defensa propia a la que se considera legítima.

En principio, los elementos que configuran el ejercicio de la legítima defensa dentro de los marcos de la Carta son tres: existencia de un ataque armado, adopción provisional de medidas de autodefensa y remisión del asunto al Consejo de Seguridad. En relación con el concepto de ataque armado, el artículo 3 de la Definición de la Agresión, aprobada por la Resolución de la Asamblea General 3314 (XXIX) ¹⁸ recoge diversas actuaciones realizadas por fuerzas regulares, con excepción del mencionado en

¹⁸ <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5517.pdf>

el Anexo, Artículo 3 inciso g donde se considera agresión el empleo de partisanos y mercenarios con respaldo de otro Estado.

Al respecto, es interesante recalcar que en la Ley de Movilización que promulgara el Presidente de Brasil Ignacio Lula Da Silva en el mes de Octubre de 2008, el inciso 1 del Artículo 2 dice lo siguiente: *El artículo 2 de la movilización nacional conceptualizado en el art. 2 de la Ley 11.631 de 2007, es la medida dispuesta por el presidente en caso de agresión extranjera a fin de obtener fondos inmediatos y recursos para implementar las acciones que la logística nacional no puede satisfacer, en la forma habitual, y otras necesidades. § 1 son parámetros para la clasificación de "agresión extranjera, entre otros, amenazas o actos lesivos a la soberanía nacional, integridad territorial, el pueblo brasileño y de las instituciones nacionales, **aunque esto no signifique invasión del territorio nacional.*** (Lo resaltado es nuestro).¹⁹ Es un tema que convendría analizar por separado, puesto que el país que lo sostiene es vecino al nuestro.

6. EL ATAQUE PREVENTIVO.

Ya dijimos que este es un derecho que surge de la interpretación. Su admisibilidad en virtud de la Carta depende de la interpretación del artículo 51. Si se permite la legítima defensa sólo cuando se ha producido un ataque armado, entonces no puede haber derecho a la legítima defensa *preventiva*. A pesar de ello, muchos piensan que un Estado debe esperar a que un ataque armado a la realidad, antes de comenzar a tomar medidas.

Va de suyo que la definición flexible le cabe más a aquel que tenga la fuerza suficiente para llevarla a cabo, y goce de un contexto internacional que le sea favorable y no castigue tal uso de la fuerza. En virtud de esta última definición flexible, algunos han tratado de establecer una distinción entre el uso prohibido de "anticipación" de legítima defensa, que tiene lugar cuando un ataque no es más que posible o previsible,

¹⁹ El texto completo de la ley puede obtenerse en http://www.defesanet.com.br/al1/py_uh_14_out_08.htm
http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=%2Flegisla%2Flegislacao.nsf%2FViw_Identificacao%2FDEC%25206.592-2008%3FOpenDocument%26AutoFramed consultado el 10 Noviembre 2009.

y permite una legítima defensa intervencionista, que tiene lugar cuando un ataque armado es inminente e inevitable. Parece probable que, cualquiera que sea la ruta interpretativa se utiliza para justificar la conclusión, el derecho a la utilización preventiva la fuerza armada en cara a un inminente ataque se conserva.

En la historia han existido casos de ataques preventivos defensa que son justificados o condenados según sea el bando implicado. Por ejemplo, para los japoneses el ataque a Pearl Harbor se tomó como legítima defensa preventiva, en tanto que para los estadounidenses fue un acto de agresión. Un caso paradigmático de ataque preventivo lo constituyó el ataque aéreo israelí a los reactores nucleares de Osirak, en Iraq, en el año 1981. Este ataque tuvo lugar debido a que en pocos meses, se apreciaba que el líder iraquí Saddam Hussein iba a tener la posibilidad de contar con plutonio enriquecido para construir su propia bomba atómica y así amenazar a Israel. El ataque fue llevado a cabo con ocho F-16 y seis F-15 con todo éxito, y motivó una condena declamatoria hacia sus autores sin efectos prácticos de Naciones Unidas, en la Resolución 487/81.

Otro punto de apreciación es la magnitud de un ataque para ser considerado preventivo. Durante la Revolución Sandinista en Nicaragua, este país recurrió a la Corte Internacional de Justicia denunciando que los contras nicaragüenses eran apoyados por Estados Unidos, lo que en estricta verdad era cierto. Se ha querido clarificar a partir de qué nivel de intensidad el uso de la fuerza puede calificarse como ataque armado, afirmando que debe tratarse de auténticos ataques y no de incidentes menores. En este caso, el reclamo fue desechado.

En los comienzos del Siglo XXI la teoría de la legítima defensa preventiva evolucionó hacia las amenazas potenciales de los países que podrían usar armas de destrucción masiva, debido al descontrol que sucedió al colapso del Imperio Soviético. Posteriormente, y luego del atentado terrorista en Nueva York conocido como el 11-S, el Consejo de Seguridad aparentemente convalidó lo que se denominó “la doctrina Bush” acerca que Estados Unidos podía usar la fuerza militar contra Afganistán como acto de autodefensa, ya que allí se habrían entrenado los terroristas talibanes de Al Qaeda. Igual resolución adoptó la NATO, que invocó el artículo 5 del Tratado de

Washington constitutivo de la NATO, para considerar ese atentado como ataque a la alianza. Todo cambiaría a partir del 11 de septiembre de 2001. La ambigüedad sobre las fronteras de la NATO quedó superada cuando los Jefes de Estado y de Gobierno aliados aprobaron el “*Concepto Militar de Defensa contra el Terrorismo*” en la Cumbre de Praga de noviembre de 2002. Entre las novedades más importantes del documento destacan la ausencia de límites geográficos en la lucha contra el terrorismo, superándose así la vieja distinción entre operaciones fuera y dentro del área OTAN – o misiones artículo 5 y no artículo 5- así como las medidas que se contemplan para hacerle frente.²⁰

Sin embargo, el problema de determinar la amenaza inminente y extrema sigue siendo tema de disputa. Muchos Estados no apoyan la idea de la guerra preventiva ya que consideran que podría aplicarse arbitrariamente a cualquier amenaza real o imaginaria situada años en el futuro. Algunos entienden que el artículo 51 sólo preserva este derecho cuando tiene lugar un ataque armado, y que otros actos de autodefensa quedan prohibidos por el artículo 2.4²¹. La opinión más extendida, no obstante, es que el artículo 51 reconoce este derecho con carácter general y establece procedimientos que deben seguirse cuando se produzca la agresión armada. De acuerdo con esta interpretación, la legitimidad del uso de la legítima defensa en situaciones en las que aún no se ha sido objeto de un ataque podría estar permitida.

7. CONCLUSIONES PARCIALES DEL CAPITULO.

- a. Desde el fin de la Guerra Fría, las posibilidades legales de utilizar medios armados parece incrementarse. Si bien el principio de un “deber de injerencia” no es reconocido como tal por el derecho internacional, actualmente las razones humanitarias son esgrimidas como motivaciones que puede desembocar en una autorización de ONU para apelar al recurso de los medios militares. De esta manera, es de esperarse que el recurso a la fuerza se vuelva algo común.

²⁰ CARACUEL RAYA María Angustias Dra., “Las concepciones de seguridad y defensa de la OEA/JID, la UE y la OTAN: perspectivas de cooperación triangular para el siglo XXI”, tesis de maestría Colegio Interamericano de Defensa, obtenible en la Biblioteca Virtual del CID, Año 2008, pág.66.

²¹ Artículo 2 inciso 4: Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.

- b. La Carta de las Naciones Unidas puede atribuirse a la vigencia de una escuela neorrealista: por un lado, sostiene que pueden existir instrumentos jurídicos que regulen la violencia entre los hombres, y por otro lado, hace a la Carta lo suficientemente flexible para adecuarse a las exigencias de la realidad. Es así que la responsabilidad de mantener la paz y seguridad internacionales pasó sucesivamente del Consejo de Seguridad a la Asamblea General, y luego al Secretario General.
- c. La Carta de San Francisco es realista en el sentido que no niega el uso de la fuerza con fines que se estiman justos, como la defensa propia. Pero por otro lado, sostener la teoría del derecho a la defensa propia y para lograrla, conceder legitimidad a un ataque preventivo, significa autorizar el uso de la fuerza como instrumento de las relaciones internacionales. Nadie en inferioridad de condiciones podría ejercer el derecho de llevar a cabo un ataque preventivo.
- d. Probablemente los partidarios de la escuela idealista sostengan que lo necesario es implementar una serie de controles para evitar el uso parcializado de la fuerza. Pero en este caso, siendo las relaciones internacionales un elemento clave para ser considerado Estado parte, todo consistiría en aliarse con los más fuertes para buscar un mejor amparo para los propios intereses.
- e. El nuevo orden internacional nacido después de 1991 significó un cambio en las relaciones de poder entre los Estados. Este cambio en las relaciones de poder tiene pocas razones justas, y muchas razones prácticas del ejercicio del poder. En lo que respecta al tema de esta monografía, el 11-S dejó sentado el precedente del ataque preventivo en defensa propia, fuera de las fronteras geográficas de una alianza, en este caso la NATO.

CAPITULO III

LAS NACIONES UNIDAS Y LA PAZ EN EL MUNDO DESPUES DE LA GUERRA FRIA

Luego de 1991, el escenario internacional cambió con lo que se denominó el nuevo orden internacional. Significaba esto una nueva distribución de poder entre las naciones diferentes al anterior, en un nuevo contexto: el de la globalización. Las distancias se acercaban por un adelanto sin precedentes de los medios de comunicación, las decisiones soberanas de estados eran afectadas por otras decisiones soberanas de otros estados, y los conflictos parecían haber cesado dando lugar a una paz perpetua. Principalmente, surgieron poderes militares convencionales casi indiscutibles por su dominio tecnológico, lo que quedó demostrado en la primera guerra de Irak: los Estados Unidos y Europa, actuando juntos en una sola alianza: la NATO.

El mundo creyó haber llegado a la paz perpetua. Mientras autores como Francis Fukuyama escribía una obra titulada "*The End of the History and the Last Man*" donde sostenía que había triunfado el liberalismo político y económico, y por lo tanto el fin de

la historia en términos hegelianos, otros autores como Samuel Huntington esbozaba otra teoría a la que llamaba “El choque de civilizaciones”²², opuesta a la de Fukuyama.

El primer signo que las cosas estaban cambiando en el sentido del ideograma chino ²³ fue el pasaje paulatino de las operaciones de paz, del Capítulo VI – Medios Pacíficos, al Capítulo VII – Otros Medios para Preservar la Paz y Seguridad Internacionales, y en sus comienzos, una tímida referencia a las Organizaciones Regionales del Capítulo VIII de la Carta.

1. DE LAS OPERACIONES CAPITULO VI A LAS OPERACIONES CAPITULO VII. UNA AGENDA PARA LA PAZ.²⁴

En 1992 el entonces Secretario General Boutros Ghali difundió su documento “Una Agenda para la Paz”.²⁵ En este documento por primera vez, se intentó sistematizar los diferentes tipos de operaciones de paz según la circunstancia de ocurrencia del conflicto.

Así surgieron las definiciones *Antes del Conflicto* (Prevención del Conflicto – *Conflict Prevention o Preventive Diplomacy*), *Durante el Conflicto* (Mantenimiento de la Paz-*Peacekeeping*, Hacer o Establecer la Paz ²⁶-*Peacemaking*, e Imponer la Paz – *Peace Enforcement*), y *Después del Conflicto* (Construir la Paz – *Peace Building*)²⁷. Esta enunciación dio la idea que las Operaciones de Apoyo a la Paz eran una sucesión lineal de operaciones de diferente naturaleza. Se consideraba solo lateralmente las operaciones de Ayuda Humanitaria.

Sin embargo, se aceptaba que el poder militar estaba desigualmente distribuido, por lo que se sugería la figura del país líder, que era el que proporcionaría equipamiento para que los países menos desarrollados también participasen en el propósito de imponer la paz en el mundo. Por supuesto que se alzaron voces de queja,

²² Esta teoría fue publicada en la Revista Foreign Affairs, Vol. 72, Number 3, Summer 1993, páginas 22-49.

²³ En chino, la palabra “cambio” se representa por dos ideogramas. Uno es “oportunidad” y el otro “amenaza”.

²⁴ En algunas publicaciones se lo ha traducido por “Un Programa para la Paz”.

²⁵ Revista SER en el 2000, “Un programa para la paz”, Número 3, mayo de 2003, pág. 73/82

²⁶ Algunas traducciones lo refieren como “Establecer la paz”.

²⁷ Las frases se las coloca en inglés para mejor comprensión, porque se las encuentra traducido al español en forma diferente.

argumentando que los países poderosos pondrían el dinero, y los países débiles pondrían la sangre de sus soldados. La realidad mostró posteriormente que los países militarmente poderosos se reservaban el derecho de participar en los asuntos internacionales donde tenían interés, en tanto que dejaban para los países periféricos la estabilidad lograda en esos sitios, más los problemas de zonas del mundo donde no tenían interés, como en África y Latinoamérica.

Los nuevos desafíos señalados precedentemente y el consecuente cambio y evolución de la estrategia de la ONU para afrontar los mismos, particularmente en el campo de la Prevención de Conflictos y en la Construcción de la Paz, produjeron la aparición de nuevas exigencias y necesidades en el establecimiento y desarrollo de las Operaciones en Apoyo a la Paz.

Poco a poco, el personal militar participante en Operaciones de Paz debió desempeñar roles que fueron más allá de su clásica función de monitoreo de un cese de fuego, cuya diversidad varió desde el control del normal desarrollo de comicios (como en El Salvador, Namibia y Nicaragua), la ayuda humanitaria (como en Somalia) hasta la administración transitoria de ministerios durante la transición de la guerra civil a un gobierno constitucional (como ocurrió en Camboya).

Tampoco fue suficiente el razonamiento que habían cesado los conflictos tradicionales, y proliferado los internos. La diferencia absoluta y tajante entre seguridad pública, seguridad externa y seguridad internacional de la Guerra Fría se esfumaba. El Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (Stockholm International Peace Research Institute) del año 2005 expresa una verdad, cuando sostiene que *Los 19 conflictos armados que se produjeron en 2004 fueron intra-estatales. Sin embargo, a menudo los conflictos intra-estatales tienen dimensiones regionales o internacionales, desafiando así, la connotación «interna» y «externa» de los mismos. Con todo, es importante no sobrestimar las dimensiones globales de los conflictos intra-estatales.*²⁸

²⁸ Dwan Renata and Holmqvist Caroline, SIPRI Year Book 2005, Chapter 2 Major Armed Conflicts, obtenible en <http://www.sipri.org/yearbook/2005/02> Consultado en Agosto de 2009.

Sin embargo, surgieron dos nuevas formas de violencia inesperada: la interna entre estados producto de diferencias raciales o étnicas, cuyo primer indicativo fue la Guerra de los Balcanes en 1991, y el terrorismo catastrófico entre dos civilizaciones, cuya primera indicación fue el atentado a las Torres Gemelas conocido como el 11 S en el año 2001, al que luego siguieron otros.

En este nuevo orden internacional, Naciones Unidas juega un rol deslucido principalmente a partir que la NATO quiere hacer perder la posición geopolítica a Serbia, alejándola de las aguas caliente. Las fuerzas militares bombardearon Kosovo en 1999, y la ONU legalizó tal operación militar creando KFOR y UNMIK por la Resolución 1244/99 de fecha 10 de junio de 1999, cuando los bombardeos aéreos ya llevaban cuatro meses. Lo mismo ocurre con la intervención aliada en Afganistán y la segunda guerra de Irak en el año 2003.

Poco a poco se va esbozando un nuevo orden que reafirma la existencia de estados centrales ansiosos de imponer poder, y estados periféricos que buscan una posición favorable en ese contexto. Es un sistema en constante desequilibrio, porque todos buscan ocupar una mejor posición relativa para sacar mayores beneficios.

El pasaje entre los dos escenarios fue bastante traumático. La fecha que se toma como colapso del Imperio Soviético es el año 1991. Los signos fueron precedidos por el colapso del muro de Berlín en 1989. Europa quedó paralizada porque el enemigo – el pacto de Varsovia – había desaparecido, y por tanto el sistema de seguridad colectiva de la NATO carecía de enemigo. Había que reconsiderar todo el sistema del día a la noche.

Así aconteció con los Estados Unidos, que debió concebir una nueva estrategia. Toda estrategia es una adecuación entre fines y medios, y la vigente hasta el año 2001 se llamó Estrategia de Contención – del comunismo. Los responsables de la estrategia de seguridad nacional tardaron 3 años en delinear una nueva adecuación de fines con medios, a la que denominaron Estrategia de Ampliación y Compromiso.

Entre 1990 y el 2001, el ambiente de seguridad se tornó diferente. Proliferaron los conflictos internos basados en diferencias de raza, religión, cultura e idioma. Los

problemas internos de los Estados se multiplicaron, y consecuentemente también lo hicieron las Operaciones Militares de Paz, en alcance y tamaño.

Pero el problema iba muchísimo más allá que un cambio de nombres: era la aparición de un nuevo orden internacional, de una nueva distribución de poder entre las naciones. El mundo daba por ganador a los Estados Unidos, pero otros sostenían que también había triunfado Europa, puesto que era el campo de batalla en la confrontación Este – Oeste. Europa y su brazo armado, la NATO, también iba a reconsiderar su estrategia. Ahora el mapa del mundo iba a reconstruirse en función de nuevas relaciones de poder, y el o los ganadores iban a tomar ventajas.

Inicialmente ONU no anticipó las diferencias instrumentales básicas que devendrían de este inesperado nuevo ambiente de seguridad. Así, sin darse cuenta que el poder de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad había cambiado, siguiendo el impulso anterior se concurrió a operaciones de paz que se esbozaron complejas y contradictorias, como por ejemplo UNPROFOR²⁹, con las Reglas del Capítulo VI (defensa propia). Fatalmente ello condujo a un escalamiento de la misión, y se terminó en el Capítulo denominado 6.5, queriendo significar que era a mitad de camino entre el Capítulo VI (Medios pacíficos) y el Capítulo VII (Otros Medios para lograr la paz y estabilidad internacionales).

Para comprender el drástico cambio ocurrido en las relaciones Internacionales, hay que observar con detenimiento la misión UNPROFOR³⁰. Esta misión era contradictoria por donde se la mirase, hasta en su nombre³¹. Tanta naturaleza política antes que militar tenía, que el Representante Especial del Secretario General pasó a ser cabeza de la Misión, reemplazando a lo que había sido el modelo hasta ese entonces: el Comandante Militar de la Fuerza. Esto produjo que este Comandante Militar quedase a la misma altura del Jefe Administrativo, del responsable de los Asuntos Civiles y del jefe del componente policial. Este modelo se adoptó luego para todas las misiones ONU. La última en adoptar este sistema fue UNFICYP, en 1997.

²⁹ ONU había impuesto embargo sobre las Repúblicas de la ex Yugoslavia, pero UNHCR llevaba ayuda humanitaria a Bosnia.

³⁰ UNPROFOR: United Nations Protection Force (Fuerza de Protección de Naciones Unidas en los Balcanes).

³¹ En Croacia, debía proteger a los serbios de los croatas; en Bosnia, a los bosnios musulmanes y bosnios croatas de los serbios.

De hecho, el caso que el representante político del Secretario General fuese el jefe de la Misión representaba un efecto claro del cambio de relaciones de fuerza dentro de los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad. Un Comandante Militar por formación era mucho más proclive a desatender necesidades políticas, y concentrarse más en la imparcialidad, denunciando a quien era el bando responsable de usar la violencia abierta o encubierta para obtener sus objetivos. Y tal imparcialidad podía no coincidir con los objetivos políticos de la ONU, de Estados Unidos o de Europa. Pero después de la Guerra Fría, quedó en claro que aquel país que había logrado ubicarse en un contexto internacional favorable era quien llevaba las de ganar, independientemente de cualquier informe sobre adherencia o violación de los acuerdos de paz.

En UNPROFOR se produjo también una contradicción en la aplicación del plan de paz, denominado Cyrus Vance Plan. Se creaban en el territorio de Croacia cuatro zonas protegidas, habitadas por minorías serbias, a las/los que Naciones Unidas debía proteger. Pero la misma misión abarcaba a Bosnia, donde los protegidos eran los bosnios de la agresión serbia, con abierta intervención croata dentro del territorio bosnio a favor de los bosnios. Se produce también un escalamiento de la misión, donde de uso de las armas en defensa propia se pasó al desarme forzoso de facciones y al establecimiento de áreas protegidas. Y se llegó al curioso caso que el componente aéreo de la NATO aplicaba el Capítulo VII contra las fuerzas serbias, mientras que las fuerzas de la ONU en tierra estaban en Capítulo VI.

Esta sospecha de establecimiento de un nuevo orden internacional impuesto por los vencedores, se ve sustentada porque por más de tres años, la NATO y la Unión Europea Occidental impusieron sanciones económicas y embargo de armas a las cinco repúblicas yugoslavas. Este embargo de armas incluyó el bloqueo marítimo en el Adriático. Esta operación militar marítima se denominó Operación Guardia Fuerte (*Operation Sharp Guard*) y tuvo lugar desde el 22 de Noviembre de 1992 hasta el 18 de Junio de 1996. Durante este periodo, más de 74 mil barcos fueron controlados, casi 6 mil fueron inspeccionados en el mar y más de 1.400 fueron desviados de su curso e inspeccionados en puerto.³² Sin embargo, el 1 de mayo de 1995, cuando en abierta violación del Plan Vance Croacia atacó al Sector Oeste, el mundo pudo ver con

³² http://www.globalsecurity.org/military/ops/sharp_guard.htm

asombro un ejército con tanques, artillería y aviones. Nadie en la ONU, ni el Secretario General, ni el Consejo de Seguridad, ni en la Asamblea General, se preguntaron donde había conseguido Croacia ese armamento, a pesar del embargo internacional.

Además, la limpieza étnica más cruel en los Balcanes tuvo lugar en Croacia, cuando alrededor de 200.000 serbios que habían vivido en los últimos 400 años en territorio de la República Yugoslava de Croacia, fueron forzados a emigrar a Bosnia.³³

La propaganda mediática también hacía ingentes esfuerzos para demostrar la debilidad del ejército Bosnio, y la fortaleza del ejército Serbio. ³⁴ La realidad indicaba lo contrario. Nadie pudo racionalmente explicar cómo llegó el momento en que un fortalecido ejército Bosnio musulmán pudo sitiar al supuestamente poderoso ejército Serbio en Banja Luka, la segunda ciudad serbia en importancia en Bosnia.

Lo que no se entendió es que el muy mencionado nuevo orden internacional era el resultado práctico de la Guerra Fría, donde alguien había ganado, y alguien había perdido. Esos resultados debieron plasmarse en el terreno, y aparecieron las coaliciones de los países centrales en la Primera Guerra del Golfo, y en Kosovo. Así surgieron las Operaciones Capítulo VII, algunas de las cuales fueron legalizadas por ONU después de haber comenzado, como el bombardeo de la OTAN a Kosovo en 1999. La realidad en las Relaciones Internacionales imponía sus reglas.

Hay otro punto de inflexión en esta explotación del colapso del Imperio Soviético, y fue la ocupación rusa del aeropuerto de Pristina en Kosovo. Luego del bombardeo de la OTAN a Kosovo en 1999, Rusia se metió audazmente en la lucha y el 11 de Junio mandó tropas y vehículos blindados por la noche desde su destino en SFOR hasta la recién creada KFOR. Durante la noche, las tropas rusas capturaron el aeropuerto de Pristina, escogido por el General inglés Michael Jackson para servir de cuartel general de la fuerza de ocupación de la OTAN. Fue la clara indicación a Occidente que Rusia no cedería su esfera de influencia más al Este.

³³ *Croatian general accused of ethnic cleansing against Serbs goes on trial*, obtenible en <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/croatian-general-accused-of-ethnic-cleansing-against-serbs-goes-on-trial-794474.html> consultada el 12 Noviembre 2009.

³⁴ He sido testigo personal que a la entrada de las oficinas de la cadena CNN en Atlanta, se leía un cartel que decía: *Tours en diferentes idiomas*, y citaba como idiomas diferentes al *bosnio*, al *croata* y al *serbio*.

Y como siempre se dijo jocosamente en el ámbito militar, el estado final de cosas invariable en cualquier conflicto en forma independiente a cualquiera fuera su naturaleza, siempre es no encontrarse en el bando perdedor.

Ante el fracaso en *peace making* (la acción política de solución de un conflicto, el establecimiento de la paz) de UNPROFOR, ONU adoptó una nueva técnica consistente en descargar en un Estado o en un grupo de Estados con capacidades militares la aplicación de las medidas coercitivas, lo que se denominó imposición de la paz. Por supuesto que este método tiene sus ventajas y sus desventajas. La ventaja es obvia: es la única manera en que la ONU puede tener capacidad coercitiva. Pero tiene el gravísimo inconveniente que esos Estados poderosos pueden utilizar ese mecanismo para defender intereses particulares, en nombre de la comunidad internacional. De cualquier forma, cuando países líderes llevan a cabo operaciones Capítulo VII, como norma son acompañadas por Misiones ONU de ayuda humanitaria, compuesta por países periféricos. Y si alguna contribución en Operaciones de Mantenimiento de la Paz es requerida por los países centrales, no es porque carezcan de personal o de armamento. Es porque cuantos más Estados participen, más legítima parecerá ser la operación. La mejor contribución de los países periféricos o militarmente débiles, es otorgar el consenso.

Dadas así las cosas, estas Operaciones Capítulo VII Imposición de la Paz respondían a la finalidad de imponer la propia voluntad legitimada por Naciones Unidas. Como se dijo arriba, a estas operaciones le sucedían luego Operaciones de Paz Capítulo VII de países periféricos, que tenían por finalidad la estabilización, que se denominaban Operaciones Capítulo VII OMP.

Es así que las Operaciones de Paz Cap. VII y las OMP Cap. VII tienen una diferencia en su esencia: las OMP Cap. VII no significan guerra abierta, pero significan que se puede usar la fuerza en caso que las partes no se avengan a cumplir con lo pactado. En el terreno, esta diferencia con respecto a Cap. VI significan: tropas mejor entrenadas, más caras y con logística de sostenimiento. Esta logística de preparación en caso que la situación se deteriore, cuesta cara en dinero y en costos políticos si se fracasa.

A partir de 1991, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz Capítulo VII desde la década de los 90 se caracterizaron por ser multidisciplinarias, abarcando una amplia gama de acciones principalmente dirigidas a reforzar la paz. No se trataba ya de misiones “clásicas” sino de misiones más complejas y riesgosas por la intolerancia de las partes y la violación de acuerdos alcanzados.

Las Operaciones Capítulo VI mantuvieron vigencia hasta el año 2000 con el establecimiento de UNMEE (*United Nations Mission in Ethiopia-Eritrea*) pero a partir de allí, todas las Operaciones de paz fueron Capítulo VII OMP, entendida como la capacidad para, aun existiendo el consenso de las partes en conflicto, se haga respetar por la fuerza lo acordado en los Ceses del Fuego. Por lo tanto, y a pesar de mantener la política de usar la fuerza como último recurso, se da la posibilidad cierta de recurrir al uso de la fuerza para autodefensa en caso de agresión, para asegurar la libertad de movimiento y para proporcionar seguridad y protección a civiles y personal civil de ONU en el terreno.

Sin embargo, no todos los países estaban en condiciones militares de concurrir con tal grado de compromisos políticos y entrenados para imponer su voluntad por la fuerza, por lo que se intentó recurrir a las organizaciones regionales ya existentes para que las operaciones fueran llevadas a cabo bajo una estructura de comando unificado. Por eso se revitalizó el Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas. Existe mayor participación, especialmente en las etapas iniciales de ejecución de una operación, de fuerzas militares de organizaciones regionales; el poder central de ONU legitima el uso de la fuerza, y el poder regional implementa post conflicto, para mantener la estabilidad, en el sentido que es el poder con mayor interés político y militar en resolver el problema.

Como las operaciones de estabilidad aparecen después que los países centrales han impuesto su paz por la fuerza, hay una mayor demanda de organizaciones no estrictamente militares, como Policías Civiles, organizaciones no gubernamentales, civiles y contratistas. Hay una mayor participación de agencias de ONU (UNDP, UNICEF, WHO, UNHCR, etc.), de personal civil especializado.

Se requiere una ejecución simultánea de actividades de reconstrucción de la paz (Desmovilización, desarme de milicias y reintegración de ex combatientes a la vida civil, ayuda humanitaria, reconstrucción de sistemas judiciales desmembrados, etc.) Se impone contar con personal adecuadamente equipado y especialmente entrenado e instruido en la ejecución de estas nuevas tareas y funciones. Por lo tanto, existe una menor participación de personal militar durante la etapa final de reconstrucción de la paz. La presencia militar es solo a los efectos de asegurar la paz y estabilidad, para permitir el trabajo amplio de los especialistas civiles (realización de comicios, reconstrucción y rehabilitación de instituciones, etc.).

Primera Generación	Segunda Generación
1.- Previo consentimiento de las partes	1.- En algunos casos no hubo previo consentimiento de las partes.
2.- Monitoreo de cese al fuego previamente acordado.	2.- Algunas OMP inician antes de que exista un cese al fuego.
3.- Operaciones al amparo del Cap. VI de la Carta	3.- Operaciones al amparo del Cap. VII de la Carta
4.- Prohibido el uso de la fuerza, excepto en legítima defensa.	4.- Se autoriza el uso de la fuerza, también por razones de intervención humanitaria.
5.- Fuerzas militares bajo el mando de la ONU.	5.- Algunas OMP, en particular las que autorizan el uso de la fuerza, ejecutadas por organismos regionales o coaliciones ad-hoc.
6.- Normalmente no participan tropas de miembros permanentes del CS	6.- Las OMP son lideradas por coaliciones encabezados por miembros permanentes del CS en Cap. VII, seguidas por una OMP Cap. VII OMP.
7.- Orientadas a la solución de conflictos interestatales.	7.- La mayoría vinculadas a conflictos internos.

8.- Ámbito de acción limitado a observación y monitoreo.	8.- A partir de GANUPT (UNTAG - Namibia) 1990 todas incluyen al menos 4 funciones en su ámbito de acción
9.- Costos limitados y reembolsados a los países contribuyentes.	9.- Costos crecientes. En el año 2000, el presupuesto para OMP ascendió a 3,000 millones de dólares. Algunos países contribuyentes no son reembolsados en las Operaciones Capítulo VII OMP.

Como puede observarse, además de las diferencias instrumentales, surge claramente que se va esbozando una tendencia a la intervención del más fuerte allí donde el orden pueda afectar su capacidad de liderazgo. En síntesis, las OMP Capítulo VI se denominaron de 1ra generación, y las Capítulo VII se denominaron de 2da generación.³⁵

2. DE LAS OPERACIONES CAPITULO VI A LAS OPERACIONES CAPITULO VII. EL INFORME BRAHIMI.

Esta transición conceptual en el uso de la fuerza para preservar a la paz y seguridad internacionales tuvo lugar en la década del 90. Pero al comenzar el nuevo siglo, era tal la confusión, los fracasos en el terreno y la carencia de países contribuyentes que el Secretario General de la ONU Kofi Annan impulsó una fuerte corriente de revisión y autocrítica del manejo por parte de la Organización, de las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz a efectos de encarar las reformas que fueran necesarias para incrementar su eficiencia.

La principal medida adoptada por el mismo en ese sentido fue la conformación en marzo de 2000, de un panel de expertos, denominado " Grupo para las Operaciones de las Naciones Unidas", a quien encargó la realización de un estudio a fondo del actual

³⁵ Barcena Marta, *INTRODUCCIÓN A LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ: ORIGEN Y PRIMERA ETAPA*, Centro Latinoamericano de la Globalidad, ponencia en el *Taller sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, organizado por la Secretaría de Relaciones Exteriores (México D.F.) los días 28 y 29 de noviembre de 2002.

sistema de actividades para el mantenimiento de la paz a fin de evaluar las deficiencias y formular recomendaciones francas concretas y realistas para cambiarlo. El grupo fue presidido por el Embajador Lakdhar Brahimi, ex-Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia.

El panel adquirió el nombre de su presidente (Panel o Grupo Brahimi) y durante seis meses trabajo en la elaboración de un informe cuyo texto se conoció en Agosto de 2000 no casualmente unos días antes de la Cumbre del Milenio, dado que Secretario buscaba la convalidación y el compromiso de los Jefes de Estado para la implementación de las recomendaciones propuestas, y que se tituló "Informe Brahimi". El Informe efectúa un diagnóstico de las principales falencias que afectan a la ONU en el campo de las Operaciones de Apoyo a la Paz, y formula propuestas concretas para superarlas.

El Informe contiene un total de 56 recomendaciones que se centran no sólo en cuestiones de política y estrategia, sino también en aspectos operacionales e institucionales relacionados con el planeamiento, el despliegue, ejecución, control y dirección de las operaciones militares de paz, la prevención de conflictos y la construcción de la paz. Estas recomendaciones pueden agruparse en 5 temas principales: Doctrina, Estrategia y Procesos de Decisiones para Operaciones de Paz, Capacidades de Naciones Unidas para Desplegar Rápida y Efectivamente, Estructura y Recursos del Cuartel General ONU para el Planeamiento y Apoyo de Operaciones de Mantenimiento de Paz, Ajustes Estructurales requeridos dentro del Departamento Operaciones de Paz, y las Operaciones de Paz en la Era Informática.

El Informe Brahimi es el obituario de las Operaciones Capítulo VI. El andar destiempo demostró que el Informe Brahimi anticipó lo que sería el escenario unos años más tarde: los países centrales se reservaban el derecho de imponer el orden mundial por la fuerza si fuere necesario, y los países periféricos serian los ejecutores de las operaciones de estabilidad que les seguirían.

Cabe destacar que este Informe propugna la participación de las organizaciones regionales, cuando en su párrafo 54 dice: “La Carta claramente impulsa la cooperación con organizaciones regionales y subregionales para resolver conflictos, establecer y mantener la paz y la seguridad. La ONU está empeñada activamente y exitosamente en muchos de esos programas de cooperación en el campo de la Prevención del Conflicto, Hacer la Paz, Elecciones y Asistencia Electoral, Observancia de los Derechos Humanos y el trabajo humanitario, y otras actividades de construcción de la paz en varias partes del mundo. En cuanto a lo que se refiere a las operaciones de mantenimiento de la paz; sin embargo, parece apropiado cierta precaución porque los recursos militares y las capacidades están distribuidas en forma desigual en el mundo, y las tropas en la mayoría de las áreas proclives a conflictos están frecuentemente menos preparadas para las demandas del mantenimiento de la paz moderno. Proporcionando entrenamiento, equipamiento, apoyo logístico y otros recursos a organizaciones regionales y subregionales puede capacitar a *peacekeepers* de otras regiones a participar en Operaciones de la ONU de Mantenimiento de La Paz, o al establecimiento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz regionales, sobre la base de resoluciones del Consejo de Seguridad.”³⁶

Si tuviéramos que establecer una diferencia entre lo que propugnaba el documento *Una Agenda para la Paz*, y lo que volvía a analizar el Informe Brahimi, mientras que *Una Agenda para la Paz* dividía la naturaleza de los esfuerzos de paz en forma lineal y secuencial, el Informe Brahimi sostenía que no era necesario terminar una etapa para que se iniciase la otra, sino que todas las operaciones de diferente naturaleza iban a llevarse a cabo al mismo tiempo. A estas operaciones de paz, que incluían desde la ayuda humanitaria, la imposición de los acuerdos pactados por la fuerza si era necesario, la reconstrucción de sistemas judiciales y de gobierno, la desmovilización de combatientes y otras actividades no necesariamente violentas, debían llevarse a cabo al mismo tiempo.

A este tipo particular de Operaciones de Paz se las denominó *complejas*.

³⁶ Informe Brahimi, obtenible en http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/ consultado el día 12 de Noviembre de 2009.

3. CONCLUSIONES PARCIALES DEL CAPITULO.

- a. Así insensiblemente, aún sosteniendo principios loables acerca de los beneficios de la paz, se iba formando un consenso acerca de la desigualdad intrínseca de los Estados. Partiendo de la igualdad de derechos, la diferente forma de poder cumplir con las obligaciones generaba desigualdad. El mundo aceptaba que había estados fuertes y débiles, y que era necesario un orden para el funcionamiento del sistema. Ese orden solamente lo podrían imponer los que pudiesen hacerlo por la fuerza y no por consenso.
- b. El realismo político que había tomado vigencia con la conformación de cinco miembros permanentes en el Consejo de Seguridad, y su poder de veto, hoy se vería reforzado por las capacidades militares de los Estados más poderosos. Sin que se hubiese mencionado específicamente en ningún lado, había quedado sentado que lo que importaba al mundo era la paz, y no necesariamente la satisfacción de los reclamos que eran más justos o no según los intereses. Como desde hace muchísimos siglos, estos últimos seguirían jugando un rol preponderante.
- c. Con el cuadro de situación que se presentó al finalizar el Siglo XX, los conceptos de seguridad se transformaron en abarcadores puesto que incluyeron aspectos militares y no militares. Las Operaciones de Paz daban lugar a otras apuntadas no solo a terminar conflictos, sino a reconstruir sociedades e instituciones.³⁷
- d. Era esperable entonces que si el establecimiento de paz oscilaba entre la ayuda humanitaria y la reconstrucción de los países todo hecho con fines altruistas, iba necesariamente a resultar otros parámetros referidos al propósito del uso de la fuerza en este nuevo orden internacional. Luego, ejercer la fuerza sobre algunos de los Estados miembros del sistema internacional, estaría plenamente justificado en nombre de la solidaridad y la justicia internacional.

³⁷ The Challenges Project, *Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century – Concluding Report 1997-2002*, Elanders Gotab, Stockholm, 2002, page 13 paragraph 9.

- e. Así insensiblemente, la supuesta necesidad de socorrer a las poblaciones civiles víctimas de sus propios estados entró en el aquelarre jurídico de Naciones Unidas, donde una intervención militar en apariencia simple, lógica y justificada en defensa de los derechos humanos se comportó en la práctica con un efecto de conos de luz y sombra discutibles. El “deber de proteger” es fácilmente transformable a un “derecho de injerencia” como máscara para “proteger a la población civil”.

Estos nuevos conceptos nos llevarían por senderos inesperados.

CAPITULO IV.

LOS NUEVOS TERMINOS EN EL DERECHO AL USO DE LA FUERZA.

Cuando la desaparición del conflicto Este- Oeste hacía pensar que se había alcanzado la paz perpetua, que se había impuesto una ideología única y ahora el mundo se inclinaría por la solución pacífica de sus controversias, la violencia tomó nuevas formas. Esta vez predominó el nacionalismo étnico por sobre el nacionalismo cívico, y los conflictos sangrientos ocurrieron dentro de los Estados que albergaban seres de la misma raza, pero de diferentes culturas. En realidad, muchos autores sostienen que lo que se estaba gestando era un nuevo orden internacional producto del o los vencedores de la Guerra Fría, y consecuente derrota de otros.

Si el tablero internacional a partir de 1991 sufría transformaciones radicales en función de las nuevas relaciones de poder, era de esperar que no todos fueran a acatar los resultados de buena gana. Abierta la puerta a la intervención humanitaria por parte de quienes podían hacerlo y reclamaban el protagonismo en el liderazgo mundial, era previsible que se encontrase resistencia en aquellos supuestos ayudados en nombre de los derechos humanos. El razonamiento era que los Estados hoy dominantes, para llegar

en la historia a la posición que habían llegado, habían cometido más atrocidades que las que hoy condenaban y pretendían solucionar con el uso de la fuerza.

1. EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL, LOS ESTADOS FALLIDOS Y LOS ESTADOS REBELDES.

El hecho que marca la aparición de un eje teórico inexplorado es dos nuevas tipologías de Estado denominada una *Estado Fallido o Fracasado*, y la otra *Estado Rebelde* por no encontrarse exacta traducción al término *Rogue State*. Esto ocurre en las postrimerías del S XX, y curiosamente se lo cataloga como amenaza a los intereses de seguridad de los Estados Unidos.

Los conceptos de *Estado Fallido* y *Estado Rebelde* aparecen en un documento titulado Informe de la Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos. El Informe de 1998, firmado por el presidente William Clinton, menciona el concepto de Estados Fracasados o Fallidos, diciendo “*a los que define como aquellos que no se pueden proporcionar gobernabilidad básica, seguridad y oportunidades para sus pueblos, generando potencialmente conflictos internos, migraciones masivas, hambrunas, enfermedades epidémicas, desastres ambientales, asesinatos masivos, y agresión contra Estados vecinos o grupos étnicos*”, eventos que pueden amenazar la seguridad regional y los intereses de los EE.UU.³⁸ Por su parte, el Informe del año 2002 firmado por el Presidente George Bush, define Estados Rebeldes como *aquellos cuyos líderes oprimen al pueblo en su beneficio personal, no tienen consideración por la ley internacional, están dispuestos a adquirir armas de destrucción masiva, alientan el terrorismo alrededor del mundo, abjuran de los valores básicos humanos y odian a los EE.UU.*³⁹

Aunque no se lo dijera expresamente, de suyo se entendía que tanto el *Estado Fracasado* como el *Estado Rebelde* serían objeto de la ira internacional por generar inestabilidad. El problema principal es que estas clasificaciones fueron inicialmente

³⁸ THE WHITE HOUSE, A National Security Strategy for a new Century, October 1998, Threats to US Interests, Page 9 Obtenible en <http://www.uhuh.com/laws/nssr98.htm#Enhancing> Consultado el 12 Noviembre 1998.

³⁹ THE WHITE HOUSE, The National Security Strategy of the Unites States of America, President Bush, West Point, New York, June 1,2002, page 13

formuladas por el ganador de la Guerra Fría, y por lo tanto generaron diversas reacciones.

“Las interpretaciones que se dan a esta clasificación no son uniformes y generan suspicacias. El término Estado Fallido es polémico, ya que califica de esta manera a aquel Estado en donde el gobierno ha perdido control efectivo sobre su territorio, enfatizando la importancia de la protección de las democracias. De forma complementaria, se califica a un país de "exitoso" si mantiene un monopolio en el uso legítimo de la fuerza física dentro de sus fronteras. Cuando este monopolio se quebranta (e. g. presencia de guerrillas, fuerzas paramilitares o terroristas), la preservación de la vida social se pone en riesgo, convirtiéndose en un Estado Fallido. Por último, el término también se utiliza en el sentido de un Estado que se ha hecho ineficaz al momento de cumplir las funciones que le han sido asignadas en materia de seguridad, justicia, transparencia y desarrollo social y económico”⁴⁰.

“La catalogación de un país [N. del A: como estado fracasado o fallido], aunque siempre es subjetiva, varía completamente según la amenaza considerada. De esta manera, un estado fracasado como Haití, por la amenaza que representa a la seguridad humana, tiene sin dudas una mayor prioridad que un país débil, como por ejemplo Colombia. Sin embargo, si ahora consideramos a los dos mismos países desde el punto de vista de la amenaza transnacional (terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, etc.) vemos que el estado fallido Haití deja de ser prioritario debido a que estructuralmente no posee ninguna capacidad remanente capaz de ser utilizada por este nuevo flagelo, mientras que Colombia, sin parte del control territorial propio, pasa a ser una amenaza de consideración. Como vemos, esta duplicidad en las conclusiones que se pueden obtener a partir de las calificaciones estatales que se impone a un determinado país, es la que constantemente produce discrepancias en las opiniones vertidas al respecto. Es importante tener en cuenta que generalmente ambos diferentes puntos de vista se

⁴⁰ Morado Veres Pablo M, Capitán de navío, “Estados Fallidos”, ensayo académico breve inédito, Curso Conjunto de Estrategia y Conducción Superior 2009, Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas.

mezclan en las evaluaciones estatales que se dan a conocer, generando contrastes importantes entre estas.”⁴¹

2. LAS OPERACIONES DE ESTABILIDAD.

Vale notar también que es en este Informe de la Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos aparece también un concepto nuevo: la *estabilidad*. Ya no se trata solamente que el mundo sea sólo pacífico, sino también estable.

El panorama global es bastante claro y obedece a un sentido común: luego del colapso del Imperio Soviético, se conformó un nuevo orden internacional, una nueva disposición armónica entre las naciones. Este nuevo orden, aceptado de buena gana o a regañadientes por algunos, debía ser consolidado para poder progresar.

Pero simultáneamente y aunque no parezca tener relación estos criterios, en la NSSR Bush 93⁴² y la NSSR Clinton 00⁴³ se menciona la *estabilidad* como objetivo, especialmente en la NSSR Clinton 00 donde se hace clara referencia a las Operaciones de Estabilidad. Se refiere concretamente a la participación de EEUU en los Balcanes (Bosnia y Kosovo). Esta palabra estabilidad es bastante indefinida y en tal carácter, interpretable. Las operaciones de estabilidad son mencionadas escasamente en el ámbito de Naciones Unidas, aunque los Estados Unidos tienen un reglamento militar que habla sobre ellas, y que la Aviación del Ejército Venezolano tenga entre sus misiones las Operaciones de Estabilidad y Ayuda en caso de desastres naturales.

Existen varios conceptos sobre ellas, y algunos autores las denominan como “la otra cara de la victoria”. Al respecto, los reglamentos de Estados Unidos dicen que:

“...Es difícil que el futuro de América en el exterior se refleje en Irak o en Afganistán, donde enfrentamos el problema de reconstruir naciones bajo fuego. Por el

⁴¹ Villán José Luis, Pugliese Hector Adrian, Vives Edmundo V., Cuccorese Angel, Tyburec Guillermo, Capitanes de navío; Perez Ortigueira Claudio, Krasser Gustavo, Di Tella Alejandro, y Vignalle Gustavo, Capitanes de Fragata, “¿Un problema humanitario o de amenaza trasnacional? Estados fallidos, una calificación confusa”, ensayo académico breve inédito de los estudiantes del Curso Conjunto de Estrategia y Conducción Superior 2009, Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas.

⁴² THE WHITE HOUSE, The National Security Strategy of the Unites States of America, January 1993, printed by US Government Printing Office, Para II What we seek...page 3.

⁴³ THE WHITE HOUSE, A National Security Strategy for a global Age, December 2000, printed by US Government Printing Office, Para I Fundamentos de la Estrategia, subpara The Efficacy of Engagement, page 3.

contrario, trabajaremos a través y con la comunidad de naciones para derrotar la insurgencia, asistir a los frágiles estados y proveer vital ayuda humanitaria a los que sufren. Obtener la victoria implicará explorar nuevas dimensiones mientras fortalecemos nuestra habilidad para generar “poder blando”, que promueva la participación en el gobierno, incentivar el desarrollo económico...” “...En el corazón de este esfuerzo está el intento integral de las Operaciones de Estabilidad, que reúnen las herramientas del estado con nuestras fuerzas militares, aliados internacionales, organizaciones humanitarias y el sector privado...”⁴⁴

Un segundo párrafo importante del prólogo, que nos muestra la naturaleza esencialmente compleja de las Operaciones de Estabilidad, en la que indudablemente se destaca la interacción civil-militar como el factor preponderante para el logro del éxito, es el siguiente:

“...El enfoque integral asegura unidad de esfuerzo entre un rico y variado grupo de actores, mientras se acuña el desarrollo de nuevas capacidades que den forma al ambiente operacional, de manera que se prevengan los requerimientos para futuras intervenciones militares. Posiciona las fuerzas militares a desarrollar un rol común a través de la historia, logrando la seguridad de la población local, asistiendo en la reconstrucción y proveyendo sostenimiento básico en los servicios públicos. Igualmente importante: define el rol de las fuerzas militares en apoyo de las agencias civiles encargadas de llevar adelante estas tareas tan complejas...”⁴⁵

El enfoque integrado fundamentado en el espíritu de la unidad de esfuerzos entre las diferentes agencias militares y civiles, pareciera ser el entramado nuclear de las Operaciones de Estabilidad, las que son definidas de la siguiente manera:

“Constituyen variadas misiones, tareas y actividades conducidas en el exterior de los EEUU, en coordinación con otros instrumentos del potencial nacional, para

⁴⁴ FM 3-07 “Stability Operations”, US Army, 2008, Page 2.

⁴⁵ Ibídem, Página 3.

mantener o restablecer un ambiente seguro, proveer servicios de gobierno esenciales, reconstruir la infraestructura de emergencia y proveer apoyo humanitario”⁴⁶

En la publicación FM 3-07 (Operaciones de Estabilidad), doctrina actualizada del Ejército a octubre de 2008, se completa la definición con lo siguiente:

*“Las operaciones de estabilidad implican el empleo de las capacidades coercitivas y constructivas de las fuerzas militares para establecer un ambiente seguro, facilitar la reconciliación entre adversarios locales o regionales, establecer instituciones políticas, legales, sociales y económicas y facilitar la transición de la responsabilidad a las autoridades civiles”*⁴⁷

Una consideración doctrinaria interesante de las Operaciones de Estabilidad, es que su ejecución podría darse en cualquier oportunidad de la campaña y no necesariamente hay que esperar que esta haya finalizado para poder iniciarlas. Reforzando la idea, es importante saber que doctrinariamente estas operaciones se integran al concepto de “*Full Spectrum Operations*” (Operaciones de Amplio Espectro), juntamente con las Operaciones Ofensivas y las Defensivas, constituyendo todas ellas lo que se conoce como el corazón del cuerpo doctrinario del Ejército de EEUU. Con esta explicación reforzamos el sentido de importancia capital que se les atribuye hoy a las Operaciones de Estabilidad.

Aunque no esté dicho concretamente, después de la Guerra Fría las fuerzas de la OTAN imponen un orden por la fuerza, y las fuerzas de la Unión Europea Occidental (UEO) desarrollan operaciones de estabilidad.

3. LAS OPERACIONES DE AYUDA HUMANITARIA.

Cronológicamente asociado con las operaciones de estabilidad y el concepto de estado fallido, se desprende el concepto de *ayuda humanitaria* que puede tener lugar por guerras internas, o por hambrunas derivadas de desastres naturales. En un principio se denominaban *operaciones CNN* porque se decía eran impulsadas por la

⁴⁶ Publicación Conjunta (JP 1-02) “Diccionario de términos militares y asociados”, Departamento de Defensa de los EEUU, 2001 (actualización 2009), Page 524.

⁴⁷ FM 3-07 “Stability Operations”, US Army, 2008, Page 30.

globalización de las comunicaciones. Pero el asunto tiene derivaciones inesperadas, cuando el asunto roza tangencialmente el denominado *derecho de injerencia* para proteger a minorías étnicas en peligro, y de connacionales en otros países, enfatizando el *ius sanguinis* sobre el *ius solis*, y la potencial fuente de conflictos que ello significa. Esto se agrava con la aparición de una teoría novedosa surgida a principios del S XXI, por la cual los estados más poderosos ejercen un supuesto *derecho de tutelaje* y tienen la *responsabilidad de proteger* a uno u otro bando de un conflicto interno en un estado fallido.

Sin embargo, el escenario se mostró volátil cuando de una operación de ayuda humanitaria se derivó una derrota para el país aspirante a ejercer el control mundial, como el caso de Somalia. Varias misiones de paz habían sido instrumentadas en Somalia, involucrada en una cruenta guerra civil. Inicialmente con UNOSOM I⁴⁸, se pensó en un desarme forzoso al sur de la capital Mogadishu, bajo las previsiones del Capítulo VII de la Carta. Las tropas de los Estados Unidos participaron de esta misión bajo una estructura de comando cuasi paralela puesto que las tropas estadounidenses no dependían del Comandante de la Fuerza, el teniente general turco Teniente General Çevik Bir, sino del Segundo Comandante el general de EEUU William Garrison.

El 5 de junio de 1993 fueron asesinados 25 soldados pakistaníes que llevaban ayuda humanitaria. En apoyo al mandato de la ONUSOM II, se desplegaron en Mogadishu las fuerzas de los Estados Unidos: los *Rangers* estadounidenses y la *Fuerza de Reacción Rápida*. Estas fuerzas no estaban bajo el comando y control de las Naciones Unidas, sino bajo el control directo del Segundo Comandante de UNOSOM II. Como parte del programa coercitivo, los *Rangers* iniciaron una operación en el sur de Mogadishu el 3 de octubre de 1993, que tenía por objeto capturar a algunos de los principales ayudantes del General Somalí Aidid, quienes estaban bajo sospecha de haber sido cómplices en el ataque del 5 de junio y en ataques posteriores en contra del personal y las instalaciones de las Naciones Unidas. La operación consiguió detener a 24 sospechosos, incluidos dos de los principales ayudantes del General Aidid. Durante la operación, dos helicópteros estadounidenses fueron derribados por integrantes de la milicia somalí, dieciocho soldados estadounidenses perdieron sus vidas y 75 resultaron

⁴⁸ UNOSOM: United Nations Operation in Somalia.

heridos. Un piloto de la misma nacionalidad fue capturado y posteriormente liberado el 14 de octubre de 1993. Los cuerpos sin vida de los soldados estadounidenses estuvieron sujetos a actos de escarnio público, y las escenas fueron emitidas por los canales de televisión de todo el mundo.

El Presidente de los Estados Unidos de América, William Clinton, anunció la intención de los Estados Unidos de América de retirar sus fuerzas de Somalia para el 31 de marzo de 1994. La misión UNOSOM II se retiró por completo en marzo de 1995.

De cualquier manera, la ayuda humanitaria se transformó en una de las tantas misiones para las fuerzas militares, en ciertos casos no exentos de riesgo en transformarse en una operación de guerra abierta. Pero quedó sentado el precedente que fuerzas militares de diferentes países tenían el derecho de asistir a otros estados para ayudarlos en caso de emergencia, como pasó en el terremoto en Pakistán, en Burma, y en el mismo Estados Unidos, con la ayuda de la *Nato Response Force* (NFR) el 3 de Septiembre de 2005 cuando ocurrió el desastre natural del Huracán Katrina en New Orleans.

En la mayoría de los casos, no es necesaria la intervención de Naciones Unidas para que los países se proporcionen ayuda mutua en caso de catástrofes. La Ayuda Humanitaria suele ser dirigida desde Naciones Unidas cuando el estado anfitrión ha colapsado hasta en sus estructuras gubernamentales, o se trate de un Estado fracasado o fallido, como sería el caso de Haití.

En Centroamérica, lugar natural de desastres naturales, terremotos, inundaciones y tifones, los países han organizado en forma permanente Unidades Humanitarias de Rescate (UHR), las que pueden ser solicitadas por un Estado afectado para participar en forma combinada. Este acuerdo se ha hecho dentro del marco de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC).

4. EL DERECHO DE REPRESALIA.

La represalia es un hecho antiguo, pero actualmente prohibido. Consiste en causar al adversario similares daños a los sufridos, o aumentarlos para que sirva de escarmiento y no se intenten nuevamente. Actos de represalia fueron llevados a cabo en

la IIGM por ambos bandos, y actualmente se tiende un manto de olvido sobre las represalias llevadas a cabo por el bando aliado, dado que fueron los vencedores. El único resultado del bombardeo de Londres y de otras ciudades británicas, en 1940, fue la destrucción total de Dresde y Leipzig, en 1945. Cuando los japoneses bombardearon Pearl Harbor el 6 de diciembre de 1941, los estadounidenses llevaron un bombardeo mínimo pero bombardeo al fin sobre Tokio el 18 de abril de 1942, con 16 bimotors B-25 Mitchell del Ejército, que acondicionaron para que pudiesen despegar del portaaviones Hornet.⁴⁹

Las represalias han tenido lugar en forma abundante en las guerras entre árabes y judíos. Allí se aplica sin remordimientos la sentencia bíblica *la ley del talión*⁵⁰ y en la del Corán⁵¹. Así la lucha se ha transformado en un sufrimiento por sufrimiento, y en un dolor por dolor. Es ocioso describir las atrocidades cometidas por ambos bandos.

“Las relaciones de Libia con Estados Unidos se deterioraron a principios de la década de 1980. El 15 de Abril de 1986, en la Operación Cañón Dorado, y en represalia por varios atentados que sufrieron soldados estadounidenses en Europa, el presidente Reagan ordenó el bombardeo de Libia, a quien acusó de ser el garante de los grupos terroristas antiestadounidenses que operaban, principalmente, en el continente europeo. Estos bombardeos, aunque fueron dirigidos a centros militares, pero causaron daños entre la población civil”.⁵² Por su parte, hay muchos autores que sostienen que la intervención aliada en Afganistán no se trata de un ataque preventivo dado que el terrorismo no reconoce fronteras según la NATO, sino que es sencillamente una operación de represalia.

El Derecho Internacional de los Conflictos Armados pone severas restricciones a las represalias, ya que las permiten únicamente contra combatientes que sigan luchando y contra equipamiento militar. Se puede tomar represalias sólo si la finalidad

⁴⁹ <http://www.diariodenavarra.es/20080416/culturaysociedad/el-primer-bombardeo-tokio.html?not=2008041602005729&idnot=2008041602005729&dia=20080416&seccion=culturaysociedad&seccion2=&chml=40> página consultada el 3 de Noviembre de 2009.

⁵⁰ A ella se refiere la Biblia en el Levítico (Cap. 24, ver. 19): “vida por vida, ojo por ojo, mano por mano, pie por pie, herida por herida”.

⁵¹ A ella también se refiere el Corán (5;45): “Vida por vida, ojo por ojo, nariz por nariz, oreja por oreja, diente por diente y la ley del talión por las heridas”.

⁵² http://es.encarta.msn.com/encyclopedia_761570705_6/Libia.html página consultada el 3 de Noviembre de 2009.

es conseguir que la guerra se haga de conformidad con el derecho; si hay aviso previo por lo que respecta a la intención de tomarlas; si son proporcionadas con respecto a la alegada violación por parte del enemigo; si cesan tan pronto como cese la alegada violación por parte del enemigo; y si han sido ordenadas a nivel gubernamental.⁵³

Si en algo amerita referirse al derecho de represalia, es de notar que es de esperar que los estados poderosos militarmente denominados repartidores de poder nunca serán juzgados por violar esta norma del Derecho Internacional Humanitario, por lo que se transforma en una regulación para países débiles o periféricos. Similar circunstancia es observada para la vigencia de la Corte Penal Internacional. Nadie espera que ningún miembro de las Fuerzas Armadas o políticos pertenecientes a los 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad sean juzgados por ninguna circunstancia.

5. EL DERECHO DE INJERENCIA.

Con esta frase se significa el supuesto derecho que tiene un estado en entrometerse en áreas que son de responsabilidad de otro Estado. No está muy claro y es muy discutido este supuesto derecho, y más aún cuando en algunos sitios se lo considera un *deber de injerencia* antes que un derecho, porque implica un juicio de valor de alguien que se considera con superioridad moral sobre otro considerado de menor envergadura moral.

El derecho de injerencia suele abarcar otros dos, denominados *derecho de tutelaje*, y otro aparecido en el año 2005, llamado *responsabilidad de proteger*.

El *derecho de tutelaje* es el que se auto atribuye un Estado para intervenir en otro estado cuando este último no se encuentra en condiciones de garantizar a los ciudadanos nacionales y extranjeros bajo su jurisdicción las funciones básicas que debe proporcionar todo Estado, en especial las referidas a la seguridad.

La historia demuestra varios casos de derecho de injerencia, aunque quizás inicialmente no haya recibido ese nombre. Algunos Estados han reclamado el derecho

⁵³ Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra, 1977 Artículo 20,
<http://www.icrc.org/IHL.NSF/FULL/470?OpenDocument> página consultada el 3 de Noviembre de 2009.

al uso de la fuerza para proteger a los nacionales que se encuentran en el extranjero. Varios ejemplos incluirían la intervención del Reino Unido en el Canal de Suez en 1956, el rescate de los rehenes israelíes secuestrados por un grupo terrorista en un avión en Entebbe de 1976 en Uganda llevado a cabo por las Fuerzas de Defensa de Israel, el rescate de los pasajeros de un vuelo de Lufthansa en 1977 en Mogadishu, Somalia, por parte del Grupo de Guardias de Frontera 9 alemán, (GSG9), la intervención de Estados Unidos en la República Dominicana en 1995, la invasión a Granada llevada a cabo por tropas de Estados Unidos en 1983 para rescatar a estudiantes de enfermería americanos⁵⁴, o la invasión a Panamá en 1989.

Cabe destacar que a menudo se apela al mismo junto con otros derechos o motivos para emplear la fuerza: por ejemplo, la intervención de Estados Unidos en Granada se consideró una respuesta a la llegada al poder de un gobierno socialista, o un intento para levantar la moral del pueblo estadounidense ante el fracaso de la misión en Beirut que finalizara con 269 muertos americanos y sin conseguir ningún resultado concreto. Por eso, al analizar cada caso y ver que existen dos constantes: la primera es que siempre la ejerce un país poderoso sobre un débil y la segunda, que en muchos casos, la protección de nacionales se emplea como una excusa para alcanzar otros objetivos políticos.

Más recientes son el rescate de los soldados británicos en Sierra Leona el 10 de septiembre de 2000 llevado a cabo por un grupo de fuerzas especiales británicas⁵⁵, y en la Argentina, y en una operación de menor envergadura, un ciudadano argentino casado con una ciudadana haitiana fueron evacuados por un avión de la Gendarmería Argentina el 27 de febrero de 2004.⁵⁶

Hay muchos casos más como cita la UNESCO “En nombre del derecho de injerencia humanitaria: con motivo de la intervención militar de diversos Estados occidentales en Irak, en abril de 1991, se señaló por primera vez la aparición de un verdadero “derecho de injerencia”. La acción fue presentada como encaminada a

⁵⁴ GABRIEL Richard A., *Military Incompetence*, The Noonday Press, New York, 1985, p.149/186

⁵⁵ http://news.bbc.co.uk/2/hi/talking_point/debates/african_debates/920634.stm consultado el 3 de Noviembre de 2009.

⁵⁶ http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=576636 consultado el 3 de Noviembre de 2004.

proteger a los kurdos, que sufrían entonces una severa represión de las autoridades iraquíes. En lo sucesivo, el respeto de los derechos de la persona debía ser garantizado mediante acciones emprendidas por la “comunidad internacional”, por intermedio de los organismos competentes o de ciertos Estados dispuestos a defender los valores esenciales. El Consejo de Seguridad, esa vez como en todos los casos siguientes, invocaba una “amenaza contra la paz y la seguridad internacionales.” Ese mismo motivo justificó la autorización explícita dada por el Consejo a la operación “*Restore Hope*” (Restablecer la esperanza), llevada a cabo en Somalia a partir de fines de 1992. Oficialmente se trataba de poner término a la anarquía allí imperante, a fin de restablecer condiciones mínimas de existencia. En 1994, Francia condujo en Ruanda la “*Opération turquoise*” (Operación turquesa), destinada a proteger a las poblaciones de la guerra con caracteres de genocidio que desgarraba al país. Con el mismo criterio, cabe citar las intervenciones militares en Bosnia y Herzegovina (1994-1995), en Liberia y en Sierra Leona, en Albania (1997) o en el Kosovo (1999).”⁵⁷ Actualmente, ante el incremento de la piratería en las costas de Somalia, patrulla el mar la flota de la NATO, pero también las fuerzas armadas de Francia y Estados Unidos han llevado a cabo operaciones de rescate aisladas en el interior del país.⁵⁸

A esta frase “derecho de injerencia” a la cual rápidamente se le agregó la palabra “humanitaria” le sucedió en el año 2005 una nueva: la “responsabilidad de proteger”, abreviada en inglés por el acrónimo R2P. El término surgió en la reunión de jefes de estado que organizó la ONU en el año 2005 para revisar las acciones decididas en la cumbre del milenio. En ese contexto, el Secretario General en su discurso dijo en el Párrafo III: Libertad para vivir en dignidad: “Se pide acción en las siguientes áreas prioritarias: Estado de derecho: La comunidad internacional debe aceptar la “responsabilidad de proteger”, como base para la acción colectiva contra el genocidio, la depuración étnica y los crímenes contra la humanidad.”⁵⁹

⁵⁷ http://www.unesco.org/courier/1999_08/sp/ethique/txt1.htm consultado el 3 de Noviembre de 2009.

⁵⁸ Standing NATO Maritime Group Transits Suez canal en-route to anti-piracy duties, obtenible en <http://www.nato.int/docu/update/10-october/e1015a.html> consultado el 21 de Octubre de 2009. <http://www.elpais.com/articulo/internacional/muertos/operacion/francesa/piratas/Somalia> consultado el 21 de Octubre de 2009.

⁵⁹ <http://www.un.org/largerfreedom/summary.html> consultado el 3 de Noviembre de 2009.

Va de suyo que la *responsabilidad de proteger* obedece a conclusiones subjetivas de quienes tienen poder y la fuerza. Cuando se produjo la crisis en Honduras en el mes de junio de 2009, donde la Corte Suprema en una acordada unánime de sus 15 miembros decidió separar al señor Zelaya del cargo de Presidente de la Nación, la Asamblea General de Naciones Unidas comenzó un debate sobre una nueva doctrina militar de las Naciones Unidas denominada "Responsabilidad de Proteger", que autoriza la Organización Mundial para ser utilizado como cobertura para intervenir en los asuntos soberanos de un Estado nacional, supuestamente para proteger a la población de un país contra su propio gobierno.

“La "Responsabilidad de Proteger", también conocido como R2P, es sobre todo la labor del Movimiento Federalista Mundial, un grupo dedicado a un gobierno mundial mediante el fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas. Es la fuerza principal detrás de la "Coalición Internacional para la Responsabilidad de Proteger". La R2P se vendió como algo que se ejerce contra los regímenes practicando el genocidio contra su propio pueblo. Pero la nueva doctrina es tan vaga y sujeta a manipulación política que se puede especular que podría ser utilizada para justificar alguna forma de intervención de la ONU en Honduras con el pretexto de que allí la gente de alguna manera están siendo víctimas de un ejército popular apoyado por el régimen. De hecho, algunos hondureños están diciendo este columnista que están temerosos de que las Naciones Unidas "casco azul" están en este momento se está preparando para invadir a su país.”⁶⁰

El articulista prosigue con un preciso razonamiento: “R2P generalmente se ofrece como un posible remedio en el caso de Darfur, una región de Sudán, donde la gente está siendo masacrada por el régimen islámico. Pero esto nunca fue realista. El Presidente Obama prometió pero no ha hecho nada al respecto. La fuente real del problema en Darfur es el régimen comunista en China, que financia directamente el régimen sudanés a través de las compras de petróleo. Obama no se enfrentará a China, porque necesita la ayuda de China para financiar sus impuestos, gastar y las políticas de

⁶⁰ Artículo del periodista Cliff Kincaid de fecha 23 de Julio de 2009, <http://www.smallgovtimes.com/2009/07/the-chavez-obama-u-n-plot-against-honduras/> consultado el 6 de agosto de 2006.

la

deuda.”

“Con gobiernos árabes y musulmanes también dispuestos a afrontar el problema directamente, la carga de responder a Darfur recae sobre las Naciones Unidas incompetentes y corruptos, que siempre está deseoso de ampliar su alcance y poder. La "responsabilidad de proteger", que fue votado y aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2005, cuando la Administración Bush en el poder, se supone que es la respuesta. El debate se desarrolla en la ONU sobre la forma de aplicar esta doctrina y en qué circunstancias. ¿Qué se puede esperar sin duda se pide más dinero para las Naciones Unidas para financiar un mayor poder militar? ”

“Todo el mundo sabe, por supuesto, que la doctrina no se utilizará contra China, un miembro del Consejo de Seguridad de la ONU. Nadie espera que una fuerza ONU para liberar el Tíbet. Tampoco la fuerza de las Naciones Unidas se desplegará para proteger a Georgia de Rusia. Por el contrario, se utilizarán contra los países pequeños, posiblemente Honduras, donde hay un "consenso de las Naciones Unidas" y la Administración de Obama podría votar y trabajar con China y Rusia.”⁶¹

6. CONCLUSIONES PARCIALES DEL CAPITULO.

- a. Desde que colapsó el imperio Soviético, el mundo contempla ajustes en las relaciones de poder entre los Estados. Era de esperarse que ocurrieran, porque los órdenes internacionales no son nuevos, y han permitido al mundo relativos lapsos de paz. Pero llegar a nuevas relaciones de poder ha sido siempre después de sangrientas luchas.
- b. A los órdenes internacionales anteriores (como el de los Imperios Griego, Romano, o después de la Paz de Westfalia o del Congreso de Viena), hoy se suman dos circunstancias determinantes: la existencia del poder nuclear, y la

⁶¹ Ibidem.

globalización producto de los adelantos en las comunicaciones y su consecuencia, la aparición de instituciones extra nacionales interdependientes.

- c. El mundo sigue rodando entre las oposiciones de idealistas y realistas; de pacifistas y militaristas; de izquierdas y derechas. Pero el único reaseguro en poder de los Estados más débiles, que era el principio de no intervención en asuntos internos de otros Estados, está a punto de desaparecer bajo el manto de la ayuda humanitaria.
- d. El otro principio westfaliano, el de las soberanías territoriales, también está en peligro pues si bien se respeta en su letra, la globalización ha hecho que su espíritu sea arrasado por la globalización y sus efectos en las instituciones transnacionales. Después de todo, formar parte de un organismo de crédito internacional es ceder parte de la soberanía, puesto que debe permitirse que tal organismo revise las cuentas nacionales para evitar que el dinero se malgaste o desvíe. Es imposible para los países en desarrollo no recurrir a estos organismos de crédito, puesto que se carecen de capitales nacionales para inversiones productivas.

CAPITULO V

CONCLUSIONES GENERALES.

La fuerza es el derecho de las bestias.

Atribuido a Marco Tulio Cicerón

El tema de esta monografía es candente, y asombra que sea ignorado por una buena parte de los especialistas en defensa y relaciones internacionales. La Carta de las Naciones Unidas deja a buen resguardo la herramienta de la defensa propia, y sienta bases discutibles para el ataque preventivo. En otras palabras, como ningún Estado puede llevar a cabo acciones de defensa propia con palos y piedras, es la misma organización que busca “librar a las generaciones futuras del flagelo de las guerras” la que acepta que hay guerras justas e injustas, y que haya Estados más fuertes que otros. En este sentido, nada nuevo descubrieron desde que San Agustín y Santo Tomás sentaran las bases de la teoría de la guerra justa.

El tema se complica cuando los espacios se achican por los progresos tecnológicos. En estricta verdad, la globalización se refiere al desmesurado progreso de

los medios de comunicaciones que posibilitan el surgimiento de nuevas instituciones transnacionales. Pero las instituciones no son la globalización, sino una consecuencia de ella.

A raíz del colapso del Imperio Soviético, se gestó un nuevo orden internacional propio del reacomodamiento de las relaciones entre los Estados. Es lo que estamos presenciando en estos momentos. Este nuevo orden introdujo ciertas herramientas, como operaciones de ayuda humanitaria, operaciones de estabilidad, derecho de represalias, derecho de injerencia, rescate de connacionales y responsabilidad de los estados más poderosos para vigilar ciertas situaciones de hecho y actuar conforme a las circunstancias, ya sea con o sin consenso.

Por supuesto que este nuevo orden no pudo arrojar por la borda los viejos principios que hasta hace pocos años regían las relaciones internacionales, y que venían principalmente desde la Paz de Westfalia: el principio de soberanía territorial, y el principio de no intervención en asuntos internos de otros Estados.

En realidad, que la humanidad hubiese aceptado el principio de la no intervención fue un triunfo de los Estados más débiles. En el siglo XIX e inicios del XX tuvieron lugar las luchas por la independencia de las potencias europeas, lo que se llamó la lucha contra el colonialismo. En ese entonces, el argumento humanitario fue invocado a menudo para justificar las acciones militares. Particularmente en el caso de las Provincias Unidas del Río de la Plata, es llamativo leer en los documentos de los Virreyes de la época términos como elogiando a “todo un pueblo que ama el orden, la unión y la felicidad común, y hace alarde de su Religión, fidelidad y patriotismo”⁶². No obstante, todo sometimiento era hecho en nombre de defender los valores de la civilización.

Es así como la historia universal recoge intervenciones en África, en el lejano Oriente, o en Latinoamérica en la época colonial. En realidad la Carta de las Naciones Unidas no hizo desaparecer las prácticas de los más poderosos incursionando sobre los más débiles, pero al menos ofreció la teoría que existe el derecho de defenderse por la

⁶² Comisión Nacional Ejecutiva del 150 Aniversario de la Revolución de Mayo, La Revolución de Mayo a través de los Impresos de la época, Compilados por Augusto Mallié, Buenos Aires, 1965, página 144 y siguientes.

fuerza. Pero después de la Guerra Fría, la superioridad tecnológica dio prácticamente carta abierta a los Estados militarmente más fuertes para hacer el mundo estable según fuesen las conveniencias del orden nuevo por instalarse, que favoreciera su liderazgo.

Si reconociésemos la necesidad de mantener la estabilidad, puesto que sin la estabilidad no hay progreso para nadie, y si aceptáramos que existen Estados poderosos que pueden entrometerse sin autorización en los Estados más débiles, estaríamos aceptando que serían los únicos jueces con poder, y estaríamos aceptando la teoría que el derecho estaría sometido a la fuerza.

Existe entonces una gran ambigüedad en la definición de estos nuevos términos aparecidos con renovada fuerza en los vencedores de la Guerra Fría. El derecho de injerencia no ha podido definirse claramente, pero lo cierto es que implica una concepción muy restringida de la soberanía nacional. Se lo hace más potable si se le agregan otros términos como “derecho de injerencia humanitaria” pero llevan implícito una confrontación con el más débil.

Si esta es la situación, no es de extrañar que el uso del derecho de injerencia y la responsabilidad de proteger de lugar a abusos que serán interpretados con mayor o menor bondad según sea el poderoso que lo aplique.

En el contexto de todo lo expuesto, cabe preguntarse por la bondad real y los secretos ocultos del derecho de injerencia. ¿Contribuyen realmente a una mejor regulación de la paz?, ¿Son solo parte de la orientación de Sun Tzu de darle una cara útil a la victoria⁶³, o serán apenas un paliativo que, conectadas con la Responsabilidad de Proteger, servirán más a la arquitectura de la decisión de la intervención y a la imposición de un modelo afuera de las fronteras, que a la regulación bondadosa del conflicto?

Este es el debate que debería iniciarse cuanto antes, sobre todo en los países periféricos del nuevo orden entre naciones, porque lamentablemente quizás, la fuerza

⁶³ Treviranus Justo, Vidal Gustavo, Aparicio Alberto, Monge Germán, Costa Ariel, Medina Sixto, Mercadal Faustino, Taborda Daniel, Elustondo Miremont Jose y Rivas O’Neill Hugo, Coroneles, “Las Operaciones de estabilidad – El nuevo rostro de la victoria útil”, ensayo académico breve inédito de los estudiantes del Curso Conjunto de Estrategia y Conducción Superior 2009, Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas.

sigue siendo un instrumento valioso y principal en las relaciones internacionales. Lo que transpira en todo el proceso es una sospecha de arbitrariedades y de intereses.

Ya no se trata de promover una cultura de cooperación, del diálogo, de la reciprocidad, de la norma común, como opuesta a la jerarquía lógica del poder. Se trata de alcanzar una situación en que un acto de intervención humanitaria no tenga otro objetivo que no sea una defensa de los derechos humanos, sin segundas intenciones de poder y dominación.

Pero nada indica que eso sea así. Hasta ahora, una vez más en la historia de la humanidad, el derecho se habrá subordinado a la fuerza, puesto que la guerra habrá puesto a cada uno en su lugar y luego, dictado el derecho.

BIBLIOGRAFIA.

ALONSO y otros, “Estrategia, teoría y práctica”, Editado por la Escuela de Guerra Naval, Buenos Aires, año 1998.

AUEL Heriberto, “Estrategia Contemporánea Sudamericana”, Ediciones Centro Ficch, Universidad Maimónides, Buenos Aires, año 2006.

BEAUFRE Andre, “Introducción a la estrategia”, Ed. Pleamar, Buenos Aires, año 1985.

BEAUFRE Andre, “Estrategia de la Acción”, Ed. Pleamar, Buenos Aires, año 1966.

BOUTHOU L Gaston, “Tratado de Polemología”, publicado por el Servicio de Publicaciones del Estado Mayor Español, Ediciones Ejército, Madrid, España, año 1984.

CELEREIR Pierre, “Geopolítica y Geoestrategia”, Ed Pleamar, Buenos Aires, año 1979.

CLAUSEWITZ Carl, “De la Guerra”, dirigida y traducida por Michael Howard y Peter Paret [traducción al español], editado por el Ministerio de Defensa – España – 2 Tomos, año 1999.

COLLINS John, “La Gran Estrategia”, Volumen 673, Editado por la Biblioteca del Oficial, Círculo Militar, Buenos Aires, año 1975.

EARLE Edward, “Creadores de la Estrategia Moderna”, 3 Tomos, Vol 598, 599 y 600, Editado por la Biblioteca del Oficial, Círculo Militar, Buenos Aires, año 1968.

FREUND Julián, “Sociología del Conflicto”, versión en español, Editorial Fundación Cerien, Buenos Aires, año 1987.

FRISCHKNECHT Federico, y otros “Estrategia – Lógica, Teoría y Práctica”, Editado por la Escuela de Guerra Naval, Buenos Aires, año 1995.

MACHIAVELLO, Nicolas, “El Príncipe”, Biblioteca Universal, Volumen 21, Ediciones Plus Ultra, Buenos Aires, año 1997.

MAO Tse Tung, “La Guerra de Guerrillas”, Ed. Huemul, Buenos Aires, año 1965

MILIA Fernando, “Estrategia y poder militar”, Editado por el Instituto de Publicaciones Navales, Armada Argentina, Buenos Aires, año 1965.

MILIA Fernando, “Análisis estructural del conflicto”, Editado por el Instituto de Publicaciones Navales, Armada Argentina, Buenos Aires, año 1985.

LIDDELL HART Basil Henry , “Estrategia -aproximación indirecta”, Editado por el Círculo Militar, Buenos Aires, Volúmenes 500-501, año 1960.

SUN Tzu, El Arte de la Guerra, traducido por Ralph Sawyer, Edición Distal SRL, Buenos Aires, año 1997.

VAN CREVELD, Martin, La transformación de la guerra, Traducción de Carlos Pissolito, Editado por José Luis Uceda, Buenos Aires, año 2007.

Organización de Naciones Unidas, Carta de Naciones Unidas, varias ediciones.

BIBLIOGRAFIA EN INGLES.

ADDINGTON Larry “The patterns of war since the eighteenth century”, Edited by Indiana University Press, Indiana USA, año 1993.

GRAY Colin S., “Modern Strategy”, Edited Oxford University Press, London año 1999.

LUTTWAK Edward, “Strategy – The Logic of war and peace”, Edited by Belknap Press of Harvard University Presss, London, año 1987.

LIDDELL HART B.H., “Strategy”, edited and printed by Meridian Group, London, año 1991.

ROMM Joseph, “Defining National Security”, Edited by the Council of Foreign Relations Press, New York, año 1993.

The Challenges project, *Challenges of Peace Operations: Into de 21st Century – Concluding Report 1997-2002*, Elanders Gothyab, Stockholm, 2002.

“Makers of Modern Strategy – From Machiavelli to the Nuclear Age” Edited by Peter Paret , Princeton University Press, USA, año 1986.

Varios autores, “The making of strategy – Rulers, States and War” Edited by Williamson Murria, McGregor Knox and Alvia Bernstein, Cambridge University Press, UK, año 1999.

PAGINAS WEB.

1. *Peacekeeping and related stability operations*, obtenible en <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/IB94040.pdf>

2. *In larger freedom*, discurso del Secretario General ONU en el 2005, antecedente de la responsabilidad de proteger obtenible en <http://www.un.org/largerfreedom/summary.html>

3. *Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia*, obtenible en <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDLG7>

4. *United Nations Peacekeeping*, obtenible en <http://www.san.beck.org/GPJ22b-UNPeacekeeping.html>

5. *Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI, Yearbook 2005 Part I. Security and conflicts, 2004* , 2. Major Armed Conflicts, en <http://www.sipri.org/yearbook/2005>