

# RELACIONES INTERNACIONALES

---

Número 3 - Marzo de 2006

## GUERRAS JUSTAS

### ARTÍCULOS

Mark Duffield  
Mervyn Frost  
Martin Shaw  
Michael Walzer

### FRAGMENTOS

Richard Tuck

### DOCUMENTOS

Comisión Internacional  
sobre Intervención y  
Soberanía de los Estados

### RESEÑAS

Hedley Bull



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
[www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)  
ISSN 1699 - 3950

# RELACIONES INTERNACIONALES

---

## CONSEJO EDITOR

ESTHER BARBÉ  
MARK DUFFIELD  
CELESTINO DEL ARENAL  
PALOMA GARCÍA PICAZO  
CATERINA GARCÍA SEGURA  
JOAO TITTERINGTON GOMES CRAVINHO  
STEFANO GUZZINI  
PEDRO MARTÍNEZ LILLO  
FRANCISCO JAVIER PEÑAS ESTEBAN  
KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO  
SANTIAGO PETCHEN VERDAGUER  
ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ ARRIET  
DANILO ZOLO

La revista *Relaciones Internacionales* no tiene ánimo de lucro, por lo que los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación

pública siempre y cuando se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
[www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)  
ISSN 1699 - 3950



## ÍNDICE Número 3

### *Guerras justas*

**Coordinado por el Equipo de Redacción de Relaciones Internacionales.**

#### **1. Editorial**

#### **2. Artículos**

1. *Continuar matando: Gobernación mundial, humanitarismo y terror*  
Mark DUFFIELD
2. *Ética y guerra: más allá de la teoría de la guerra justa*  
Mervyn FROST
3. *Militarismo de transferencia de riesgo militar y la legitimidad de la guerra tras Irak*  
Martin SHAW
4. *Guerras justas y guerras injustas, Prólogo a la tercera edición*  
Michael WALZER

#### **3. Fragmentos**

TUCK, Richard, *The Rights of War and Peace. Political Thought and the International Order from Grotius to Kant*, Oxford University Press, Nueva York, 1999.

#### **4. Documentos**

La Responsabilidad de proteger, Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, 2001.

#### **5. Reseñas**

1. WALZER, Michael, *Just and Unjust Wars. A moral Argument with Historical Illustrations*, Basic Books, Nueva York, 1977, pp. 361.  
HEDLEY BULL

## **Editorial N°3**

### **“Guerras justas”**

Desde que tenemos constancia, la Humanidad ha vivido fragmentada en comunidades distintas. Pero ya en la época helenística aquella parte del género humano conocida como Occidente, perteneciente, al menos, a dos *comunidades*: una fáctica y tangible – la polis, el reino o el imperio- y otra, no por imaginada con menos efectos de realidad, la Humanidad. Semejante sentido dual de pertenencia es obviamente una reducción fruto del pensamiento especulativo – los hombres y las mujeres vivían en múltiples comunidades cuyos contornos se solapaban -, pero una reducción perdurable.

En el transcurso de los siglos esta multiplicidad de pertenencias ha ido simplificándose – o complicándose, según los puntos de vista- y cuajando, imperfecta y contradictoriamente, en aquéllas dos vislumbradas por los filósofos: la comunidad política estatal y/o nacional de la que devienen derechos y obligaciones, y aquella *comunidad* que estaba formada por toda la especie, en cuanto seres humanos, hijos de un mismo Dios y, por tanto, hermanos. Estas dos comunidades imaginadas han sido y son el eje del imaginario social colectivo moderno.

La historiografía y, en particular, la *sociología histórica* – Hintze, Tilly, Mann, Bendix, Skocpol, etc.- se adhiere a la vieja sentencia marxiana de que la “violencia es la partera de la Historia”. La guerra ha sido un elemento esencial en la formación, consolidación y organización del estado moderno; de sus instituciones representativas; de su estricta delimitación entre *lo de dentro y lo de fuera*; del concepto de ciudadanía; de sus aparatos del estado, etc. Las relaciones exteriores de las comunidades políticas – en su versión moderna, la guerra y la diplomacia - han sido, y siguen siendo, uno de los ejes vertebrados de nuestro mundo. Sin embargo, tal realidad, constatable histórica y empíricamente no se admite como un *hecho natural*, antropológicamente inevitable.

He aquí una contradicción: la búsqueda de la *vida buena*, del bienestar material, de la plenitud espiritual, de los lazos de pertenencia y afecto, de la libertad... de los grupos humanos ha sido la causa y el efecto de las innumerables guerras que jalonan la historia moderna y contemporánea de nuestro mundo occidental. La guerra – en nombre de la comunidad imaginada de la nación, el reino, etc.- suponía la masacre, el saqueo y la muerte para otros – muchos - de aquéllos con los que se compartía otra comunidad

imaginada, la Humanidad: eran, y son, hijos de un mismo Dios, habitantes de un mismo planeta y tan seres humanos las víctimas como los verdugos.

La conciencia de tal contradicción no ha puesto fin a las guerras – acaso las ha moderado en su forma, aunque a la vista de acontecimientos recientes es bastante discutible - pero sí ha incitado a la reflexión. Y puesto que no podemos evitar los campos de batalla, al menos seamos capaces de determinar cuándo morir y matar en nombre de algo responde a criterios de justicia. ¿Qué guerras son justas y cuáles injustas?

La guerra es violencia, pero no toda violencia es guerra. Parece que la guerra, en el sentido en que es posible discutir sobre guerras justas e injustas, es un uso sistemático de la violencia **entre comunidades políticas**. Y, en la Teoría Clásica de las Relaciones Internacionales, la guerra sólo entre esas comunidades políticas discretas, delimitadas, reconocidas que llamamos estados.

Dejando a un lado las corrientes de pacifismo fundamentalista y de estricta observancia, la violencia, el uso de la fuerza, la guerra como medio de conseguir objetivos políticos – poder, riqueza, territorio, estatus, etc.- es en nuestro imaginario social moderno (en el real y no el de los discursos de conveniencia o en el de las jeremiadas tan compasivas como inútiles) un medio legítimo. Le queda pues a la Teoría Política Internacional determinar cuándo y cómo esa legitimidad es, además, justa. Esto constituye el cuerpo teórico de la doctrina de la guerra justa, del momento justo de recurrir al uso de la fuerza – *ius ad bellum* - y con qué medios y contra quién puede materializarse esa fuerza, *ius in bello*.

Fue Michael Walzer en su afamado libro de 1977 *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations* (traducción castellana de la tercera edición, *Guerras justas e injustas*, Barcelona, Paidós, 2001) quien desempolvó los olvidados argumentos del Derecho Natural medieval y moderno temprano sobre la justicia de y en la guerra. Su paradigma legalista parte de dos premisas básicas: (1) las comunidades políticas tiene un valor moral, como mínimo son los espacios “donde podemos luchar y eventualmente conseguir la libertad”; (2) la guerra puede ser necesaria para defender ese valor moral frente a la agresión. Desde entonces la teoría de la guerra justa está otra vez en el orden del día de la Teoría de las Relaciones Internacionales, bien es cierto que sólo en su vertiente ético-filosófica y normativa.

Pese al transcurso de varias décadas desde su primera publicación, poco nuevo se ha avanzado en este tema desde el libro de Walzer, quizá porque la disciplina estuvo encorsetada y empobrecida durante décadas por un cientifismo materialista y mecanicista. Desde el punto de vista descriptivo – *científico* - que dominaba la disciplina,

la guerra entre estados era un dato fáctico más y sólo se debía aspirar, como científicos, a descubrir las pautas y las condiciones de su recurrencia. Por lo demás, los estados – supremos egoístas – recurrirían a todos los medios a su alcance para defender su poder, estatus y/o riqueza en un sistema internacional anárquico.

En lo que respecta a las elaboraciones internacionalistas normativas – hasta muy recientemente confinadas a las revistas de teoría o filosofía políticas – cabría distinguir tres posicionamientos frente al argumento general del Walzer y, consiguientemente, frente al corpus teórico de la guerra justa. La postura realista podría resumirse en la sentencia latina *necitas caret lege*: si el estadista ve peligrar la comunidad política y sus valores, es su derecho y, sobre todo, su deber poner todos los medios a su alcance para conjurar los peligros; y si hablamos de *peligros* podríamos traducirlo por *necesidades* y, si hablamos de *necesidades*, por la gloria y el honor del Estado. Desde esta perspectiva la reaparición de la doctrina y práctica de la guerra justa (intervenciones humanitarias, en defensa de la democracia, etc.) en la política internacional de la posguerra fría, sería un mero discurso legitimador, justificador, de “cara a la galería” de intervenciones realizadas en defensa del interés nacional por parte de aquellos estados que tienen el poder para intervenir y también para transformar las normas del derecho internacional.

Por su parte, el abanico de posturas cosmopolitas se extendería en un arco en uno de cuyos extremos se situaría el pacifismo radical y en otro el imperialismo liberal o civilizatorio: nuestros deberes y derechos frente a nuestros hermanos – porque sólo así podemos considerar a otros seres humanos – nos pueden llevar a negarnos a matar, aun a costa de la esclavitud o de la muerte, o, por el contrario, a matar para lograr la *felicidad* de nuestros congéneres, incluso a pesar suyo. Postura que llevaría a entender la revitalización de la doctrina de la guerra justa como consecuencia y reflejo de una nueva fase de la sociedad internacional más cosmopolita y liberal, con mayor preocupación por los seres humanos y por la búsqueda, a través de la expansión de la democracia y los derechos humanos, de un mundo más justo y pacífico.

Las posturas agrupables dentro de lo que se ha venido a llamar *moralidad de los estados*, como la del mismo Walzer, aceptarían la parcelación de la humanidad en comunidades políticas discretas y, por tanto, el peligro de guerra entre ellas como un *dato fáctico*, algo de lo que hay que partir y que no es susceptible de ulterior argumentación moral. A la vista de tal incontestable realidad, sólo cabría regular la arbitrariedad en el recurso al uso de la fuerza y los aspectos más crueles y siniestros del ejercicio de la violencia interestatal. Sólo cabría elaborar un *ius ad bellum* y un *ius in*

*bello* con la esperanza, muy kantiana por otra parte, de que los hombres aprendan que hay cosas que ni un estado de extrema necesidad, ni el fragor de la más espantosa de las batallas convierten en actos de justicia. También dentro de esta postura se observa cierta evolución entre los denominados pluralistas para quienes la defensa del orden internacional y la estabilidad no debe ponerse en peligro con *políticas de cruzada* (como las intervenciones humanitarias o en defensa de la democracia) y los solidarios que, cercanos a los cosmopolitas, entienden que la sociedad internacional con el tiempo ha conseguido consensuar unos valores cuya violación “conmociona la conciencia de la humanidad” y que deben ser defendidos incluso con el uso de la fuerza.

En los últimos años, el debate se ha enriquecido desde otras escuelas de Relaciones Internacionales que consideran necesario describir, teorizar e ilustrar las prácticas sociales que a lo largo de la historia han construido y reconstruido el régimen de soberanía (que determina qué estados son considerados soberanos y por tanto no susceptibles de intervención) y el régimen intervencionista (que fija qué pautas intervencionistas se consideran legítimas en el ámbito internacional).

La teoría de la guerra justa siempre tuvo muy presente que una cosa era el uso de la fuerza entre príncipes cristianos, o civilizados o desarrollados u occidentales, y ese uso de la fuerza ejercido sobre comunidades políticas paganas, bárbaras o salvajes o primitivas, o no desarrolladas. Sólo el espejismo del mito de la estatalidad que dominó el imaginario social occidental después de la descolonización de los años 60 del siglo pasado, creó la apariencia de que tal distinción se había diluido y que todos los estados tenían derecho a ser considerados soberanos y, por tanto, a no ser intervenidos. El siglo XXI, por el contrario, nos ofrece un panorama novedoso - aunque se podría argumentar que recurrente, pues parece retrotraernos a *épocas premodernas* - de distinciones civilizatorias, de estados colapsados y pérdida del monopolio de la violencia por parte de las unidades políticas legal e internacionalmente reconocidas, de puesta en cuestión del otrora inviolable principio de soberanía, de la privatización de la violencia, del uso difuso, caótico y arbitrario de la fuerza y de la utilización política del desorden que son difícilmente encajables en los paradigmas actuales.

En este panorama novedoso, difuso y confuso, parece que se consolida en el contexto normativo internacional la idea de que existen ciertos títulos de guerra justa y que la Comunidad Internacional tiene “la responsabilidad de proteger” a aquellas poblaciones cuyos estados “no pueden o no quieren” proteger y se han visto sumergidas en guerras *bárbaras*, estados colapsados, o son víctimas de regímenes tiranos o de graves violaciones de derechos humanos. Sin embargo, este cambio normativo, todavía

sujeto a mucho disenso y conflicto, no se ha consolidado plenamente y se ha convertido en un campo de batalla y negociación entre los países más poderosos, los potencialmente intervenidos, los tiranos, sus víctimas, las organizaciones internacionales, las ONGs, los medios de comunicación, los militares, los políticos, etc. Unos y otros luchan por mantener o cambiar los consensos internacionales dominantes sobre cuándo es justo y legítimo el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Y es en esa lucha donde se irán perfilando los límites entre los usos de fuerza permisibles y los inaceptables, y donde la Teoría de las Relaciones Internacionales sigue teniendo mucho que decir...



## **Continuar matando: Gobernación global, humanitarismo y terror**

**Mark Duffield\***

*En este documento de trabajo, Mark Duffield analiza el nuevo dominio de la seguridad-desarrollo en función de las relaciones teóricas e históricas entre soberanía y gobernación, entre formas de poder duras y blandas. Se centra en la estructura y las funciones de la gobernación global y en la crisis actual que sufren las organizaciones humanitarias, cuyas relaciones con la soberanía se han hecho más evidentes al sustituirse las intervenciones humanitarias por operaciones de cambio de régimen en las "tierras de frontera" (borderlands) globales.*

### **Introducción**

Este ensayo pretende explorar dos preocupaciones interconectadas. La primera de ellas aparece ilustrada en un artículo reciente del periódico británico *The Guardian* que subraya el doblepensamiento orwelliano en las declaraciones del Presidente George W. Bush y del Primer Ministro Tony Blair sobre Irak y el conflicto entre Israel y Palestina. Este doble discurso, "donde lo negro es blanco y la noche es el día", ha sido tachado por algunos como pura deshonestidad; pues aún sabiendo que estaban equivocados, Bush y Blair han optado por engañar. El autor del artículo, sin embargo, es menos cínico. Considera que, especialmente Blair, ha construido un universo moral que tiene su propia lógica interna. En este universo, Washington y Londres saben lo que es correcto para Irak y, por lo tanto, todo el que se oponga a ellos es un enemigo de Irak, incluso si se trata de los propios iraquíes.

Si la población de Faluya se subleva para protestar, entonces hay que matarlos, incluso si se trata de cientos de personas, pues ellos están actuando en contra de Irak. Recordando tiempos pasados, la coalición está bombardeando la ciudad para poder salvarla —matando iraquíes para salvarlos (Freedland, 2004).

La segunda preocupación es el silencio público de las ONGs humanitarias occidentales frente a la tragedia humana que subyace tras dicho doblepensamiento. Este ensayo argumenta que este universo orwelliano y el silencio humanitario que

le acompaña son partes intrínsecas del mismo diseño de poder. Una interpretación como ésta es contraria a la tradición que las considera fenómenos separados y distintos. En este caso, el silencio es cosustancial a la actitud neutral de las agencias humanitarias. Resulta una parte esencial de su posicionamiento estratégico para obtener un mejor acceso a la hora de ayudar a las víctimas civiles. Para defender que cada postura es en realidad un reflejo de la otra, no se pueden utilizar conceptos y asunciones que apoyen la lógica interna tradicional. Se podría correr el riesgo de reproducir nuevamente nuestras actuales dificultades. De acuerdo con la herencia foucaultiana, el ensayo comienza con un examen crítico de la naturaleza y la interconexión entre el poder, la gobernación global y la vida, y concluye con la observación de que jamás se producirá “un regreso al humanitarismo básico”.

### **El poder como un diseño**

La gobernación global es un diseño de biopoder. Estos dos términos —diseño y biopoder— exigen cierto desarrollo. El comprender el poder como un diseño lo aleja de una concepción realista, convencional o estatocéntrica del poder. Para el realismo, el poder es algo casi tangible. Es una cualidad exclusiva o un recurso que pueden capturar, moldear o desplegar los poderosos; habitualmente elites de un determinado tipo —políticas, económicas, militares, criminales y demás. En este contexto, el poder se presenta frecuentemente como algo ‘malo’, o, como mínimo, pleno de connotaciones negativas; es lo que los ‘poderosos’ utilizan contra los ‘débiles’. Sin embargo, considerar el poder como un diseño resulta más igualitario, difuso e inclusivo. Todos somos agentes de poder, incluyendo los actores y las organizaciones no estatales que el realismo consideraría meros auxiliares externos, sirvientes o subcontratistas de los poderosos. El poder es la capacidad para cambiar el comportamiento y las actitudes de los demás y a la vez, durante el proceso, también las propias (Dean, 1999). De este modo, incluso aquellos que tienen un pequeño papel en la vida tienen la capacidad de provocar efectos independientes, novedosos y a menudo sorprendentes. Las relaciones de poder se dan en todas partes —en las clases, en las salas de operaciones, en las familias o en los proyectos de las ONGs. Estas relaciones son productivas y moldean el comportamiento de los agentes que las ejecutan así como a quienes están sujetos a

ellas.<sup>1</sup> Sin relaciones de poder, la sociedad y el mundo se pararían. Desde esta perspectiva inclusiva y dominante, el poder en sí mismo es ambivalente y puede ser tanto 'bueno' como 'malo'. Decidir entre ambos, y escoger el último frente al primero, es asunto a tratar por una política y una ética prácticas.

Sería un error considerar la concepción realista del poder (esto es, una cualidad exclusiva que los poderosos acumulan) como equivocada o desacertada. Para muchos actores y agencias no estatales este punto de vista resulta una construcción conveniente. Por ejemplo, permite a los funcionarios de los campos de concentración elaborar su defensa alegando que "sólo cumplíamos órdenes" de un poder exterior. También capacita a las agencias humanitarias, en aras de la neutralidad, a permanecer calladas frente a un poder concebido de esta forma o, en otras ocasiones, mediante el recurso a la ley internacional, los códigos de conducta o los estándares técnicos, a erigir barreras legales y fronteras profesionales para distanciarse de un poder exterior (Leader, 1999). Una visión exclusiva y acumulativa del poder conforma asimismo la comprensión que las agencias humanitarias tienen de "la política". Es decir, del conjunto de estrategias y de técnicas en relación con el aumento o despliegue del poder externo (Weiss, 1999).

Por ejemplo, con frecuencia se ha argumentado que la asistencia humanitaria, debido al saqueo y la malversación, puede reforzar la posición de las partes en conflicto (Anderson, 1996). De igual modo, existe una creciente preocupación sobre la 'politización' de la ayuda y la forma en la que los Estados occidentales están usándola para cumplir sus objetivos en materia de política exterior (Macrae y Harmer, 2003). El silencio, la edificación de barreras y una política externalizadora son estrategias fundamentales a través de las cuales las agencias humanitarias son capaces de negar y disimular su propia complicidad e implicación en el ejercicio del poder (Campbell, 1998; Edkins, 2003). Comprender lo 'no gubernamental' o las implicaciones de la 'neutralidad' dentro del humanitarismo requiere así que vayamos más allá de la protección confortable de las concepciones tradicionales.

---

<sup>1</sup> Los críticos del paradigma foucaultiano se han centrado tradicionalmente en la naturaleza ubicua de las relaciones de poder, y de ahí su dificultad para resistirlas, en detrimento de su capacidad productiva. A favor del argumento ver Campbell, 1998.

Al igual que un período concreto en la historia de la arquitectura, una determinada escuela de arte o una forma literaria o musical, el poder como diseño se revela a través de su forma, composición o función. Reconocemos un diseño cuando lo vemos o lo experimentamos. Un diseño similar puede darse en diversas circunstancias, contextos o estructuras organizativas sin reducirse a ellas: otorga vitalidad a estructuras contingentes pero también existe más allá de ellas. La gobernación global como diseño de poder se puede inscribir como un vector que cruza diferentes complejos institucionales estatales/no estatales y públicos/privados, separados tanto en el espacio como en el tiempo. Mientras que el primero constituye un diagrama sincrónico de interconexiones, complicidades y contradicciones que definen diferentes regímenes o eras, el último se revela como un modelo genealógico existente a través de una amplia variedad de regímenes: el pasado ilumina al presente, que a su vez participa del pasado. En el caso de la gobernación global, su genealogía puede retomarse desde hace dos siglos y medio con el nacimiento de la modernidad misma.

En relación a la capacidad de cambiar comportamientos y actitudes, la gobernación global ha sido descrita como un diagrama híbrido y conflictivo de poder que aúna la tecnología procedente de la *governación* y de la *soberanía* (Dillon y Reid, 2000). Antes de analizar estas técnicas complementarias, se pueden dar un par de ejemplos contemporáneos. Tal hibridez puede verse, así por ejemplo, en el complejo occidental político-civil que existe ahora en los Balcanes, Timor Oriental, Afganistán e Irak. Aquí se dan las actividades de 'governación' de las agencias de las Naciones Unidas, las ONGs y las compañías privadas que trabajan en las áreas de ayuda humanitaria, desarrollo y reconstrucción social, en una compleja y a veces equívoca relación con los atributos 'soberanos' de los Estados occidentales, las alianzas militares y las instituciones financieras internacionales. Dicho de otra forma, esta conexión es una expresión contemporánea de la relación entre 'ayuda' y 'política'. Una inscripción diagramática similar se puede detectar a otros niveles del conglomerado internacional; por ejemplo, las diferencias a la hora de cómo enfrentarse a la amenaza del terrorismo mundial. Mientras que el 11 de Septiembre creó un consenso entre los Estados líderes acerca de la seriedad de las nuevas amenazas, la invasión de Irak ha suscitado el nacimiento de diferencias entre Estados Unidos y Europa sobre cómo se debe abordar el problema (Coker, 2003). La Unión Europea —el bloque regional integrado más amplio del mundo— ha sido descrita en términos de una comunidad de seguridad que prefiere las tecnologías de gobernación internacional basadas en el 'poder débil' de la diplomacia, la ley

internacional, el comercio y la ayuda al desarrollo (Nye, 2002). Por el contrario, Estados Unidos —la única superpotencia del mundo— se asocia con el ‘poder duro’ y soberano del unilateralismo y el uso de la fuerza en defensa de sus intereses (Kagan, 2003).

Muchos se lamentan de esta escisión, argumentando que es necesaria la complementariedad entre gobernación y soberanía, ayuda y política, poder blando y poder duro o entre, parafraseando a Philip Bobbit, “ley y estrategia” (Bobbit, 2003), para lograr la consecución de la seguridad global (Coker, 2003; Ferguson, 2003; Cooper, 2002). De hecho, se percibe que la crisis actual continuará, si no se agrava, si la gobernación y la soberanía no se alinean de nuevo. Para clarificar y ampliar estos conceptos, deberemos introducir la noción de biopoder.

### **La biopolítica de las poblaciones globales<sup>2</sup>**

La biopolítica emergió con la modernidad configurando la base del poder estatal. Se preocupa de validar, apoyar y promover la vida de la nación (Foucault, 1998). Para los propósitos de este trabajo, comprenderemos la biopolítica como la regulación de la vida al nivel agregado de la población. La biopolítica existe en las técnicas gubernamentales que descubren y a la vez actúan sobre los diversos factores económicos, sociales, sanitarios, demográficos y biológicos que constituyen la vida al modo de especies biológicas agregadas. La gobernación global es sin embargo una forma específica de biopoder. Es un poder que actúa sobre la vida de la población concebida de forma global, más que nacional o territorialmente.<sup>3</sup> De un modo más preciso, es un poder sobre poblaciones comprendidas como meras ilustraciones locales o territoriales de una particular especie tipo global. Por eso hablamos de ‘refugiados’, ‘emigrantes económicos’, ‘desplazados internos’, los ‘pobres crónicos’, etc. En relación a la gobernación global, estas técnicas y estrategias que constituyen el ‘desarrollo’ son una expresión esencial del biopoder internacional.

---

<sup>2</sup> N.de T.: Con el término “poblaciones globales” se quiere poner el énfasis en a aquellas poblaciones no definidas nacional o territorialmente, sino transnacionalmente, como es el caso de los refugiados, los migrantes o los desplazados internos, entre otros.

<sup>3</sup> Michel Foucault no examina la biopolítica como forma de gobernación global. El grueso de su trabajo se dedica a sus manifestaciones territoriales e institucionales.

Sin embargo, la biopolítica contiene en sí misma una dualidad intrínseca y fatídica. A la vez que promueve la vida también tiene el poder de “*anularla* hasta el punto de la muerte” (Ibid: 138, énfasis en el original). A la hora de hacer esta distinción biopolítica, el racismo juega un papel formativo (Foucault, 2003; Stoler, 1995). Esto no sólo incluye las formas biológicas del mismo a lo largo del siglo diecinueve y principios del veinte, también implica sus actuales reinscripciones civilizatorias, culturales y de valores (Duffield, 1984). La raza y sus codificaciones modernas subrayan la división entre vida válida e inválida, y legitiman las medidas consideradas como necesarias para asegurar a la primera frente a la última. En este sentido, la biopolítica está intrínsecamente conectada con la seguridad de las poblaciones, incluyendo a las globales. Esta dualidad subraya la paradoja de la biopolítica: como los Estados han asumido la responsabilidad de mantener y desarrollar la vida, las guerras se han vuelto cada vez más devastadoras y genocidas para las poblaciones afectadas. El imponente poder para desencadenar una muerte ilimitada se presenta como la cínica contrapartida

...de un poder que ejerce una influencia positiva en la vida, que la administra, la optimiza y la multiplica, sometiénola a todo tipo de controles precisos y regulaciones exhaustivas. Las guerras ya no se libran en el nombre de un soberano que debe ser defendido; se libran en el nombre de la existencia de todos; poblaciones enteras se movilizan con el propósito de una lucha a gran escala en el nombre de la necesidad de la vida: las masacres se han vuelto vitales (Ibid: 136).

En su papel de administradores de las especies biológicas, desde el final del siglo diecinueve los Estados han sido capaces de hacer guerras totales que han lanzado a poblaciones enteras, enfrentadas unas contra otras en luchas terribles, hacia la muerte. Lo que está en juego en las guerras modernas es la existencia de la sociedad misma. El genocidio emerge consecuentemente como una estrategia “pues el poder se sitúa y se ejerce al nivel de la vida, de las especies, de la raza y de los fenómenos de población a gran escala” (Ibid: 137). Aunque el final de la Guerra Fría creó esperanzas de un ‘dividendo de paz’, la forma diagramática del biopoder se reinscribe en las ‘nuevas guerras’ de los noventa y se confirma con la declaración de la guerra contra el terrorismo. Esta reinscripción ha supuesto un cambio gradual en el *locus* de la amenaza, que ha pasado de la Unión Soviética, una de las mayores y más centralizadas economías de guerra, a algo muy opuesto

a ésta, es decir, a una nueva cartografía de seguridad marcada por los Estados fallidos, las economías sumergidas y las redes terroristas. Sin embargo, tal y como el columnista de *The Guardian* antes citado ha comprendido, a pesar de este reordenamiento radical, el principio biopolítico del poder del Estado continúa siendo el mismo: para poder seguir viviendo hay que continuar matando (Ibid).

Al igual que ocurre al tomar como punto de partida una concepción realista del poder, la idea de la gobernación global como un diseño de biopoder también rompe con la visión convencional de lo que es la gobernación global. Esto es, con aquella que la representa como una empresa esencialmente benévola, que incluye actores estatales y no estatales en pos de la seguridad global, un sistema económico abierto e inclusivo, instituciones legales y políticas efectivas, bienestar y desarrollo mundial y, por último, un compromiso compartido para la resolución de conflictos (Biscop, 2004). Desde esta perspectiva, las amenazas a la seguridad se perciben como algo que surge independientemente de la gobernación global y, es más, a pesar de las buenas intenciones de ésta. Se convierte en una respuesta ético-política a amenazas preexistentes o motivadas desde el exterior. Sin embargo, la gobernación global como diseño de biopoder, más que responder a inesperadas amenazas externas, produce directamente su propio entorno de seguridad. Al distinguir entre vida válida y no válida global, crea su propio 'otro'— con todas sus anormalidades específicas, sus amenazas concretas y sus ejemplos de desarrollo equivocados— ante el cual responde y al que trata de cambiar. En consecuencia, asimismo conforma el terreno sobre el que debe operar la lógica biopolítica según la cual para vivir hay que matar. Desde esta función constitutiva de la gobernación global podemos, entonces, examinar el lugar que ocupa la soberanía.

### **Soberanía y Gobernación global**

Para Giorgio Agamben (1998)<sup>4</sup> la soberanía, más que emerger de un contrato social, reside en el poder para decidir la excepción. Es decir, en el poder para fijar dentro del lenguaje la frontera entre quién y qué es excluido o incluido como vida

---

<sup>4</sup> En esta obra, *Homo Sacer*, Agamben se propone completar el paradigma foucaultiano, en particular, restaurar la soberanía como una forma originaria de biopoder. En el trabajo de Foucault, el poder soberano tiende a moverse en un segundo plano entre las formas reguladoras de la biopolítica en el despertar de la modernidad, y es incluso reemplazado por ellas.

válida: el poder soberano es el que construye al 'otro'. Al habitar el espacio de la excepción, la soberanía evoca directamente una forma concreta de subjetividad que tiene que soportar las consecuencias de la exclusión. Agamben proporciona a esta subjetividad el nombre genérico de vida 'nuda' o 'natural'. Es decir, una vida abandonada que efectivamente existe más allá de los derechos, las convenciones y las restricciones de las leyes seculares y religiosas. El decidir la excepción constituye un espacio jurídico-político en el que todo es posible; incluso "*está permitido matar sin cometer homicidio*" (Ibid: 83).<sup>5</sup> Esta vida sin embargo es más que una subjetividad abandonada cuyo destino reside en soportar el orden de la soberanía; es un elemento constitutivo del orden político en sí mismo. La nuda vida es una exclusión, pero también es una inclusión (Ibid: 18). Mientras que la soberanía decide cuál es la excepción, opta simultáneamente por proteger a la sociedad de la amenaza que ella misma ha identificado. La guerra contra el terrorismo es un ejemplo de este recurrente diseño soberano. Durante los años noventa, los Estados nacionales (*homeland states*) líderes, por así decirlo, trazaron de nuevo los mapas de las zonas de excepción en términos de una 'tierra de frontera' (*borderland*) global de Estados fallidos, redes sumergidas, Estados 'canallas' y demás. En la actualidad, esta nueva cartografía del riesgo alberga la amenaza terrorista (National Security Strategy, 2002). Al mismo tiempo, mediante poderes de emergencia, la derogación de la ley internacional y el uso del ataque preventivo, los Estados nacionales (*homeland states*) buscan proteger a la sociedad y a sus valores de la amenaza que sus sistemas de inteligencia han identificado. Las tierras de frontera (*borderland*) globales se han convertido de nuevo en zonas donde todo es posible; una tierra de nadie donde se puede matar sin cometer ningún crimen.

Si la gobernación global es un poder sobre la vida (y la muerte) de las poblaciones concebidas de un modo global, entonces la soberanía dentro de la gobernación global provoca un desvinculamiento en dicho nivel global. En el nacimiento de la modernidad, la gobernación global se vio ante dos trayectorias posibles. Una era el camino de un derecho hipotético cosmopolita que se identifica con los escritos de Kant (1983). Desde esta perspectiva, un derecho universal pertenece a todos los seres humanos sólo porque son los propietarios comunes y los ocupantes de la superficie de la tierra. Como la tierra es una esfera, la población no puede expandirse indefinidamente sino que finalmente deben aprender a tolerar

---

<sup>5</sup> Para Agamben los campos de concentración, en sus múltiples variantes, son una expresión definitoria de la política moderna.



la vida en proximidad, ya que “originalmente nadie tiene más derecho que otro a ninguna de las regiones de la tierra” (Kant, 1983:118). Con la reducción de las distancias, las crecientes interacciones y el comercio mutuo, “la raza humana puede acercarse cada vez más a una constitución cosmopolita”, en realidad, “toda la población de la tierra” podría reunirse en una “republica mundial” (Ibid:118). Sería una república cuya fortaleza no residiría en su homogeneidad o en su adhesión a un credo único sino en su diversidad y diferencia. Esta constitución cosmopolita estaría basada en el principio de la hospitalidad universal incluyendo el derecho a la asociación y el derecho a la movilidad, libre así de todo riesgo de ser “tratado como un enemigo a la llegada a otro país” (Ibid: 118).

La trayectoria posterior de la gobernación global ha sido, en realidad, radicalmente diferente de aquella conjeturada más arriba. De hecho, más que una hospitalidad universal, ha sido su opuesto—una persona abandonada y sin derechos representada en la figura del refugiado—lo que se ha convertido en un símbolo de la edad moderna. Hannah Arendt ha comprendido esta característica emblemática en relación al Estado nación. El Estado nación es una construcción jurídico-política que aúna la inscripción de la vida ligada al nacimiento (nación), la inscripción del orden (Estado) y la inscripción local (territorio). El funcionamiento de esta arquitectura produce a la vez derechos y falta de éstos. Desde la Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre, las bases territoriales del Estado nación han asegurado que “los derechos humanos sean protegidos y aplicados sólo como derechos nacionales” (Arendt, 1994: 230). Como un proyecto territorializador de éxito, la violenta expansión del Estado nación se ha conseguido a costa de crear personas sin Estado, es decir, sin derechos. Dentro del encuentro recurrente moderno entre el ciudadano y los que no tienen Estado, los derechos humanos se han mostrado incapaces de proporcionar su protección “en el momento en que ya no pueden adoptar la forma de derechos pertenecientes a ciudadanos de los Estados” (Agamben, 1998: 126).

Mientras que la nuda vida toma diferentes formas, en términos de la genealogía de la gobernación global, su forma arquetípica es la del refugiado. Es decir, la persona sin Estado y por tanto sin derechos que se encuentra fuera de la protección conferida por una ciudadanía dependiente del territorio. El refugiado representa una desvinculación del hipotético derecho cosmopolita; un abandono facilitado por el racismo y sus códigos culturales, civilizatorios y de seguridad contemporáneos. La exclusión soberana está conectada con el Estado nación

definido como proyecto de territorialización y de re-territorialización. Este proyecto espacial expansivo también se cruza con lo que el economista Paul Harvey (2003) ha llamado "acumulación por desposesión". Es decir, un sistema capitalista en el que el cercado de los bienes comunes globales (los dones de la tierra y sus bienes sociales y públicos asociados, disfrutados por la población como un derecho natural) es una característica recurrente y duradera.<sup>6</sup> Desde el siglo diecinueve sucesivos regímenes globales de desposesión, cruzados por la anexión, la colonización, la planificación central y, más recientemente, por la privatización, han subrayado el carácter de la gobernación global como un diseño de biopoder. Hoy en día, bajo la rúbrica de la globalización, los bienes comunes globales más amplios están de nuevo siendo asaltados. El neoliberalismo, por ejemplo, está forzando la entrada a los mercados, terminando con el salario social e interpretando condiciones de vida ya establecidas como superfluas. La tierra y sus dones, que una vez supusieron el libre soporte de comunidades auto-organizadas, habiendo sido primero transferidas al Estado, son ahora traspasadas a las compañías multinacionales. Al mismo tiempo, provistos de las últimas herramientas genéticas, los negocios agrarios se están privatizando y acabando con la biodiversidad de la tierra, convirtiendo lo que en un tiempo se consideraba como bondades naturales en propiedades comerciales.

La acumulación por desposesión, y su red cambiante de estafadores internacionales, timadores y farsantes (Arendt, 1994), está íntimamente unida al proyecto territorial del Estado nación. Más concretamente, se combina con un proceso contemporáneo de re-territorialización que subyace al nuevo dominio de la seguridad. Dentro de este dominio, las esferas globales de influencia que se redefinen como titulares del Estado están siendo moderadas, inducidas o cambiadas para poder satisfacer las demandas de una religión liberal-democrática que se pretende universal. La ocupación de Irak, por ejemplo, no es más que un intento significativo de redefinir la dinámica política y económica de Oriente Medio. Como resultado de la acumulación por desposesión, las condiciones y formas de vida, las culturas y los pueblos se convierten en excedentes; demasiados daños colaterales que deambulan por el escenario mundial como migrantes, solicitantes de asilo, desplazados internos y desafortunados contingentes de humanidad con la que se

---

<sup>6</sup> Para Marx, la acumulación originaria fue un hecho irrepetible que en gran parte incluye el cercado de los bienes comunes y la conducción de los campesinos desde la tierra hasta su constitución como base de la fuerza de trabajo industrial.

puede traficar. Forman el detritus global de los que Zygmunt Bauman (2003), haciéndose eco de Agamben, ha llamado “vidas desperdiciadas”.

### **Humanitarismo y Desarrollo**

La nuda vida es una exclusión que también supone una inclusión. La exclusión soberana, al decidir de qué sociedad nos tenemos que defender, establece el reino político. Para Agamben, en relación a las estructuras totalitarias e individualistas del poder moderno, la nuda vida es el “el punto de intersección oculto entre el modelo de poder jurídico-institucional y el bio-político” (Ibid: 6). En lo que respecta a la gobernación global, esta intersección oculta constituye la bisagra entre la soberanía y la gobernación respectivamente. La soberanía se encarga de la protección del orden internacional de los peligros que ella misma identifica y se basa en los principios de “emergencia”. Por su parte, la gobernación esta constituida por los postulados bio-filosóficos de “emergencia” (Dillon y Reid, 2000). Mediante el abandono y la desposesión, la soberanía crea el terreno político en el que la gobernación tropieza con la nuda vida. Mientras que la gobernación a menudo contrarresta los excesos de la soberanía, y busca frecuentemente su reforma y su mejora, también tiene un pacto con la soberanía; la gobernación así la complementa, gobernando según las reglas soberanas y confirmando, normalizando y construyendo sobre los actos de desligamiento y desposesión propios de la soberanía.

Como resultado de esta conexión con la soberanía, la gobernación dentro de la gobernación global lleva consigo la existencia de la nuda vida. Agamben ha dirigido nuestra atención hacia una nuda vida a la que es posible matar sin haber cometido ningún crimen. Sin embargo, existe otra dimensión complementaria con el estado de excepción más allá de las restricciones de las leyes seculares y religiosas: gobernar sin tener presente la agencia histórica o la memoria política de los gobernados (Campbell, 1998).<sup>7</sup> La nuda vida es una pizarra en blanco a la que bien se puede matar con impunidad o, si no, se la puede construir como un modo victimista de humanidad incapaz de actuar o avanzar sin una intervención externa. La gobernación se basa en un dilema biopolítico: elegir entre proteger una nuda

---

<sup>7</sup> Esta es una dimensión que ha fomentado la resistencia cultural y nacional desde el advenimiento del colonialismo y, como en el caso de Irak, continúa haciéndolo hoy.

vida ahistórica producida por la exclusión soberana o buscar su redención. Es decir, debe escoger entre proporcionarle asistencia *humanitaria* o *desarrollarla*, seleccionando sus ejemplos mas valiosos (generalmente aquellos elegidos para ser los más representativos) e iniciándolos así en un viaje bioevolutivo sin fin con el objetivo de convertirles en algo mejor, más completo o más fuerte mediante la liberación de sus poderes internos de autorrealización. El hecho de que ese cambio debería producirse mediante la automejora voluntaria es la esencia del desarrollo entendido como una relación de gobernación. Es también la primera prueba de idoneidad a la hora de separar la vida que puede ser protegida de aquella que puede agregarse como “vida del desarrollo”.

La dualidad biopolítica de la gobernación posee una larga genealogía dentro del diseño de la gobernación global (ver Watts, 1995; Cooke, 2003). Por ejemplo, se puede detectar en los esfuerzos misioneros para mejorar la situación de los esclavos liberados (Hall, 2002), en la protesta contra los excesos genocidas imperiales (Morel, 1920) y en el surgimiento de las prácticas coloniales de la Administración Nativa (Lugard, 1965). Teniendo en cuenta los propósitos de este trabajo, ofreceremos tan sólo una ilustración de esta dualidad: el surgimiento del movimiento actual de ONGs. Al mismo tiempo, este ejemplo indica cómo los actores no estatales pueden funcionar como centros de poder independientes y con la capacidad de actualizarse por sí mismos dentro del diseño de la gobernación mundial. El movimiento de las ONGs comenzó como una respuesta humanitaria a las grandes Guerras Totales del siglo XX. Llevados por esta larga genealogía humanitaria, vemos que este movimiento se presentó con un papel protector de la vida nuda que estos cataclismos producían por millones: los civiles asediados, los huérfanos, los desplazados y los refugiados de una Europa destrozada por la guerra (Jones, 1965).<sup>8</sup> Sin embargo, desde el momento de su nacimiento, el movimiento de las ONGs estuvo atrapado en el recurrente dilema biopolítico que le plantea la disyuntiva de proteger la vida nuda que se encuentran o, por otro lado, cambiarla y desarrollarla. Durante los años cincuenta, esta tensión se relanzó con el descubrimiento de un nuevo y vasto mundo de pobreza global emergido tras la descolonización (Escobar, 1995).

---

<sup>8</sup> Para obtener una información general del surgimiento de *Save the Children Fund* debido a las consecuencias humanitarias de la Primera Guerra Mundial ver <http://www.savethechildren.org.uk>.

La elección entre ayuda y desarrollo no es simplemente una decisión técnica o programática. Como reflejo de su pacto con la soberanía, la decisión es biopolítica y supone una excepción gubernamental. Para el movimiento de las ONGs, implica separar a los desplazados, a los refugiados y a otras víctimas del desastre, es decir, a los beneficiarios originales de la asistencia humanitaria no gubernamental, del gran número de “gente para quien la pobreza es su entorno de por vida” (Jones, 1965: 35). La desalentadora tarea de ayudar a los millones de seres que viven en una pobreza abyecta requiere transformar la nuda vida merecedora de protección humanitaria en una vida en desarrollo con capacidad de mejorar por sí misma. En términos biopolíticos, se necesita separar la vida del desarrollo merecedora de apoyo y de inversión, de una vida humanitaria que puede recibir ayuda pero también puede ser ignorada hasta su muerte. A lo largo de la existencia del movimiento de las ONGs este dilema biopolítico ha utilizado con frecuencia a los niños—epítome de la victimización y de los desatendidos— para enmarcar este conflicto (ver Edkins, 2003; Pupavac, 2001).

Decidir entre las necesidades presentes y la esperanza futura, entre el niño que morirá la próxima semana a menos que se le dé comida y el niño que vivirá una vida de hambre continua a menos que se mejore su situación: ésta es la más dolorosa de todas las tareas (Jones, 1965: 43-44)

Decidir qué vida se va a apoyar y cuál se va a abandonar es algo a lo que hacen frente diariamente innumerables proyectos de ONGs, muchas de sus evaluaciones rutinarias y sus peticiones de fondos (Stockton, 2004). Más que meros auxiliares que despliegan el poder de sus patrocinadores, al decidir la excepción, las ONGs son un poder gubernamental que se materializa por sí mismo entre las poblaciones de las tierras de frontera (*borderland*). La distinción original entre vida a la que apoyar y aquella que puede ser ignorada establece una relación dialéctica entre desarrollo y ayuda. Al validar determinada nuda vida, el desarrollo oculta y promulga de nuevo el abandono soberano que lo llamaba a actuar. Es este sentimiento de abandono lo que aviva la ética humanitaria. Saca a relucir lo mejor de la gente —los idealistas, los rebeldes y los tenaces. Sin embargo, al mismo tiempo la ayuda se enfrenta con una nuda vida excluida que también es una forma de inclusión; el objeto abandonado del que se ocupa la acción humanitaria es constitutivo del reino político. La insistencia sobre la “neutralidad” del humanitarismo y su separación de la política, significa que los humanitarios sólo pueden entender la vida humana como nuda vida. Al excluir lo político, el

humanitarismo reproduce el aislamiento de la nuda vida y de este modo reproduce también las bases de la soberanía. Como consecuencia, a pesar de sus buenas intenciones, los humanitarios “mantienen una solidaridad secreta con los mismos poderes contra los que pretenden luchar” (Agamben, 1998: 133; también ver Campbell, 1998 y Edkins, 2003).

Dentro de la genealogía de la gobernación mundial, la ayuda y el desarrollo continúan cruzándose en una dialéctica que busca a la vez proteger la nuda vida y, al mismo tiempo, desarrollarla. Esta dialéctica, que existe en conexión secreta con la soberanía, ha dado forma a la expansión, la arquitectura institucional y las rivalidades dentro del actual movimiento de las ONGs (Whitaker, 1983; Macrae, 1998). De hecho, desde la última parte del siglo XIX, las emergencias humanitarias han proporcionado regularmente el punto de entrada para asociaciones no estatales que trabajan directamente con las poblaciones y su seguridad (Davis, 2001). Las emergencias facilitan una plataforma pública para las ONGs, que aumentan sus perfiles organizativos, sus niveles de recaudación de fondos y movilizan personal y voluntarios. De igual modo, la normalización del abandono y de la desposesión global que representan estas emergencias es una tarea que normalmente se atribuye a la gobernación del desarrollo.

Desde mediados de los años ochenta, esta materialización propia del poder ‘no gubernamental’ se traduce en una relación más cercana con los Estados más avanzados y las agencias multilaterales. Mediante la accesibilidad que proporcionan las emergencias humanitarias, los Estados se han convertido en proveedores de fondos clave y, de forma creciente, en fuente de directivas para el diseño de políticas. Durante los noventa, las ONGs se convirtieron en importantes actores gubernamentales dentro de un complejo político-civil desarrollado. (Duffield, 2001). Como consecuencia, las ONGs han continuado creciendo en número y expandiendo su influencia. La soberanía occidental se ha reafirmado entre las poblaciones de frontera, no tanto en términos de ONGs desplegando entre la gente un poder estatal acumulado, sino en términos de Estados que, aprovechando la secreta solidaridad de la gobernación con la soberanía, van amplificando un poder gubernamental independiente y pre-existente a través de sus fondos, su patronazgo político y sus equipos militares.

## El nuevo terreno de la seguridad

Giorgio Agamben afirma que las categorías antónimas que son la base de la política moderna —izquierda/derecha; público/privado; absolutismo/democracia; guerra/paz; etc.— se han ido disolviendo paulatinamente “...hasta el punto de entrar hoy día en una zona real de indistinción” (1998: 4). El terreno de la seguridad de la posguerra fría constituye una zona de este tipo. Ésta es el resultado de la disolución de otra serie de dicotomías políticas tradicionales —la de nacional/internacional, política interior/exterior, y fuera/dentro. La idea de la globalización como algo que reduce la distancia entre la política interna y la política exterior parece influenciar profundamente a los políticos.

En realidad, [la globalización] a menudo las convierte en idénticas: afrontar el terrorismo en los Estados Unidos significa luchar en las montañas de Afganistán; conseguir la seguridad económica de una sola ciudad en el norte de Inglaterra significa ocuparse de la maquinaria internacional de las finanzas globales. Lo internacional se ha convertido en doméstico, y lo doméstico internacional (Blair, 2002: vii).

Esta indistinción creciente ha estado asimismo acompañada por un cambio radical en lo que se percibe como *locus* de la amenaza internacional. Ésta ha pasado de ser la Unión Soviética, como una de las más grandes, más centralizadas y más armadas economías de guerra a su antítesis, es decir, los Estados fallidos del mundo y las redes sumergidas que llevan consigo. A pesar de esta reorientación radical, la lógica biopolítica de vivir matando sigue siendo la misma. Dentro de esta lógica,

...no resulta inconsistente en absoluto decir que aumentaremos nuestra ayuda al desarrollo para dar esperanza a África, aunque hay que estar preparados para combatir, si es necesario, en defensa de los valores en los que creemos (Blair, 2003).

Con la disolución de la distinción entre política interior/exterior, la inseguridad puede manifestarse ahora en *cualquier parte y en cualquier momento*. El nuevo dominio de la seguridad se caracteriza por una interdependencia radical y por una interpenetración tal que incluso los disturbios en la más distante de las

fronteras “premodernas” pueden tener serias consecuencias para la patria (*homeland*). Además, una victoria para el terrorismo no es simplemente una derrota para los Estados nacionales (*homeland states*), “será una derrota para la civilización y la democracia en todas partes” (Blair, 2004). Las fronteras y los límites se han vuelto frágiles en el contexto de estas ubicuas amenazas.

Hoy en día la amenaza es el caos, porque la gente que tiene un trabajo que hacer, una vida familiar que equilibrar, hipotecas que pagar, carreras que desarrollar o pensiones que garantizar, lo que ansía es estabilidad y orden, y si éstos no existen en todas partes, es poco probable que existan aquí. Durante mucho tiempo he creído que esta interdependencia es la que define el nuevo mundo en el que vivimos (Blair, 2001b).

Al enfrentarse a estas amenazas interdependientes y ubicuas, la comunidad internacional debe reafirmarse nuevamente. La experiencia al ocuparse de los mercados financieros, el cambio climático, el comercio global, la proliferación nuclear y demás, han mostrado que el interés propio y el interés mutuo forman un mismo entramado. Esto es lo que se conoce como “...las políticas de la globalización” (Ibid.). No hay que hacer nada nuevo, simplemente, redoblar esfuerzos que ya se están empleando. Esta fusión entre el interés individual y el mutuo encarna el poder de la comunidad dentro de la comunidad internacional. Es una fusión que es posible gracias a los valores compartidos de libertad y justicia que la sustentan. El estar dispuesto para luchar en defensa de estos valores no es lo mismo que el simple deseo de castigar. Representa una determinación,

...para acercar esos mismos valores de democracia y libertad a toda la población global. Y quiero decir: libertad, no sólo en el sentido reducido de libertad personal sino en aquel más amplio que dota a cada individuo de la libertad social y económica para desarrollar al máximo su potencial (Ibid.).

Los valores que están en juego en el nuevo terreno de la seguridad son los contrarios a aquellos que propugnan los terroristas y los fundamentalistas religiosos. Estos valores en juego son la creencia en “la razón, la democracia y la tolerancia” y se mantienen con la misma convicción con la que los fanáticos defienden los suyos (Blair, 2001a). La violencia que apareja un cambio de régimen es necesaria para destituir a aquellos líderes que minan y conspiran contra los valores civilizados. En Afganistán, al igual que en Irak, la guerra no busca subyugar



a nadie, sino permitir a la gente corriente “retomar el control de su país y, al hacer eso, acabar con la amenaza que representan estos gobernantes” (Blair, 2001c). Dentro de estas guerras de desarrollo, es decir, de estas guerras libradas entre las poblaciones oprimidas para liberar sus poderes de autorrealización y de anhelo de democracia, los medios “políticos y democráticos van de la mano de los medios militares”. Además también necesitan reunir “una coalición humanitaria junto con la coalición militar” (ibid). En otras palabras, el nuevo terreno de la seguridad requiere una relación más integrada y transparente entre ayuda/política; Estado/no Estado; civil/militar o público/privado. Es decir, entre gobernación y soberanía dentro de la gobernación global.

El nuevo terreno de la seguridad supone una interdependencia radical entre la política exterior e interior, y entre los asuntos civiles y políticos. Al tratar de asegurar valores de los Estados nacionales (*homeland*) frente a aquellos de las tierras de frontera (*borderland*), los cambios de régimen y los ataques preventivos se han convertido en necesarios. Sin embargo, el cambio de régimen es algo más que un acto de subyugación soberana: es un acto de desarrollo por parte de la gobernación. Es necesario para que las poblaciones de la frontera puedan realizar su sueño de razón, democracia y privatización y, al alcanzar esta condición, convertirse en aliados en la lucha por la seguridad global. Por lo tanto, el cambio de régimen implica tanto ‘ganar la paz’ como ‘ganar la guerra’. Lo primero necesita que la asistencia humanitaria y el desarrollo trabajen para establecer el resultado político demandado por el derecho soberano. La ayuda debe apoyar el surgimiento y la legitimidad de los gobiernos de transición. Debe ser vista como una contribución a las vidas de la gente corriente, ayudando a justificar el cambio de régimen y demostrando a los críticos regionales que la democracia liberal funciona. En un mundo interconectado, la ayuda debe trabajar no sólo a favor de los intereses de la seguridad regional sino también a favor de los intereses de la seguridad de los Estados nacionales (*homeland states*). Esta interconexión radical e interpenetración propias del nuevo terreno de la seguridad descansa en el corazón de la crisis del humanitarismo: *esto ha mostrado a las poblaciones de frontera la secreta solidaridad de este humanitarismo con la soberanía*. Por fin el Emperador se ha dado cuenta de que está desnudo.

## Humanitarismo y Terror

El movimiento de las ONGs se desarrolló en un limitado espacio surgido por la rivalidad entre superpotencias durante la Guerra Fría. Explotó su posición neutral entre la población y los Estados para desarrollarse como una fuerza biopolítica independiente entre las poblaciones de las tierras de frontera (*borderland*). Sin embargo, el final de este periodo supuso un cambio normativo en la naturaleza de las relaciones internacionales. Se pasó de una condición de igualdad formal entre Estados a una desigualdad *de facto* (Pupavac, 2002; van der Pijl, 2002). Este giro hacia el nuevo terreno de la seguridad supuso tanto el crecimiento de la intervención humanitaria como, paradójicamente, un creciente sentimiento de crisis entre las agencias humanitarias. Con el final de la Guerra Fría y el progresivo dominio de los Estados en la financiación de las operaciones humanitarias, las relativamente independientes agencias humanitarias fueron integrándose en los complejos político-civiles cada vez más constituidos. Durante los años noventa, esta situación provocó una crisis de identidad entre las ONGs y una preocupación sobre la proximidad política de los Estados (Hulme y Edwards 1997). A la hora de comprender estos complejos político-civiles, hay que señalar que la solidaridad oculta entre la gobernación y la soberanía es una relación de doble dirección. Desde principios de los noventa, los Estados líderes globales se han basado en esta conexión oculta para embarcarse en una serie de “guerras humanitarias” (Roberts 1993). Es decir, conflictos en los que las preocupaciones humanitarias han suplantado al interés nacional como justificación para la intervención gubernamental en estas tierras de frontera (*borderland*).

Guerra humanitaria es sinónimo de intervención estatal en la dialéctica entre desarrollo y ayuda. De manera creciente, los gobiernos donantes occidentales, con todas las redes políticas y los recursos financieros que controlan, han establecido la división entre lo que se puede considerar vida válida para el desarrollo y, por tanto, merecedora de apoyo, y nuda vida que puede dejarse morir. Mientras que está en las manos de las ONGs, este poder gubernamental opera al nivel programático; sin embargo, cuando está en manos de los Estados en el contexto de la guerra contra el terrorismo, sus implicaciones comienzan a tomar dimensiones regionales, internacionales y, sin duda, raciales/civilizatorias. La guerra humanitaria también está asociada con la “hambruna humanitaria”. Es decir, con la creciente desigualdad estratégica en la distribución de ayuda, las variaciones del nivel de respuesta y la marcada falta de voluntad política (Macrae *et al*, 2002). En lugares

como Sudán, Ruanda y la República Democrática del Congo, esto se ha traducido en vastas y recurrentes tragedias humanitarias *mientras que se estaban llevando a cabo* operaciones humanitarias internacionales. Incluso en la 'era de la información' la nuda vida puede morir en cantidades épicas.

La hambruna humanitaria y el cambio de régimen son los dos extremos de la 'politización' biopolítica de la ayuda dentro del nuevo terreno de la seguridad. Mientras que las agencias de ayuda han criticado tal politización, para muchos, la evidente continuidad entre soberanía y gobernación se encuentra a la vista de todos y deja al descubierto su complicidad con el diseño de la gobernación global. Este proceso de exposición se ha agudizado con respecto a los complejos político-militares, un ejemplo perfecto de los intentos actuales por mantener una estrategia coherente entre ayuda y política. El hecho de que esta búsqueda de 'coherencia' se haya convertido en un aspecto clave de la guerra humanitaria refleja el significado real que implica que el nuevo terreno de la seguridad se base en la disolución de las dicotomías políticas tradicionales. El nacimiento del complejo civil-militar tiene sus orígenes en la distinción humanitaria clave entre la Guerra Fría y la posguerra fría. Antes del final de los ochenta, las agencias humanitarias y de ayuda de las Naciones Unidas sólo se implicaban en una situación de guerra cuando el alto el fuego formal había sido acordado (Goulding 1993). A principios de los noventa, se ha convertido en algo habitual que las agencias de ayuda trabajen durante conflictos cuya resolución está pendiente y con un resultado en el que las divisiones establecidas entre paz/guerra, Estado/no Estado y ayuda/desarrollo se han desmoronado. Es en esta situación de creciente *incoherencia* que los complejos político-militares se han expandido y han emprendido una mutación significativa (Williams, 1998; Pugh, 2001; Ignatieff, 2003).

En Bosnia-Herzegovina, por ejemplo, este complejo incluyó principalmente agencias humanitarias que trabajaban bajo la protección militar dentro de un espacio negociado y acordado entre las partes en conflicto (Duffield, 1994). Dentro de este espacio, las partes en conflicto han disfrutado de varios grados de reconocimiento *de facto*.

Las agencias humanitarias han sido capaces de utilizar esta legitimación contingente, incluso en una situación en la que la crisis iba en aumento, para continuar negociando y reafirmando su propia 'neutralidad'. De hecho, las agencias han intentado mantener una independencia operativa mediante el desarrollo de

códigos de conducta y protocolos similares (Leader, 1998) para separarse, en un sentido realista, del poder externo de los donantes y de las partes en conflicto. En un momento en el que las fronteras políticas se están difuminando y derrumbándose, muchas agencias humanitarias han continuado utilizando medios institucionales para tratar de restablecerlas. Desde el final de los noventa, sin embargo, con la situación en Kosovo y Timor Oriental, y especialmente tras el cambio de régimen en Afganistán e Irak, el espacio negociado durante la parte inicial de la guerra humanitaria se ha transformado en el espacio ocupado del cambio de régimen. Dentro de este último, los cuasi-legítimos interlocutores de la oposición previa se ven sustituidos por las distinciones soberanas de amigo/enemigo y pasan a ser criminales, fanáticos y terroristas, excluidos y por tanto no reconocidos e incapacitados como interlocutores. Una proporción creciente de las actividades humanitarias, de desarrollo y de reconstrucción nacional que antes realizaban las ONGs y las agencias de Naciones Unidas, están siendo absorbidas o coordinadas por actores militares (Macrae y Harmer, 2003). La desaparición de la dicotomía entre nacional/internacional y ayuda/política ha establecido un nuevo terreno para la seguridad que agrupa a los Estados nacionales (*homeland states*) y a las tierras de frontera (*borderland*). Tan vasto espacio se abarca con la lógica operativa que implica estar con nosotros o estar contra nosotros.

La ligazón de la ayuda a una agenda intervencionista de pacificación y de reforma democrático-liberal ha dejado al descubierto el pacto entre la soberanía y la gobernación dentro de la gobernación global. No sólo ha marginado a las Naciones Unidas, sino que la tan codiciada independencia de los actores no estatales se ha visto seriamente comprometida y su neutralidad cuestionada abiertamente (Weiss, 1999). Y no sólo entre las propias agencias humanitarias, sino que, lo que es más preocupante, las agencias humanitarias han perdido su inocencia a los ojos de las poblaciones de las tierras de frontera (*borderland*). La redefinición de la ayuda en torno a una agenda política que apoya un cambio de régimen ha supuesto que el número de trabajadores humanitarios asesinados y secuestrados haya crecido. Zonas enteras de Irak, Afganistán y Chechenia por ejemplo, son actualmente '*no-go areas*' para las ONGs. Además, se trata de una crisis que está teniendo efectos amplios en el sector, más allá de las operaciones en el terreno. El bombardeo de las oficinas centrales de las Naciones Unidas en Bagdad en Agosto del 2003 no es sino el punto culminante de una tendencia que se ha ido extendiendo lentamente. Para las ONGs humanitarias, especialmente para las

europas (Minear, 2002) la guerra contra el terrorismo ha supuesto un agravamiento de la crisis de legitimidad (Donini, Niland, y Wermester, 2004; FIFC, 2004).

### **Comentarios finales**

La respuesta de las agencias humanitarias a esta crisis humanitaria se podía intuir desde hace tiempo. Algunos la han ignorado pensando, erróneamente, que se podría evitar si se concentraban en las “hambrunas humanitarias” olvidadas (Oxfam, 2003). Otros han discutido la necesidad de continuar como siempre, es decir, defendiendo que las agencias humanitarias deben seguir, aunque de forma más “astuta”, acompañando a la soberanía (Slim, 2004). Apelando a las leyes internacionales, las convenciones de Ginebra y el sistema de las Naciones Unidas, algunas han tratado de hacer resurgir verjas fronterizas en las arenas movedizas del espacio ocupado políticamente (HPG, 2003). Sin embargo, en general, ha habido un silencio público en relación a los asuntos fundamentales que las dificultades actuales han dejado al descubierto (Vaux, 2004). La invasión de Irak ha colocado en primera página esta crisis que lleva preparándose mucho tiempo y, al mismo tiempo, ha creado “un importante momento liberal” que necesita de una reflexión mas amplia (Warner, 2003). Esta crisis necesita algo más que otra reinención del diseño de biopoder establecido; requiere más que un debate sobre cuáles son las condiciones operativas en las que se puede trabajar en un territorio ocupado políticamente. Más concretamente, la crisis —al dejar al descubierto el pacto oculto entre la gobernación y la soberanía— implica que no se pueda seguir pensando en volver al humanitarismo básico (Reiff, 2002). La petición de neutralidad, que refuerza el aislamiento de la nuda vida, sólo sirve para reproducir la misma soberanía. En estos tiempos de hiper-seguridad, en el que los campos de concentración vuelven a estar al frente del imaginario político, esta neutralidad es una respuesta inadecuada.

El problema con el que se encuentran las agencias humanitarias no es un problema programático, es un problema político. Implica comprender y desplazarse más allá de un diseño de poder que nos abarca a todos. No es una cuestión que se solucione simplemente reuniendo el humanitarismo con la política. Requiere que se reinventen nuevas políticas de actuación que estén libres de ataduras biopolíticas. Quizás existe una pista para la resolución del problema si se tiene en cuenta el

recurrente dilema por el que la gobernación se define dentro de la gobernación global. Implicaría negarse a distinguir entre el niño que se muere de hambre y el niño pobre. Esta negativa, sin embargo, no es una apelación a un mandato más complejo y plural para las ONGs: constituye un desafío político. Implica una política que vaya más allá de los refugiados creando Estados nación y de la interminable dinámica bioevolutiva del desarrollo. En lugar de reforzar el aislamiento de la nuda vida o insistir en su mejora, se necesita un humanitarismo que acepte su agencia histórica y su memoria política y, al hacer eso, que desafíe las bases de la soberanía. Se trataría, entonces, de un humanitarismo que ayude a la política a retornar a su vocación práctica, es decir, a aquella que provee de comentarios y de un control constante al mismo ejercicio del poder. Sin embargo, a pesar de las grandes esperanzas<sup>9</sup>, la lección de la posguerra fría es que, aunque no imposible, es poco probable que esta política surja desde el interior del sector humanitario ya establecido.

**\*Mark Duffield** es Profesor de la Universidad de Lancaster. A finales de los años ochenta fue Representante de Oxfam en Sudán. Desde entonces ha trabajado en las universidades de Birmingham y Leeds, y ha desarrollado trabajos de investigación y consultoría para un gran número de agencias de la ONU, gobiernos y ONGs relacionadas con emergencias políticas complejas – incluido conflictos, intervención humanitaria y reconstrucción social en África, los Balcanes y Afganistán. Especialista, desde una perspectiva interdisciplinaria, en temas como humanitarismo y guerra, desarrollo y seguridad, actores no estatales y gobernación global.

**FUENTE:** Danish Institute for International Studies, Working Paper 2004/23. Disponible en: [http://www.diis.dk/graphics/Publications/WP2004/duffield\\_carry\\_on\\_killing.pdf](http://www.diis.dk/graphics/Publications/WP2004/duffield_carry_on_killing.pdf)

Artículo traducido por **MAYRA MORO y VÍCTOR ALONSO**

---

<sup>9</sup> Ver Campbell (1998) para la implicación de Michel Foucault con *Medecins sans Frontieres* (MSF) a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, y la esperanza de que la acción pública humanitaria, basada en el principio de ‘todos somos gobernados’, desafiaría a las bases de la soberanía.

## Bibliografía

Agamben, Giorgio. *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*, Stanford University Press, Standford, 1998.

Anderson, Mary B. Do No Harm: Supporting Local Capacities for Peace Through Aid. Cambridge, MA: Local Capacities for Peace Project, The Collaborative for Development Action, Inc; 1996:1-61.

Arendt, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt, Inc; 1994.

Bauman, Zygmunt. *Liquid Love: On the Frailty of Human Bonds*. Cambridge: Polity Press; 2003.

Biscop, Sven (Royal Institute for International Relations (IRSD-KHID), Brussels). The European Security Strategy: Implementing a Distinctive Approach to Security. Paper presented at. Multilateralism at Risk Brussels, La Maison de l'Europe: EU-LDC Network ; 2004 Apr 1-2004 Apr 3.

Blair, Tony. The World Should Stand Together Against this Outrage. Guardian. 2001a Sep 15: 6.

---. This is the Battle with Only One Outcome: Our Victory. Guardian. 2001b Oct 3: 4-5.

---. We Won't Lose Our Nerve or Falter, Blair Tells Doubters. Guardian. 2001c Oct 31: 8.

---. Forward. In: Leonard, Mark, Ed. Re-Ordering the World: The Long-Term Implications of 11 September. London: The Foreign Policy Centre; 2002; p. viii-ix.

---. The Price of My Conviction. The Observer. 2003 Feb 16: 20.

---. Why we Must Never Abandon this Historic Struggle in Iraq. Observer. 2004 Apr 11: 29.

Bobbit, Philip. Playing by the rules. Observer. 2003 Nov 16: 26.

Campbell, David. Why fight, humanitarianism, principles and post-structuralism. Millennium: *Journal of International Studies*. 1998; 27(3):197-221.

Coker, Christopher. Empires in Conflict: The Growing Rift Between Europe and the United States. *Whitehall Paper 58*. London: Royal United Services Institute; 2003.

Cooke, Bill. A New Continuity With Colonial Administration: Participation in Development Management. *Third World Quarterly*. 2003; 24(1):47-61.

Cooper, Robert. The Post-Modern State. In: Leonard, Mark, Ed. *Re-Ordering the World: The Long-Term Implications of 11 September*. London: The Foreign Policy Centre; 2002; pp. 11-20.

Davis, Mike. *Late Victorian Holocausts: El Niño Famines and the Making of the Third World*. London:Verso; 2001.

Dean, Mitchell. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage Publications Ltd; 1999.

Dillon, Michael and Reid, Julian. Global Governance, Liberal Peace and Complex Emergency. *Alternatives*. 2000; 25(1):117-143.

Donini, Antonio; Niland, Norah, and Wermester, Karin, eds. *Nation-Building Unraveled? Aid, Peace and Justice in Afghanistan*. Bloomfield CT: Kumarian Press ; 2004.

Duffield, Mark. New Racism...New Realism: Two Sides of the Same Coin. *Radical Philosophy*. 1984 Summer(37):29-34.

---. An Account of Relief Operations in Bosnia. *Relief and Rehabilitation Network Paper* No. 3 . London: Overseas Development Institute ; 1994 Mar.

---. Governing the Borderlands: Decoding the Power of Aid. *Disasters*. 2001 Dec; 25(4):216-229.

Edkins, Jenny. Humanitarianism, humanity, human. *Journal of Human Rights*. 2003 Jun; 2(2):253-258.

Escobar, Arturo. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. New Jersey: Princetown University Press; 1995.



Ferguson, Niall. *Empire: How Britain Made the Modern World*. London: Allen Lane/Penguin; 2003.

FIFC. *The Future of Humanitarian Action: Implications of Iraq and Other Recent Crises*.

Tufts University, Boston : Feinstein International Famine Centre/Friedman School of Nutritional Science Policy; 2004 Jan.

Foucault, Michel. *The Will to Knowledge: The History of Sexuality* Volume 1. London: Penguin Books; 1998.

---. *Society Must be Defended: Lectures at the College de France, 1975-76*. London: Alan Lane, The Penguin Press; 2003.

Freedland, Jonathan. The duo of doublethink. *The Guardian*. 2004 Apr 21: 23.

Hall, Catherine. *Civilising Subjects: Metropole and Colony in the English Imagination 1830-1867*. Cambridge: Polity Press; 2002.

Harvey, David. *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press; 2003.

HPG. Humanitarian Principles and the Conflict in Iraq. *HPG Briefing Note*. London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute; 2003 Apr.

Hulme, David and Edwards, Michael, Eds. *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* Houndmills, Basingstoke and London: Macmillan Press Ltd; 1997.

Ignatieff, Michael. *Empire Lite: Nation-Building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*. London: Vintage; 2003.

Jones, Mervyn. *Two Ears of Corn: Oxfam in Action*. London: Hodder and Stoughton; 1965.

Kagan, Robert. *Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. London: Atlantic Books; 2003.

Kant, Immanuel. *Perpetual Peace and Other Essays*. Indianapolis: Hackett Publishing Co. Inc.; 1983.

Leader, Nicholas. Proliferating Principles; Or How to Sup with the Devil without Getting Eaten. *Disasters*. 1998; 22(4):288-308.

--. Humanitarian Principles in Practice: A Critical Review. *Relief and Rehabilitation Network (RRN) Discussion Paper* . London: Overseas Development Institute; 1999 Dec.

Lugard, Lord. *The Dual Mandate in Tropical Africa*. London : Frank Cass; 1965.

Macrae, Joanna. The Death of Humanitarianism?: An Anatomy of the Attack. *Disasters*. 1998; 22(4):309-317.

Macrae, Joanna; Collinson, Sarah; Buchanan-Smith, Margie; Reindorp, Nicola; Schmidt, Anna; Mowjee, Tasneem, and Harmer, Adele. Uncertain Power: The Changing Role of Official Donors in Humanitarian Action. *HPG Report 12*. London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute; 2002 Dec.

Macrae, Joanna and Harmer, Adele, eds. Humanitarian Action and the 'Global War on Terror': A Review of Trends and Issues. *Humanitarian Policy Group Report 14*. London: Overseas Development Institute; 2003 Jul.

Minear, Larry. Humanitarian Action in an Age of Terror. *New Issues in Refugee Research: Working Paper* No. 63. Geneva: Policy Research Unit, UNHCR; 2002 Aug.

Morel, E D. *The Black Man's Burden*. Manchester and London: The National Labour Press Ltd ;1920.

National Security Strategy. The National Security Strategy of the United States of America. Washington DC: White House ; 2002 Sep.

Nye, Joseph. Hard and Soft Power in a Global Information Age. In: Leonard, Mark, Ed. *Re-Ordering the World: The Long-Term Implications of 11 September*. London: The Foreign Policy Centre; 2002; pp. 2-10.

Oxfam. *Beyond the Headlines: An Agenda for Action to Protect Civilians in Neglected Conflicts* . Oxford: Oxfam GB ; 2003.

Pugh, Michael. Civil-Military Relations in Peace Support Operations: hegemony or emancipation? Paper presented at. Seminar on Aid and Politics: Debates, Dilemmas and Dissention. London, Commonwealth Institute: CAFOD, ODI and University of Leeds; 2001 Feb 1.

Pupavac, Vanessa. Therapeutic Governance: Pyscho-Social Intervention and Trauma Risk Management. *Disasters*. 2001 Dec; 25(4):358-372.

---. Gender Justice, Human Rights and Disciplining Populations. Draft paper. 2002 Jun.

Reiff, David. *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis*. New York : Simon and Schuster ; 2002.

Roberts, Adam. Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights. *International Affairs*. 1993 Jul; 69(3):429-449.

Slim, Hugo. A Call to Alms: Humanitarian Action and the Art of War. "hd Opinion . Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue; 2004.

Stockton, Nicholas. Afghanistan, War, Aid, and International Order. in: Donini, Antonio; Niland, Norah, and Wermester, Karin, eds. *Nation-Building Unravelling? Aid, Peace and Justice in Afghanistan*. Bloomfield CT: Kumarian Press Inc; 2004; pp. 9-38.

Stoler, Ann Laura. *Race and the Education of Desire: Foucault's History of Sexuality and the Colonial Order of Things*. Durham and London: Duke University Press; 1995.

van der Pijl, Kees. The Aesthetics of Empire and the Defeat of the Left. Paper presented at. Exploring Imperium. University of Sussex: Department of International Relations and Politics; 2002 Dec 11.

Vaux, Tony. Humanitarian Trends - a strategic view for CAFOD. Humanitarian Initiatives; 2004 Apr.

Warner, Daniel. The Responsibility to Protect and Irresponsible, Cynical Engagement. *Millennium: Journal of International Studies*. 2003; 32(1):109-121.

Watts, Michael. 'A New Deal in Emotions' : Theory and Practice and the Crisis of Development. in: Crush, Jonathan, ed. *Power of Development*. London: Routledge; 1995; pp.44-62.

Weiss, Thomas G. Principle, Politics, and Humanitarian Action. *Ethics and International Affairs*.1999; 13:1-21.

Whitaker, Ben. *A Bridge of People: A Personal View of Oxfam's First Forty Years*. London: Heinemann; 1983.

Williams, Michael C. Civil-Military Relations in Peacekeeping. *Adelhi Paper* (International Institute for Strategic Studies). 1998; (321):1-93.

## Ética y guerra: más allá de la teoría de la guerra justa

Mervyn Frost\*

### Las formas tradicionales de pensar la guerra y la ética

Generalmente, la guerra se ha entendido como una actividad cuya comprensión es posible y que se puede conducir al margen de la ética. En esta visión, ampliamente aceptada, la ética sólo se concibe como una posible restricción. Esta forma de pensar la guerra sugiere que se trata de una actividad en la que la dimensión ética puede introducirse desde fuera. El objetivo de los estudiosos de la ética, como nosotros, sería entonces el de persuadir a aquéllos que *hacen la guerra*<sup>1</sup> para que la hagan de una forma éticamente restringida por lo que consideramos la mejor teoría ética disponible. La persecución de este objetivo sería una forma de exhortación moral. Estaríamos instando aquéllos que hacen la guerra a ejercer control sobre su propia actividad y a restringirla en los términos de las normas éticas que les estamos presentando.

En este trabajo, quiero argumentar que la ética es inherente a la misma actividad de hacer la guerra, a un nivel mucho más fundamental que aquél señalado al inicio.

Hacer la guerra es una actividad desarrollada dentro de una práctica social a la que son intrínsecos componentes éticos muy sólidos. Sin esos componentes, hacer la guerra no sería una actividad significativa para quines la hacen, sino más bien un comportamiento "sin sentido". Hacer la guerra es hacer algo que, desde el punto de vista del actor, tiene una dimensión ética; una dimensión que no es algo que se agrega opcionalmente, sino central a la propia actividad de la guerra.

### Acciones, prácticas y ética

Permítanme introducir mi argumento usando como ejemplos otras dos actividades violentas: el boxeo y las corridas de toros. Pasemos a considerar algunas de las formas desde las cuales se puede entender el boxeo desde un punto de vista ético.

---

<sup>1</sup> N. del T.: A lo largo del artículo se emplea y reitera la expresión "hacer la guerra" con el propósito de enfatizar la idea de la guerra como una actividad insertada en la práctica social.

Hay quienes basándose en fundamentos éticos, prohibirían el boxeo; así como quienes, con la misma base, prohibirían el deporte de la corrida de toros<sup>2</sup>. En estos casos, lo que se intenta es limitar o prohibir una actividad violenta por razones éticas. Tales intentos de prohibición provienen, por decirlo de alguna forma, del exterior de la práctica en cuestión. Los miembros de los grupos anti-boxeo o anti-deportes sangrientos, no son miembros que participen en estas actividades.

Sin embargo, la crítica ética proveniente desde el exterior de estas prácticas, no es la única vía por la que las consideraciones éticas pueden tener peso sobre estas prácticas violentas.

Es de crucial importancia discernir otra dimensión ética que es interna a estos deportes. Esta ética interna del boxeo puede emerger al considerar la actividad desde el punto de vista del propio boxeador o torero<sup>3</sup>. Si el objetivo del boxeador es derribar a su adversario y si el objetivo del torero es matar al toro, entonces hay formas rápidas y fáciles de hacerlo. El boxeador podría simplemente coger una porra y derribar a su adversario. El torero podría simplemente dar un tiro al toro. Sin embargo, los boxeadores y los toreros no hacen estas cosas y no lo hacen porque estas formas de violencia quedan excluidas por las reglas del juego. Quienes así lo hiciesen, serían considerados unos tramposos; se consideraría que se están comportando de una forma no-ética. Si se comportase de esta manera, las consecuencias que tendrían que soportar serían terribles. Quedarían privados de su status en cuanto participantes *bona fide* en estos deportes. Si un boxeador derribara a su adversario usando una porra, dejaría automáticamente de ser considerado un boxeador. La falta sería considerada tan grave que, hablando en sentido figurado, él o ella sería *knocked-out* de la práctica del boxeo – expulsado del *ring*. De la misma forma, el torero que disparase al toro en vez de luchar con el animal, sería privado de su muleta.

---

<sup>2</sup> En Gran Bretaña, todos conocemos los diferentes grupos de presión que están intentando prohibir los deportes sangrientos.

<sup>3</sup> N. del T. : aquí el autor remarca que se debe entender boxeador o boxeadora, así como torero o mujer torero.

Lo que vemos aquí es que estas consideraciones éticas no son restricciones externas a una actividad violenta, sino que son construidas en la forma en que la actividad es constituida dentro de una práctica más amplia. Los componentes éticos son constitutivos del actor y lo definen como un actor de este o aquel tipo. *Ser un actor del tipo x, en una práctica social del tipo y, es estar ubicado en un campo de restricciones éticas constitutivas.* A este nivel, la cuestión para los teóricos de la ética, como tú y como yo, no es “¿cómo deberíamos restringir lo que hacemos en el área de los negocios, del combate de la guerra, del boxeo, de la caza, de la enseñanza, (o cualquier otra actividad)?”, como si tuviéramos la opción de estar restringidos o no. Más bien, el interrogante a formularnos es de ¿qué forma estamos restringidos por las reglas internas a las prácticas en cuyo marco tienen lugar dichas actividades - de tal modo que no respetar alguna de ellas podría derivar en la pérdida del estatuto como actores de estas prácticas?

Entonces, podemos preguntarnos sobre cualquiera de las prácticas, dentro de las cuales hacemos algo (cortejar, hacer la guerra, involucrarse en la política, rezar, jugar un juego, implicarse en la educación, etc.): “¿cual es el componente ético inherente de tal modo en esta práctica que si lo desobedeciéramos, seríamos excomulgados de ella?”. Normalmente, nosotros que somos los actores de estas prácticas no tenemos que hacernos esta pregunta de forma explícita porque, en general, sabemos implícitamente cuáles son las restricciones; sabemos lo que debemos hacer para evitar perder nuestra posición en cuanto actores de estas prácticas. En este sentido, nos comportamos de forma ética sin tener que pensar en ello. Los problemas surgen, pero cuando nos encontramos con casos difíciles. Estos se dan cuando nos encontramos con circunstancias poco usuales en las que no está claro cuál es el comportamiento correcto.

Obviamente sabemos que las prácticas, dentro de las cuales desarrollamos nuestras actividades, cambian con el tiempo y cambian por muchos motivos, como la llegada de nuevas tecnologías tras inventos revolucionarias, encuentros con otras prácticas, accidentes de la naturaleza, entre otras. Algunas veces, los participantes en las prácticas empiezan a cambiar deliberadamente lo que se conoce coloquialmente como “las reglas del juego”; mientras, otras veces, las prácticas van cambiando gradualmente a través del tiempo por las acciones irregulares y fragmentadas de los participantes sin que nadie sea consciente de la totalidad de cambios que derivarán de ellas. En la medida en que cambian los conjuntos

internos de las “reglas del juego” en las prácticas, también cambian los componentes éticos que les son inherentes.

Lo mismo ocurre en la práctica dentro de la cual se hace la guerra. Esta práctica, como todos sabemos, ha cambiado a lo largo de los siglos. La práctica de guerrear tal y como fue constituida en los tiempos feudales no era lo mismo que aquella que predominó entre las ciudades-estado italianas durante el Renacimiento; así como también difería de la forma como de hacer la guerra en el periodo tras la Paz de Westfalia. Pero, a su vez, ésta era diferente de la práctica de la guerra total en el siglo XX que, una vez más, se reveló diferente a la práctica de las guerras de liberación nacional, las nuevas guerras y la ahora llamada guerra contra el terror global. Cada una de estas prácticas posee, inherente a ella - (digamos, “constitutivo de ella”) - un componente ético complejo. Estos estándares éticos, intrínsecos a las prácticas de hacer la guerra, han pasado por cambios radicales en la medida en que estas prácticas fueron cambiando.

En este artículo pretendo tratar algunos de los cambios más recientes que ha sufrido la práctica de hacer la guerra, así como los estándares éticos inherentes a ellas. Un interés que nos guía a lo largo de todo el artículo es: desde la Paz de Westfalia, hacer la guerra ha sido una actividad ubicada en la práctica de los estados soberanos. El conjunto de valores contenido en la teoría de la guerra justa ha sido un componente clave de la ética inherente a la práctica de hacer la guerra. En la medida en que cambia la práctica donde se ubica la actividad de hacer la guerra, ¿habrá perdido su preeminencia la teoría de la guerra justa?

### **Hacer la guerra y la tradición de la guerra justa**

En los siglos XIX y XX, la teoría de la guerra justa tradicional ha sido un importante componente de la subestructura ética de una sociedad de estados soberanos. En los términos de esta teoría, el carácter justo (o injusto) de las guerras depende de lo que hacen los estados, no de lo que hacen los individuos o grupos de individuos (que no son los estados). Esta teoría se ha plasmado en el derecho internacional; identificable fácilmente como un elemento fundamental del sistema de Naciones Unidas que incluye, como miembros, a la inmensa mayoría de los estados. No entraré en los detalles de la teoría de la guerra justa clásica porque no es mi propósito. Ésta la componen, como se sabe, dos elementos fundamentales: al



primero se le denomina *ius ad bellum*, y consiste en las justificaciones para ir a la guerra, mientras que el segundo, el *ius in bell*, se centra en los medios que se emplean para hacer la guerra justa.

En su forma contemporánea, esta teoría está bien articulada en el libro de Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*<sup>4</sup> a través de su formulación del conocido paradigma legalista. Una de sus características principales es que los actores son entendidos como estados soberanos; y en las relaciones entre estados soberanos sólo la agresión de un estado hacia otro justifica ir a la guerra. Las guerras justas son entonces guerras de autodefensa. Hay también algunas justificaciones subsidiarias que se construyen sobre la principal. Ayudar a un estado, agredido por otro en el incumplimiento de un tratado, puede ser una justificación aceptable para la guerra. Si una tercera parte interviene en una guerra civil, la contra-intervención puede estar justificada. La intervención armada también puede quedar justificada cuando hay graves violaciones de los derechos humanos. Sólo los estados pueden hacer la guerra de forma justa; los ejércitos privados no. El objetivo de una guerra justa es restituir el *status quo ante*. El caso clásico consiste en expulsar al estado agresor del territorio que invadió. Hay otras características bien conocidas de la tradición de la guerra justa: la guerra se debe hacer por una autoridad legítima; se deben agotar todos los medios de resolver el problema antes de recurrir a la guerra; la fuerza empleada debe ser proporcional al objetivo, y el estado que promueve la guerra debe hacerlo en base a una causa justa.

Ahora, centrémonos en el *jus in bello*. Sus principios fundamentales son: en el acto de luchar la guerra, se debe hacer una clara distinción entre soldados y civiles; la guerra se hace justamente sólo cuando es en contra de soldados; se deben minimizar los daños colaterales sobre los civiles; la fuerza empleada debe ser proporcional a los objetivos establecidos; ciertas armas son excluidas, y hay reglas específicas sobre cómo se debe tratar a aquéllos que han dejado de combatir, prisioneros de guerra (con respecto a su salud, alimentación, vestuario, abrigo, etc). En los términos de esta teoría, las armas de destrucción masiva quedarían excluidas por no respetar la distinción entre soldados y civiles. No pretendo discutir las muchas cuestiones interesantes que emanan de la teoría de la

---

<sup>4</sup> M. Walzer, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, Penguin, Harmondsworth, 1980.

guerra justa clásica. Todo lo que pretendo remarcar es que esta tradición ética es, de hecho, propia de la sociedad internacional de estados tal y como la conocemos. El escenario donde se ubica está claro; la guerra es un componente del sistema de estados.

Hay todo un conjunto de reglas que rigen la forma en que esta acción esencial en el interior del sistema puede ser llevada a cabo de forma justa. Es importante aclarar que no estoy afirmando que la ética de la guerra justa es siempre respetada en la práctica diaria internacional.

Los estados a menudo infringen las leyes construidas por la teoría de la guerra justa, pero esto no contradice en absoluto el argumento central de que el discurso dentro del cual se entiende, se habla, se practica y se critica la guerra se ajusta al esquema que he trazado.

Cuando se estableció el sistema de Naciones Unidas se procedió a una reelaboración de esta tradición. La ONU creó un sistema de seguridad colectiva que se construyó sobre los principios de la guerra justa. La institución de la seguridad colectiva se basa en la existencia de un sistema de estados soberanos. En éste, la actividad de hacer la guerra debe ser regulada por el derecho internacional que, a su vez, también deriva en parte de la teoría de la guerra justa clásica. La agresión continuaría siendo el desencadenante de una guerra justa. Sin embargo, hoy en día, bajo el sistema de Naciones Unidas, es necesario pasar por todo un procedimiento legal para determinar lo que cuenta como agresión. Esto dejaría de ser un sistema de autoayuda. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sería el sujeto titular del derecho a declarar cuándo un acto de agresión ha sido cometido por un estado contra otro, y cuándo la guerra, como respuesta a este acto de agresión, estaría justificada.

Es importante hacer referencia, muy brevemente, a lo que la teoría de la guerra justa excluye como injusto. Es el caso de las guerras privadas, las que tienen lugar dentro del estado, las guerras encubiertas, las secretas, las sucias, las guerras de expansión imperial y las guerras totales. Fundamentalmente, el sistema de Naciones Unidas excluye la autoayuda para los estados miembros. Éstos están obligados a solicitar a la ONU y, más específicamente, al Consejo de Seguridad, que se les confiera autoridad para llevar a cabo sus propósitos.

Dentro de la sociedad de estados, imbuida de su ética de la guerra, determinados actores individuales son constituidos como merecedores de respeto. Por ejemplo, están aquéllos que aparecen definidos como bravos guerreros; aquéllas mujeres que les sirven y aparecen definidas como almas bellas por su dedicación como enfermeras, esposas y amas de casa. Asimismo, están los ciudadanos protegidos por los bravos guerreros que, agradecidos, están dispuestos a dirigir sus impuestos a su entrenamiento, a uniformarlos con vistosas indumentarias y a condecorarles cuando desempeñan con mérito sus funciones. Es de sobras sabido que a esta tradición subyace toda una historia de género que debería ser contada. Véase Jean Elshtain, *Women and War* (Elshtain, 1987). En esta tradición, nos encontramos a menudo la invocación de eslóganes que exhortan las virtudes del autosacrificio. De la misma manera, la tradición también establece una idea bastante clara sobre cómo debe ser un estado virtuoso; aquél que defiende la libertad y la soberanía de los estados.

En general, en esta tradición, hay pocas dudas sobre qué debería contar como una buena razón para ir a la guerra y cómo ésta se debería luchar. Estas guerras normalmente tienen escenarios específicos de operación, así como fines determinados. Son competiciones entre ejércitos rivales. Para quienes busquen ejemplos de este tipo de guerra, la primera guerra contra Irak constituye un caso claro de guerra justa. Los estados que proclaman la libertad en el mundo, hicieron frente al estado malhechor que cometió la agresión.

Todo esto está más o menos bien asentado y salvaguardado por el derecho internacional. Las partes enfrentadas en las guerras convencionales despliegan la violencia, muchas veces violencia extrema, uno contra otro dentro de la práctica constituida por las reglas que he mencionado.

Un gran problema para aquellos que supuestamente entenderíamos las prácticas constitutivas dentro de las cuales las guerras modernas tienen lugar, surge cuando nos encontramos con el hecho de que, en su gran mayoría, las guerras que se han librado desde la Segunda Guerra Mundial no se ubican dentro de esta práctica. En su lugar, hemos asistido al surgimiento de tres (y posiblemente cuatro) prácticas diferentes de guerra. ¿Qué prácticas son estas y qué éticas les son inherentes?

## Guerras de liberación nacional

En esta sección cuento cómo la práctica de la guerra ha evolucionado más allá de la simple autorización de la guerra entre estados – cómo ha evolucionado para justificar la violencia en el interior del estado, así como las guerras emprendidas por actores no estatales en contra del estado. Me centro ahora en la práctica dentro de la cual se combaten las guerras de liberación nacional.

Todos tenemos una vaga idea de las principales características de las guerras de liberación nacional que han dominado el periodo de la descolonización tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Éstas eran, ante todo, guerras de los colonizados en contra de los colonizadores o, desde la perspectiva contraria, guerras combatidas por un estado en contra de un movimiento de liberación. Los estados a menudo las describen como guerras contra grupos terroristas. A propósito de las guerras de liberación nacional, muchas veces se cita el dicho: “Para uno, un terrorista, para otro, un combatiente por la libertad”. Las guerras de liberación nacional no se luchan entre estados que se consideran iguales en términos de soberanía; no se combaten en campos de batallas establecidos; a menudo, tampoco hay victorias claras, y no existen canales diplomáticos predeterminados y estables a los que recurrir para ponerles fin. Este tipo de guerra no es entre respetables y honorables ejércitos rivales. Tampoco son guerras en las que las partes respetan el credo del guerrero honorable, como tan bien se describe en el trabajo *Human Warfare* de Christopher Coker o en la obra de ficción de Hemingway (Coker, 2001). Las guerras de liberación nacional son guerras de ataque y retirada<sup>5</sup>, y los métodos empleados no son convencionales. La identificación de los soldados de liberación nacional no resulta fácil, ya que muchas veces se les confunde con los campesinos locales. Los combatientes no llevan señales distintivas claras que los identifiquen como soldados. Asimismo, tampoco defienden su territorio del enemigo, sino que atacan y huyen en busca de refugio. Ellos apuntan al terror, empleando, a menudo, armas no convencionales. En el propio combate no siempre diferencian claramente entre soldados y civiles, y, la mayoría de las veces, no hacen prisioneros.

---

<sup>5</sup> B. Paskins y M. Dockrill, *The Ethics of War*, Duckworth, Londres, 1979.

De la misma manera, los estados que hacen uso de sus recursos militares para combatir a los así llamados “terroristas”, suelen recurrir a métodos no convencionales antiterrorismo y anti-insurgencia. Muchos han hecho carrera escribiendo libros sobre los métodos empleados en la lucha contra el terror. Éstos incluyen la intimidación, la tortura, el asesinato y muchos tipos de otros elaborados métodos que incluso podrían ser usados contra la población civil cuando ésta es sospechosa de proporcionar apoyo o cobijo a los terroristas. Cualquiera de nosotros podría compilar una lista de estados donde han tenido lugar guerras de liberación nacional que encajan en esta descripción. La lista incluiría: Kenya, Rodesia, el suroeste africano, Angola, Palestina, Argelia, Chechenia, Irlanda del Norte, el País Vasco y muchos más.

La teoría de la guerra justa clásica no se ajusta netamente a estas guerras. No disponemos de una versión de esta teoría bien definida y clara para las guerras de liberación nacional. Las normas éticas que sostienen la práctica de estas guerras no han encontrado una formulación canónica. Más aún, las normas no han sido codificadas en el derecho internacional de otra forma que no sea la ambigüedad. Sin embargo, la veracidad de estas afirmaciones, no implica, de ningún modo, que no exista un fundamento normativo para esta práctica. En cualquier caso, el componente ético de la práctica de estas guerras es más sobresaliente que el sostenido por la ética de la guerra justa en el sistema de estados.

Con las guerras de liberación nacional, nos sentimos atraídos hacia diferentes principios éticos ampliamente aceptados que nos apuntan en diferentes direcciones. En la comunidad internacional de estados, reconocemos un principio de autodeterminación – el principio de que la gente tiene derecho a autodeterminarse en lugar de ser gobernada por una potencia colonial. Sin embargo, no determinamos con tanta claridad qué formas de poder, éticamente justificadas, pueden emplearse para perseguir la autodeterminación cuando ésta se le ha negado a un pueblo.

Concretamente, no estamos seguros de cuándo la violencia puede emplearse legítimamente para lograr este fin. De la misma forma, tampoco existe una orientación clara sobre un *ius in bello* para tales guerras. Así, cuando un pueblo recurre a la violencia para lograr la autodeterminación nacional - como Palestina, Irlanda del Norte, Chechenia, etc. - no existe un conjunto claro de ideas sobre cómo combatir de manera justa en favor de este objetivo. Igualmente, si la

búsqueda de esta autodeterminación queda impedida por la fuerza, ¿está el uso de la fuerza justificado? El derecho internacional cuenta con procedimientos detallados para determinar cuándo a un pueblo se le reconoce como estado pero, sin embargo, la ley no esclarece qué medios puede emplear un pueblo para llegar, de forma justa, a este mismo fin. ¿Por qué?

Hay dos formas distintas de argumentación. Podríamos decir simplemente que no es pertinente hablar de ética en guerras como estas – que las guerras de liberación nacional son simplemente luchas de poder entre el pueblo oprimido y el estado que les oprime. O podríamos decir que estos tipos de guerra son una forma de acción y que toda la acción queda ubicada en prácticas. Puesto que las consideraciones éticas son inherentes a todas las prácticas, debe haber, por lo tanto, una dimensión ética en las guerras de liberación nacional; una dimensión ética que, simplemente, no ha sido estudiada por los académicos. No hubo un San Agustín ni un Tomás de Aquino que explicase cuáles son las reglas éticas de esta práctica. Creo que esta segunda opción es la correcta. Argumentaría contra la posición que, partiendo de que la teoría tradicional de la guerra justa no se ajusta a este tipo de guerra, entonces éstas deben entenderse, simplemente, como guerras sucias; conflictos a los que no subyace ningún estándar ético claro. De manera realista, aceptar que este es el mundo sucio en el que nos ha tocado vivir. Esta manera de argumentar, nos llevaría a la conclusión de que, frente a la violencia de quienes no tienen ética alguna, habría que responder con una similar falta de ética. Si uno siguiera esta línea de razonamiento, se llegaría a la conclusión de que para combatir este tipo de violencia todo lo que uno puede hacer es encontrar los medios que funcionen y aplicarlos, sin ninguna restricción por consideraciones éticas. Este sería un llamamiento a la acción guiada por una racionalidad instrumental sin restricciones éticas. Un argumento en esta dirección puede encontrarse en Roger W. Barnett, *Asymmetrical Warfare: Today's Challenge to U.S. Military Power* (2003, Washington DC: Brassey's Inc).

Me gustaría cuestionar este punto de vista. Existen reglas constitutivas fundamentales para este tipo de guerra, exactamente de la misma forma que las hay para las guerras convencionales entre estados. Hay algunos principios éticos básicos y ampliamente compartidos que le son inherentes a esta práctica de guerra. Si uno no entiende la dimensión ética de las guerras de liberación nacional, entonces no entenderá nada sobre estas guerras. Como veremos más adelante, en este tipo de práctica de guerra la ética sobresale de una forma aún más evidente

que en la práctica convencional de hacer la guerra. No podemos ignorar el hecho de que, en esta práctica, el mismo uso de la violencia forma parte del argumento ético.

Quisiera exponer mi argumento recurriendo a un ejemplo que conozco particularmente bien. Se trata de la guerra contra el *apartheid*. Presumo que el lector tenga al menos un conocimiento elemental de las instituciones políticas en Sudáfrica entre 1948 y 1989, cuando el *National Party*, formado por una minoría de blancos Afrikaner nacionalistas, gobernaba sobre una mayoría negra a la que se le negó totalmente la representación política en los órganos centrales del gobierno. El Congreso Nacional Africano (CNA) se opuso con vehemencia a esta imposición y recurrió a numerosas estrategias para reformar la organización política, entre ellas el giro hacia la violencia.

El gobierno del *National Party* (NP) retrataba a los que empleaban la violencia en su contra como "terroristas". La descripción incluía todo un conjunto de valoraciones sobre los objetivos éticos de la organización y los métodos que empleaba. Según el gobierno de aquel entonces, estos terroristas se oponían a la libertad, a la democracia, al imperio de la ley, a los principios cristianos y, en general, a los estándares occidentales de civilización. Se decía que en la persecución de sus objetivos (de tipo comunista), el CNA estaba dispuesto a infringir todos los principios de la tradición de la guerra justa. No se adherían a la distinción entre civiles y soldados, atacaban a mujeres y niños, usaban métodos terroristas y otros parecidos. En pocas palabras, eran unos bárbaros. El Primer Ministro de Rodesia, Ian Smith, acudió a argumentaciones similares cuando se enfrentó a los "terroristas" de su país. Se podría contar la misma historia sobre los demás estados, mencionados anteriormente, que han sufrido este tipo de guerra.

Por el contrario, el CNA declaraba que el Gobierno de Sudáfrica estaba involucrado en prácticas de terrorismo de estado. Su política era contraria a la democracia, a los derechos humanos, al imperio de la ley, etc. Y todo esto se le negaba al CNA a través de métodos terroristas que incluían asesinatos, violaciones, torturas, exilios forzados y otros. Se reivindicaba la lucha contra el estado como una lucha justa. Y era justa, en cuanto una lucha de liberación nacional, pero también porque representaba una lucha contra un poder estatal que usaba método terroristas para mantener su gobierno injusto. *Podemos ver, por lo tanto, como*

*ambas partes en esta guerra intentaban describirse a sí mismas como actores que actúan de forma justa frente al comportamiento injusto de la otra parte.*

Permítanme que repita mi argumento central. En el enfrentamiento entre las partes en este tipo de guerra, el continuo uso de un argumento ético entre ellos constituía un elemento clave. Se podía ver cómo cada una de las partes intentaba convencer a sus seguidores, a los partidarios del "enemigo" y a la comunidad internacional, de que la otra parte desarrollaba una política inmoral y usaba la violencia (hacer guerra) de manera injusta. Con el fin justificar su posición, apuntaban a lo que la otra parte hacía o decía ... De la misma forma, la otra parte hacía contra-acusaciones similares. Cada uno ponía la conducta del otro bajo escrutinio *en los términos de determinados criterios éticos, ampliamente compartidos, incorporados en la práctica internacional en la que todos participaban*. Los criterios a los cuales se apelaba incluían: el principio de autodeterminación nacional, un principio de oposición al imperialismo y al gobierno colonial, una serie de principios relacionados con los derechos humanos individuales, el principio de democracia y el del imperio de la ley, entre otros.

En estas luchas, ambas partes empleaban, de hecho, métodos violentos pero se pueden distinguir las formas en que se usaban. Hay que reconocer que el Gobierno de Sudáfrica empleaba trucos sucios que traicionaban descaradamente los principios mencionados, pero siempre que lo hacían, no dedicaba pocos esfuerzos a mantenerlos en secreto. Muchas de los hechos más significativos sólo han salido a la luz a través de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Los desmesurados esfuerzos para ocultar estos hechos, revelan que el gobierno de la época era consciente de que lo que estaba haciendo no era correcto y que si se hacía público, su posición de cara a la opinión pública internacional hubiera quedado comprometida.

De forma parecida, cuando el CNA recurría a la violencia reiteraba que era el último recurso disponible para un pueblo al que se le negaba el acceso a los canales convencionales de la política democrática; enfatizaba que no estaba atacando a la gente, ni siquiera a blancos Afrikaner, de forma aleatoria, sino que se esforzaban por apuntar simplemente a los agentes del estado opresor como objetivo. Eran muy diligentes en la selección de aquéllos que podían ser identificados como componentes del régimen.



El CNA destacaba, en todo momento, que el régimen opresivo no estaba respetando los derechos básicos de los negros que incluían el derecho de *habeas corpus*, pasando por derechos tales como la libertad de asociación, de expresión, el derecho a participar en un gobierno democrático y muchos otros derechos civiles y políticos. El principio elemental interno a esta práctica de guerra, exige que cada una de las partes enfrentadas sostenga que el esfuerzo realizado por la otra parte para hacer la guerra es completamente injusto. Los criterios que subyacen a estas afirmaciones son comunes a ambas partes. El objetivo de los discursos y de la lucha en estas guerras, es ganar la argumentación, más que ganar la guerra a través de una victoria decisiva al modo de las guerras convencionales. En estas guerras suele ocurrir que ninguna de las partes tiene una probabilidad realista de ganar en algún sentido convencional. Los “terroristas” no pueden derrotar al estado porque es demasiado fuerte desde un punto de vista militar y rico en términos de recursos disponibles. El estado no puede vencer a los terroristas con una victoria categórica porque, primero, no está claro qué implicaría y, segundo, independientemente de cuantos “terroristas” se maten, siempre quedarán otras pequeñas células listas para continuar la lucha. Por lo tanto, el “juego” no se decide a través de una victoria en sentido militar, sino más bien en sentido político. Este tipo de victoria exige ganar el argumento; lo que se traduce, a largo plazo, en el apoyo político y, por lo tanto, en el poder político. A fin de cuentas, el Gobierno del Sudáfrica no perdió la guerra en ningún sentido militar convencional, pero fue derrotado en el plano discursivo. Por el año 1986, ya no había ningún estado que apoyara sus argumentos, ninguna compañía que renovara, en el ámbito internacional, los préstamos a Sudáfrica, ningún organismo internacional que acudiera en su auxilio. No tenía aliados. El debate estaba perdido y, por ende, también la guerra. Se podría decir que *este tipo de guerra es un argumento ético con una dimensión militar*.

Los principios éticos subyacentes a este tipo de “argumento ético armado” son claros. Las reclamaciones se formulan en los términos de la sociedad civil global (que es el lenguaje de los titulares de derechos) y del lenguaje de la sociedad de estados democráticos y en vías de democratización; en suma, del lenguaje de los derechos de ciudadanía. La lucha es entre partes que reclaman, cada una por su lado, actuar en los términos de las normas contenidas en estos lenguajes. Las argumentaciones son dirigidas tanto a una audiencia local como internacional.

En síntesis, la teoría de la guerra justa articuló una ética que legitimaba y constreñía el uso de la violencia en una práctica de estados soberanos. Para participar en esta práctica de hacer la guerra, los estados miembros tenían que entender su ética fundacional. Asimismo, las guerras de liberación nacional fueron/son combatidas dentro de una práctica que contiene tanto actores estatales como un tipo particular de actores no estatales, los movimientos de liberación. Para participar, los estados y los miembros de estos movimientos tenían que entender la base ética subyacente a esta práctica de hacer la guerra. Los principios éticos en cuestión se referían a cómo deberían ser las relaciones entre un estado, su gobierno y sus ciudadanos. Las palabras claves son autodeterminación, representación, democracia y derechos humanos. Esta práctica de guerrear requiere que ambas partes se impliquen en una elaborada combinación de violencia y argumentación pública. Los argumentos típicos que se proponen para justificar el uso de la violencia por parte de aquéllos involucrados en una guerra de liberación son:

- Todos los canales políticos convencionales han sido bloqueados por el “régimen”; la violencia es lo único que les queda.
- Frente a una persecución continua por parte del gobierno opresor, la violencia debe ser interpretada como el último recurso para la autodefensa.
- La violencia es la única forma de movilización política disponible en ausencia de un espacio público donde desarrollar una política democrática convencional.

Es fundamental subrayar que los movimientos de liberación a menudo hacen un uso táctico de la violencia para intentar provocar al gobierno a que éste responda de forma severa; lo que generalmente incluye abusos sobre los derechos humanos. Una respuesta desmesurada refuerza los argumentos de justificación ya esgrimidos por aquéllos involucrados en la lucha de liberación.

El gobierno opresivo, en estos casos, suele utilizar los siguientes argumentos para justificar el recurso a la violencia:

- Argumentos que muestran que los “terroristas” están desplegando una violencia aleatoria y de forma indiscriminada.

- Argumentos que muestran que los “terroristas” no están haciendo uso de los numerosos canales alternativos que se les ofrece para llevar a cabo una política pacífica.
- Que el movimiento “terrorista” no muestra ningún respeto hacia los derechos de sus propios seguidores.
- Que los “terroristas” emplean métodos de terror para conseguir apoyos a favor de su causa.
- Que con el fin de proteger a sus ciudadanos, el estado tiene que recurrir al empleo de una fuerza extraordinaria para hacer frente a las actividades violentas de los terroristas.
- Argumentos que demuestran que el gobierno cuenta con la aprobación de la comunidad internacional. El gobierno intentará demostrar la legitimidad de su causa mandando a miembros del gobierno en visitas diplomáticas al extranjero e invitando a oficiales de alto rango de países extranjeros a visitarles.

En estas guerras, quienes luchan por la liberación, están obligados a demostrar que poseen un argumento sólido en defensa de su reivindicación estatal - derecho a la autodeterminación - y que, como individuos, están siendo brutalmente reprimidos por el gobierno en funciones – sus derechos humanos no están siendo respetados.

Lo que los denominados gobiernos represivos tienen que demostrar es que no son lo que les acusan de ser; que han creado canales de participación política para los así llamados rebeldes, y que sólo recurren a la violencia para combatir el terror, pero no para silenciar aspiraciones políticas legítimas.

Las guerras de liberación nacional pueden ser entendidas como parte de una práctica con determinados componentes éticos que se articulan tanto en los discursos como en las acciones de las partes enfrentadas.

La prueba de lo que estoy diciendo es simple: ¿han utilizado los movimientos de liberación como el IRA, la OLP, ETA, KLA y otros argumentos como los que he esbozado para justificar su recurso a la violencia? De la misma manera: ¿usan los gobiernos que se oponen a estos movimientos el tipo de argumentos que he

indicado? Lo hacen, aunque no pueda en este breve artículo ofrecer pruebas de ello. El uso de estos argumentos por las partes enfrentadas revela la existencia de la práctica de hacer la guerra con su ética inherente - como he descrito. En cada caso particular de lucha de liberación, la mayoría de nosotros tiene una visión sobre quién está ganando el argumento. Nos posicionamos sobre la cuestión de quién tiene razón entre el Gobierno Israelí y la OLP, así como entre los chechenios y el Gobierno ruso. Aunque no estuviésemos de acuerdo con la posición a defender en cada caso, a fin de cuentas, sabemos cuáles son los términos del argumento. Lo sabemos porque somos participantes de esta práctica de hacer la guerra con sus elaboradas reglas sobre cuándo una guerra de liberación nacional es justa, qué tipo de violencia es apropiada en el apoyo a tales luchas y otros similares.

### **“Nuevas Guerras”**

Recientemente han surgido indicadores que apuntan a la emergencia de lo que parece ser una nueva variante de la práctica de hacer la guerra de liberación nacional. Es la práctica dentro de la cual se luchan las llamadas “Nuevas Guerras”. Por lo que sé, esta denominación se popularizó con el libro de Mary Kaldor, *New and Old Wars* (Kaldor 1998)<sup>6</sup>.

Hay varias características de las “Nuevas Guerras” que las convierten en explícitamente diferentes de las guerras de liberación nacional convencionales. Estas últimas fueron, en su gran mayoría, luchas en contra de la opresión colonial y del imperialismo, y tuvieron lugar en el interior de una entidad política bien definida, con fronteras claras. Tengo en mente las luchas en Rodesia, Angola, Mozambique, Zambia, Uganda, Kenia, Israel y muchas otras. En estos casos, el marco de la lucha era el establecimiento de una relación justa entre un determinado estado, su gobierno y sus ciudadanos. En el fondo, se trataba de establecer un orden constitucional justo y efectivo. Las fronteras y la identidad del estado no quedaban desafiadas. Lo que estaba en juego en estas guerras no era aquello en lo que se debería convertir el estado, sino más bien qué forma constitucional debería prevalecer en el estado en cuestión. En vez de un régimen colonial, racista y minoritario, lo que se perseguía era un orden constitucional democrático. Como hemos visto, en la lucha por este objetivo, aquéllos que la llevaban a cabo tenían que demostrar su compromiso hacia el fin último a través de

---

<sup>6</sup> N. del T: Se encuentra disponible la traducción española: M. Kaldor, *Las nuevas guerras: violencia organizada en la era global*, Tusquets, Barcelona, 2001.

la justificación de la violencia como último recurso, la selección de sus objetivos, etc.

Las “nuevas guerras”, como afirma Kaldor, son diferentes. Éstas son las guerras de la limpieza étnica en un área donde el estado está colapsado, está en proceso de colapso o donde su misma identidad está siendo desafiada. Quienes llevan a cabo estas guerras buscan intimidar o aterrorizar a una parte identificable de la población en una región (los croatas, los serbios, los bosnios) para que abandonen la zona donde viven. El área desocupada quedaría entonces transformada en un estado nuevo y étnicamente puro. Los métodos empleados incluyen el incendio provocado, la masacre, la violación y la tortura. Contrariamente a las guerras de liberación nacional, la violencia en estas guerras se dirige directamente a los civiles. Quienes perpetran la violencia en este tipo de guerra, lo hacen en nombre de la identidad étnica y del derecho a la autodeterminación nacional. Los agentes “purificadores” en estas “guerras” no son ejércitos unificados, sino una variedad de formaciones militares que van desde bandas criminales, pasando por grupos paramilitares liderados por los denominados “señores de la guerra” hasta secciones de ejércitos regulares. Todos estos operan de una forma relativamente poco coordinada. Kaldor llama la atención sobre las complejas conexiones que prevalecen entre estos grupos que luchan bajo una bandera étnica y los varios grupos internacionales que les apoyan.

Una cuestión recurrente a lo largo de la descripción que hace Kaldor es que sería un error concebir estas “nuevas guerras” como guerras entre proto-estados étnicos. Describirlas de esta forma y tratar a los líderes de los grupos étnicos como si fueran estados “en lista de espera”, sería concederles un status y una legitimidad que no se merecen. En lugar de usar el lenguaje y los conceptos de las “viejas guerras” para explicar estas guerras inter-étnicas, Kaldor afirma que estas últimas se entienden mejor como guerras entre quienes apoyan a una sociedad civil transnacional y las fuerzas que se le oponen. La autora es severamente crítica con lo que ella misma enuncia como “la persistencia de las formas heredadas de pensar sobre la violencia organizada, la incapacidad de entender el carácter y la lógica de la nueva forma de hacer la guerra”<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Kaldor, 1998, p. 113.

Lo que se necesita, afirma la autora, es una respuesta mucho más política a dichas guerras. “Se necesita una política de inclusión que se contraponga a la política de la exclusión; el respecto por los principios internacionales y las normas legales tiene que ser contrapuesto a la criminalidad de los señores de la guerra. En suma, lo que se necesita es una nueva forma de movilización política cosmopolita que incluya a ambos, la denominada comunidad internacional y las poblaciones locales, y que sea capaz de contrarrestar la sumisión a los varios tipos de particularismos”<sup>8</sup>. Lo que sugiere es lo siguiente: la reconstrucción de la legitimidad política haciendo uso de ciertos principios cosmopolitas, incluido el derecho cosmopolita; un cambio de la diplomacia *top-down* hacia la diplomacia cosmopolita, lo que implica controlar la violencia para permitir que se cree un espacio donde la política local pueda emerger – una política fiel a los principios internacionales; un cambio desde el mantenimiento de la paz y/o imposición de la paz hacia la imposición del derecho cosmopolita. Esto, una vez más, apunta a la creación de espacios para la política basada en normas cosmopolitas. “La tarea de hacer respetar las leyes cosmopolitas se sitúa en un punto medio entre la labor de un soldado y la de un policía”<sup>9</sup>. Este tipo de acción debe asentarse en el consentimiento de las partes implicadas y debería ser imparcial. Finalmente, la autora aboga por trasladar el énfasis de la ayuda humanitaria a la reconstrucción. Defiende como objetivo principal la reconstrucción de las autoridades políticas. Para este fin, se tendrían que erigir “zonas de civilidad” dentro de las cuales la reconstrucción de la autoridad política pudiera tener lugar.

¿Será que estas “nuevas guerras” representan una nueva práctica de la guerra? A simple vista, podría parecer que estas guerras son sólo guerras de liberación nacional modificadas. Una razón para pensarlo sería el hecho de que los protagonistas en estas guerras justifican lo que hacen en los términos del principio de liberación nacional. Los bosnios demandan un estado bosnio, los kosovares quieren un estado kosovar y de ahí en adelante. Sin embargo, hay algunas características de “las nuevas guerras” que son muy diferentes a las clásicas luchas de liberación. Éstas son:

- En estas guerras, la violencia es normalmente el primer paso y no el último recurso.

---

<sup>8</sup> Íbidem, p. 114.

<sup>9</sup> Íbid., p. 125.

- En estas guerras, la violencia no está principalmente dirigida a las fuerzas militares adversarias, con algunos daños colaterales sobre los no-combatientes. Por el contrario, la violencia está dirigida directamente hacia los civiles - hombres, mujeres y niños. El objetivo es la limpieza étnica de la zona.
- Esta violencia se justifica en términos de la protección de una identidad étnica.
- Entre los métodos empleados para forzar a las personas a abandonar un área, se encuentran los dirigidos a humillar al enemigo, violando a sus mujeres, engendrando niños bastardos ... Se hace un uso consciente de lo que se conoce como humillante para la cultura del grupo étnico en cuestión.
- A pesar del discurso de la identidad étnica, normalmente hay conexiones con las bandas criminales.
- Los métodos militares empleados no se ajustan fácilmente a los argumentos que apelan a normas internacionales de resonancia global como la democracia y los derechos humanos.

Lo que me llama la atención en estas guerras es que no son fácilmente comprensibles o, más bien, simplemente no se pueden entender en los términos de las normas ampliamente aceptadas en la comunidad internacional. La autodeterminación nacional es la única norma establecida a la cual se apela en estas guerras. Sin embargo, en éstas los beligerantes no montan campañas para generar amplios apoyos a nivel internacional como lo hicieron en su momento los movimientos de liberación nacional en Sudáfrica, Irlanda del Norte, Rodesia, Israel, Timor Oriental y otros.

En general, diría que Kaldor tiene razón al afirmar que podemos entender mejor a los señores de la guerra al considerarlos en conflicto con la sociedad civil. Están en conflicto con una sociedad, en la que se respeta el derecho de los individuos a participar libremente en la formación de alianzas políticas que consideran acertadas. Esto explica por qué la forma en que la comunidad internacional se involucra en estas guerras se articula en términos de intervención humanitaria para proteger a hombres y mujeres - de cualquier raza, creencia o afiliación - de los graves abusos de los derechos humanos e, incluso, del genocidio. En la práctica global contemporánea, la forma de lucha por la autodeterminación

nacional que subyace a estas “nuevas guerras”, no es aceptada como una forma justa de hacer la guerra. Y no lo es porque quienes luchan en ellas no muestran el más mínimo respeto por los derechos humanos básicos, innatos a cualquier persona. En estos casos, las acciones de los movimientos de liberación no pueden ser entendidas como argumentos éticos con una dimensión violenta.

En relación con estas “nuevas guerras”, ha surgido un nuevo posicionamiento de la comunidad internacional en el que se pasa a considerar ético el uso de la violencia en circunstancias excepcionales. Estas circunstancias se dan cuando la forma en que se combaten las “nuevas guerras” de liberación nacional, pone en peligro los derechos que se entiende que los individuos poseen en una sociedad civil global. Se sanciona el uso de la violencia para prevenir graves violaciones de los más básicos derechos civiles y políticos, así como del genocidio.

Me parece (y necesito desarrollar mi argumento de forma mucho más detallada) que quienes luchan en estas “nuevas guerras”, están apelando a normas muy bien establecidas, como aquéllas pertenecientes a la autodeterminación y a los derechos humanos, pero los medios de lucha que emplean desprecian descaradamente esas mismas normas con las que justifican sus actos. Sus acciones son análogas a las de los primeros misioneros /soldados cristianos en Sudamérica que profesaban una lucha contra los nativos para imbuirlos de los valores cristianos; pero los mismos medios que empleaban implicaban un abuso de esos mismos valores que decían defender.

### **Guerras contra el terror global**

Los eventos del 11-S parecen haber impulsado otro tipo de práctica de hacer la guerra. Nos encontramos, una vez más, con una práctica entre el estado y un grupo no-estatal terrorista. Al contrario de las guerras de liberación nacional, este tipo de guerra no versa sobre la relación entre un determinado estado, su gobierno y los ciudadanos de éste. Esta guerra no se entiende correctamente si se toma como aquélla que busca establecer una constitución justa en un determinado estado. La guerra contra el terror global tampoco es como las “nuevas guerras” descritas anteriormente. Es decir, no se puede entender correctamente bajo la concepción de una guerra entre grupos nacionalistas atávicos, intentando destruir aquella parte de la sociedad civil global ubicada en su región, y que, en el transcurso de esta acción, apelan a normas establecidas de autodeterminación y derechos humanos, al mismo tiempo que emplean medios que burlan estas



normas. Al Qaeda no es un movimiento cuyo objetivo sea liberar a un estado en concreto. De hecho, los objetivos políticos específicos del movimiento son vagos; es una organización sombría. Tampoco es un movimiento que promueva una guerra clásica entre determinados estados soberanos. Sus actividades parecen estar dirigidas hacia un objetivo mucho más vasto. Parece como si el esquema fuera: ellos en contra de nosotros, donde el "nosotros" es, de hecho, un grupo muy amplio. No es un "nosotros" en el sentido de un claro conjunto de estados soberanos, ni un "nosotros" en tanto miembros de una única religión; así como tampoco es en contra de "nosotros" como una región específica del mundo. Se podría pensar que este "nosotros" representa al conjunto de los estados soberanos y el sistema económico global vigente. Pero esta categorización tampoco nos sirve porque todos somos miembros de estados soberanos y partícipes del orden económico internacional. No es un conflicto racial en el sentido clásico. De hecho hay una dimensión religiosa en esta guerra pero no es evidente, ya que muchas personas que profesan la religión islámica se oponen ella. Si estamos entrando en un nuevo conjunto de guerras, ¿entre quiénes se están luchando? ¿Qué sería considerado como una victoria para quienes están detrás del 11-S? A un nivel más general, lo que pretendo plantear en este punto es: ¿cómo le podemos encontrar sentido a este tipo de "guerra"? De hecho, si le podemos encontrar sentido, entonces debe haber una práctica social dentro de la cual ésta se pueda ubicar como una actividad significativa. Si existe tal práctica, deberíamos ser capaces de deslindar el componente ético de la práctica de hacer la guerra en la cual está ubicado.

Una respuesta que rechazo desde el principio es aquella que afirma que las actividades de Al Qaeda son "absurdas", actos de violencia aleatorios que carecen de sentido. No nos parece que estas actividades sean parte de un movimiento anárquico, con falta de coherencia, planes, objetivos, etc.

Me parece que le podemos encontrar mucho sentido a lo que hace el movimiento. Para empezar, le podemos encontrar sentido a lo que hace a partir de la exclusión de ciertos elementos.

En primer lugar, la guerra que está librando no es, para nosotros, una lucha en nombre de ningún estado (ningún estado o coalición de estados reclama responsabilidad o afirma apoyar un claro conjunto de objetivos asociados a Al-

Qaeda). De la misma manera, tampoco el movimiento afirma actuar en nombre de una alianza de estados.

Segundo, no se trata de una de las viejas guerras religiosas que Europa vivió antes de 1648, ya que no hay ninguna institución religiosa o ejército que defienda abiertamente la guerra y exprese con claridad lo que persigue como resultado.

Tercero, ésta no es una guerra que se esté luchando por algún interés material, independientemente de la forma en que se defina. No existe ninguna corporación (la Compañía de las Indias Orientales) que pretenda extender sus operaciones a través de la guerra.

Cuarto, esta guerra no se lucha en nombre de ninguna ideología concreta, como el marxismo, que busque la destrucción del orden vigente para sustituirlo por otro. No parece haber ningún equivalente al ejército de intelectuales comprometidos que apoyaban la lucha comunista en contra de los estados capitalistas.

En quinto lugar, no pienso que sea plausible describir esta guerra simplemente como un mal inexplicable.

¿Cuál es entonces la causa justa en cuyos términos podemos entender a los perpetradores de esta guerra? Mi intención es sostener que, en realidad, sí entendemos lo que está detrás de las acciones de este movimiento. La opinión pública internacional (nosotros) no carecía, y sigue sin carecer, de herramientas para dar una interpretación de esta acción beligerante (el ataque a las Torres Gemelas). El objetivo no era simplemente aleatorio, cualquier cosa; el objetivo era el World Trade Center. No fue en cualquier sitio, fue en Estados Unidos. Al Qaeda no empezó en cualquier sitio, sino que sus orígenes están en Arabia Saudí. Lo que los portavoces dijeron en la televisión *Al Jazeera* y a través de otros medios, no fueron palabras amables pero incidieron en una lista de cosas específicas. Una vez tras otra, se hizo referencia a la ocupación de Palestina por Israel y se hizo /hace constante referencia a la presencia militar de Estados Unidos en Oriente Medio, en general. Hay referencias a los regímenes autoritarios de algunos estados árabes – de forma más notable en Arabia Saudí. Asimismo, se encuentran referencias a la necesidad de promover el Islam y la *Sharia*, como se encuentran sobre las pobres condiciones socio-económicas en que vive mucha gente en la región.

Al precisar de forma vaga sus objetivos específicos, Al Qaeda está logrando reunir, bajo un único paraguas, todo un abanico de seguidores de diferentes orígenes. En este momento, es capaz de identificarse a sí misma como representante de muchas cosas para muchas personas con inquietudes diferentes. En general, uno puede decir que es en nombre de los débiles, específicamente en Oriente Medio, pero también en otros lugares. Al atacar a la única superpotencia en su mayor ciudad, este movimiento ha otorgado a los débiles cierta sensación de poder. Al suscitar una respuesta global de proporciones tan espectaculares, este grupo y la coalición que lo apoya tácitamente, están experimentando por primera vez lo que es el poder. Han hecho que una superpotencia se comportara de una forma que no habría adoptado, si no fuera por estas acciones de su pequeño grupo. A través de sus actos de violencia, han conseguido llamar la atención del mundo sobre todo un conjunto de cuestiones que, de otra forma, pasarían desapercibidas o serían simplemente ignoradas. Estas incluyen:

- El coste del apoyo ciego y continuo a Israel
- Las difíciles condiciones en las que vive la gente común en los estados ricos bajo formas de gobierno autoritarias
- Las condiciones económicas y sociales en las que viven muchas de las personas en la región y en otros lugares
- La importancia de la religión para estas personas y el impacto dañino que las fuerzas seculares del capitalismo causan sobre sus formas de vida religiosa
- La falta de democracia en la región del Oriente Medio, en general
- La falta de protección de los derechos humanos en la región y en otros lugares

Lo que comprobamos es que para mucha gente la campaña de terror global proclamada por Mohammed Atar y sus secuestradores de aviones, no debe entenderse como un acto inmoral, sino más bien como un sacrificio supremo en nombre de un conjunto de valores éticos, ampliamente compartidos en el mundo contemporáneo. Los valores son: democracia, autodeterminación, derechos humanos, libertad, igualdad y libertad religiosa y cultural. Por lo tanto, desde una perspectiva ética, nos encontramos con algo bastante diferente de la práctica con la que nos hemos encontrado al considerar las "nuevas guerras". Por lo tanto,

respecto a esta guerra al terror global, podemos interpretar los hechos en términos de categorías éticas ampliamente aceptadas, que entendemos fácilmente.

Permítanme tomar en consideración los objetivos del terror. ¿Qué pasa con nosotros, en el lado receptor del terror, y todavía bajo su amenaza? Para muchos de nosotros, los actos de los terroristas del 11-S fueron un ataque a la libertad, al sistema capitalista, a una de las mayores democracias del mundo; un ataque contra gente inocente titular de derechos y un acto de una maldad impresionante. Desde este punto de vista, el ataque de Al Qaeda no se puede entender bajo ningún concepto como una guerra justa. ¿Cómo le encontramos sentido a esto? Me parece que, una vez más, estamos ante el uso de la fuerza como un elemento del argumento ético. No es simplemente una confrontación brutal entre dos fuerzas sociales que no se entienden la una a la otra. Las reclamaciones de la gente que está dando cobertura, apoyo tácito, o incluso abierto, a Al Qaeda no nos resultan incomprensibles. Son, en cierta medida, bastante claras. Tienen que ver con la falta de democracia, imperio de la ley, protección de los derechos humanos, protección cultural, con la distribución injusta y otras. La lucha de Estados Unidos y sus aliados contra este movimiento está guiada por estos mismos valores. La audiencia que está ahí, la audiencia en general, está expectante para confirmar cuál de las partes actúa realmente de forma consistente para reforzar esos valores y cuál se limita a la retórica.

Volvamos ahora a la cuestión del uso justo de la violencia. En la guerra global contra el terror, quienes emplean la violencia tendrán que ser capaces de demostrar que van realmente en serio en la defensa de esos valores en cuyo nombre están luchando, más que simplemente usar las palabras para justificar el terror en contra del terror. Aquéllos que están recurriendo a la fuerza en nombre de la defensa de los derechos humanos, tendrán que ser considerados como sus defensores no sólo en casa sino también fuera, donde quiera que sean amenazados. Aquéllos que están empleando medidas en contra del terror, incluyendo la fuerza, en nombre de la defensa de la democracia, tendrán que mostrar que la practican tanto en casa como en el exterior. Aquéllos que usan métodos en contra del terror en nombre de la protección de un mundo compuesto por estados soberanos libres, tendrán que demostrar, en la práctica, que así lo están haciendo y que no se trata de una forma, no tan encubierta, de imperialismo.

En conclusión, mi argumento es que la guerra contra el terror global no es una guerra del bien contra del mal. La podemos entender como un argumento ético con una dimensión violenta, que está siendo guiada en los términos de algunos valores éticos ampliamente conocidos.

### **Las guerras atroces**

Antes de terminar, me gustaría hacer algunos comentarios sobre las guerras atroces que están teniendo lugar en Rusia y, en particular, sobre actos terroristas como los que acaecieron en Baslan. ¿Fueron actos de fanáticos religiosos que sólo pueden entenderse en términos de una visión del mundo perversa, trastornada, extrema y mala? O, ¿podrán entenderse como una clara lucha de terror contra Rusia con una dimensión ética débil o inexistente? O, ¿puede entenderse a partir de valores éticos ampliamente conocidos y aceptados?

Una vez más quiero argumentar que la única forma de entender este acto es en los términos de una práctica ética compleja de la cual nosotros mismos somos participantes. No fue casual que se eligiese a los niños como objetivos. No se pretendía únicamente aterrorizar a la población de Baslan. Creo que sólo le podemos encontrar sentido a estos actos si entendemos que los propios atacantes sabían que estaban cometiendo una atrocidad que sería entendida como tal. Ellos querían que se les percibiese como quebrantadores de uno de los principios más compartidos por todos los sistemas éticos y credos religiosos: el principio que condena el cometer daño alguno sobre los niños. Quienes lo hicieron sabían que serían duramente censurados por ello; sabían que serían despojados de su status en cuanto seres humanos éticos. Eran conscientes de que su acción sería expuesta ante el mundo entero como especialmente atroz. ¿Por qué un grupo de personas que durante su vida no ha hecho nada parecido, cometerían este tipo de acciones? Lo sorprendente, o a lo mejor no tanto, es que sabemos muy bien porqué lo hicieron. Buscaban llamar la atención sobre algo que ellos creían (y todavía creen) importante y, por lo tanto, merecedor del último de los sacrificios. Pretenden que el mundo desvíe su atención hacia la difícil situación de los chechenios; en cuya reivindicación, como nación, se les está negado su derecho a la autodeterminación y además, en su reclamación de un objetivo político, han sufrido las atrocidades cometidas por el Gobierno ruso y sus instituciones. ¿Está esta violencia justificada? La respuesta depende de los canales abiertos de los que pueda disponer la oposición política bajo el actual mapa institucional.

Sin embargo, lo que quiero subrayar en este punto es aquello que han logrado los secuestradores chechenios con su acto. A través de un simple acto, han convertido a todos los niños rusos en rehenes, ya que, de ahora en adelante, ningún padre o niño se sentirá totalmente seguro en ninguna escuela del CIS. Con el tiempo, esta situación llevará a los ciudadanos rusos de a pie a hacerse la siguiente pregunta: ¿es que lo que los chechenios quieren (y nuestro Gobierno ruso les está denegando) de tal relevancia ética para mí como ciudadano ruso, que estoy dispuesto a correr el riesgo de que mi hijo sea víctima de otro ataque como éste? Si la respuesta es negativa, entonces el ciudadano poseería razones de sobra para instar a su gobierno a negociar un acuerdo con Chechenia. A través de su acto, los secuestradores chechenios han involucrado directamente al ciudadano común ruso en el argumento ético relacionado con el futuro del Estado Chechenio. La cuestión es: ¿cuándo, si lo está alguna vez, está justificado el uso de tales métodos violentos en la persecución de la autodeterminación?

\***Mervyn Frost** es profesor de Relaciones Internacionales en el Departamento de War Studies del King's College. Ha sido presidente del *South African Political Studies Association* y editor de la revista *Politikon*. Actualmente forma parte de los Consejos Editoriales de la *Review of International Studies* y del *South African Journal of International Relations*.

**FUENTE:** Versión ampliada de la ponencia presentada en el *Fifth Pan-European International Relations Conference* (La Haya, del 9 al 11 de septiembre de 2004). Disponible en:

[www.sgir.org/conference2004/papers/Frost%20%20Ethics%20and%20War%20Beyond%20Just%20War%20Theory.pdf](http://www.sgir.org/conference2004/papers/Frost%20%20Ethics%20and%20War%20Beyond%20Just%20War%20Theory.pdf)

**Copyright c 2004 by Mervyn Frost. Used with permission**

Artículo traducido por **RAQUEL FERRAO**

**Obras citadas**

Coker, C., *Humane Warfare*, Routledge, Londres y Nueva York, 2001.

Elshtain, J., *Women and war*, Harvester Press, Brighton, 1987.

Kaldor, M., *New and Old Wars: Organized violence in a global era*, Polity Press, Cambridge, 1998.

**Militarismo de transferencia de riesgo y la legalidad de la guerra tras Irak<sup>1</sup>****Martin Shaw\***

Uno de los fenómenos más sorprendentes de comienzos del siglo XXI es el resurgir del enfrentamiento armado. La guerra, al parecer, no es una prerrogativa de los criminales internacionales, sino el primer resorte de los justos. Tras el 11 de septiembre de 2001 se creía ampliamente que la fuerza podía, de hecho, imponer lo correcto: el presidente George W. Bush se dio prisa en proclamar su respuesta a la masacre terrorista, una "guerra" antes que una operación de aplicación de la ley. En realidad la Guerra Global contra el Terrorismo (*Global War on Terrorism*, en adelante las siglas en inglés: GWOt) se convirtió rápidamente a ojos de sus defensores en el marco de trabajo para toda política y para cualquier acción militar. E inicialmente al menos, tuvo un amplio apoyo: tal y como Polly Toynbee, una de las periodistas británicas liberales más famosas, recalcó durante la campaña en Afganistán, "bombardear funciona"<sup>2</sup>. La confianza depositada en esta actitud, especialmente, aunque no solamente, en Estados Unidos, supone un revés notorio a los sentimientos pacifistas que dominaron ampliamente en las democracias occidentales durante gran parte del siglo pasado. Es una auténtica relegitimación de la guerra. Justo después de la guerra de Irak de 2003, esta confianza se ha visto debilitada, y parte del apoyo a la GWOt se ha desvanecido: principalmente por la fragilidad de las razones manifestadas, por las "armas de destrucción masiva" de Sadam Hussein; pero también, según se argumentará en este trabajo, por las contradicciones en la nueva forma de guerra occidental, a la cual caracterizo como una guerra de transferencia de riesgo.

Escribo *relegitimación* de la guerra porque la guerra había sido comprensiblemente deslegitimada –aunque obviamente no de forma definitiva-

---

<sup>1</sup> Este documento de trabajo esta basado en otro previo, "Militarismo de transferencia de riesgo, pequeñas masacres y la legitimidad histórica de la guerra", *International Relations*, Volumen 16 (3), 343-360, 2002. Reescrito extensamente a la luz de Irak, este documento de trabajo será publicado en Paul Eden y Thérèse O'Donnell, eds., *11 September 2001: A Turning Point in International and Domestic Law?* Ardsley, Nueva York, Transnational Publishers, 2004.

<sup>2</sup> Polly Toynbee, *The Guardian*, 31 de octubre de 2001.



durante el siglo XX. En 1914-1918 las trincheras de Flandes nos dieron el paradigma de “masacre sin sentido” que ayudó a formular una “estructura de sentimiento” sobre la guerra, algo que se mantuvo presente durante todo el siglo<sup>3</sup>. Así, en 1939-1945 para las democracias occidentales fue doloroso recurrir de nuevo a la guerra, y resultó asimismo menos chovinista, motivado tanto por el antifascismo como por el nacionalismo. Ciertamente, a muchos les pareció que era una buena guerra, percepción que ha sido generosamente acentuada en tiempos más recientes por la mala interpretación de la guerra como una cruzada para detener el Holocausto. Pero esto parece ser cada vez más una excepción. Durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX, la amenaza del exterminio nuclear generó la aplastante percepción de tener que evitar a casi cualquier precio una guerra mayor. Vietnam reforzó la estructura de sentimiento antibelicista al mostrar cómo incluso el tipo de guerra limitada, que podía ser batallada a pesar de las armas nucleares, también supondría masacres sin sentido. La importancia de esta experiencia radica en que afectó al Estado occidental más poderoso, el único (salvo tal vez Gran Bretaña y Francia) en el que el recurso a la guerra no estaba todavía deslegitimado por los horrores de 1939-1945.

La relegitimación de la guerra en el siglo XXI no es un fenómeno enteramente nuevo. Se origina en parte en una motivación similar a la que llevó a considerar la Segunda Guerra Mundial como una guerra “buena”. Éste es el papel de la guerra, o al menos de la fuerza militar organizada: detener genocidios u otro tipo de violencia contra los civiles. Esta nueva cualidad ya emergía en el momento del último gran movimiento por la paz en Europa, la campaña contra las armas nucleares en los años ochenta. De todos modos, los ejemplos de guerra buena de entonces vinieron de Estados del Tercer Mundo como Vietnam (en Camboya) y Tanzania (en Uganda). Ciertamente, a esto último se le ha llamado más recientemente “intervención humanitaria” y se ha convertido en un objetivo declarado de muchas de las operaciones militares patrocinadas por Occidente<sup>4</sup>. Pero de un modo u otro, finalmente respondía a un aspecto más de la nueva voluntad occidental de recurrir a la guerra. Margaret Thatcher se adelantó veinte años a este nuevo método en las islas Falklands, y con el fin de la Guerra Fría Estados Unidos también comenzó de nuevo a librar auténticas y exitosas guerras. El primer

---

<sup>3</sup> El concepto “estructura de sentimiento” se originó con Raymond Williams en *The Long Revolution*, Harmondsworth, Penguin, 1961.

<sup>4</sup> Ver Nicholas J. Wheeler, *Saving Strangers*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Presidente Bush “se sacudió el síndrome de Vietnam” con la Guerra del Golfo de 1991, y la OTAN concluyó exitosamente su primera y única guerra en Kosovo en 1999.

Así, mientras que las lecciones pacíficas del siglo pasado todavía parecían vigorosas, el terreno estaba bien preparado para que el Presidente George W. Bush proclamase su “guerra contra el terrorismo”, y con las campañas de Estados Unidos en Afganistán e Irak fue difícil evitar concluir que la tendencia ahora era otra. Una serie de éxitos sin precedentes en el uso de las armas por una de las más poderosas fuerzas del planeta amenaza con dar un nuevo esplendor a la guerra. Existe no obstante una alerta creciente sobre las contradicciones de este desarrollo – al que no se oponen más los que lo confunden con las manifestaciones más tempranas del poder militar occidental – a pesar de que se entiendan débilmente las consecuencias perturbadoras que podría traer para la sociedad mundial en las próximas décadas.

En este trabajo consideraré primero las guerras en Afganistán e Irak como el último ejemplo de la nueva forma de guerra occidental, y analizaré las muertes que éstas han provocado en una comparación con las de las campañas previas en el Golfo y Kosovo<sup>5</sup>. Identificaré la nueva forma como “guerra de transferencia de riesgo”, siendo el “militarismo de pequeñas masacres” una de sus características principales. Argumentaré que este nuevo tipo de guerra sólo ofrece una respuesta parcial a los problemas acerca de la legitimidad de la guerra, causados por la amenaza constante a civiles en anteriores “guerras degeneradas”. A pesar una aproximación más ajustada al criterio de la “guerra justa”, cuya aplicación en su

---

<sup>5</sup> En este documento me referiré a la “forma de guerra occidental”, “personal militar occidental”, etc. Occidente se refiere a Estados Unidos y Canadá, Europa del Oeste, Japón, Australia, todos los cuales están unidos a través de una red de alianzas militares así como con instituciones políticas y económicas internacionales, relaciones bilaterales y demás (para ahondar en la discusión, véase mi *Theory of the Global State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000). Dada la preponderancia militar de Estados Unidos dentro de Occidente, tanto la “forma de guerra” como los soldados son ampliamente americanos, aunque Estados Unidos pocas veces actúa solo, sino que lo hace más bien como representante de un interés occidental más amplio, y normalmente con una coalición mayor en cuyo centro está Occidente. Así, en la Guerra del Golfo, Estados Unidos lideró una coalición bajo los auspicios de Naciones Unidas, en la que Francia y Gran Bretaña fueron los principales contribuyentes militares, y Alemania y Japón los contribuyentes financieros; en Kosovo, Estados Unidos lideró la campaña de la OTAN; en Afganistán hubo un amplio abanico de contribuyentes, incluido personal militar alemán y japonés. Francia y Alemania rechazaron como es bien sabido participar en la Guerra de Irak de 2003, pero muchos otros Estados occidentales tomaron parte en la subsiguiente ocupación estadounidense, a pesar de que Gran Bretaña estuviese sola a la hora de proporcionar tropas de combate. Usos “independientes” de las tropas británicas y francesas, por ejemplo en Sierra Leona y en Costa de Marfil, también corresponden a la misma “forma de guerra”.

nueva forma discutiré, las desigualdades en el riesgo que corre el personal militar occidental y los civiles del lugar reavivan, bajo una nueva forma, la cuestión de la legitimidad. Este trabajo sugiere por lo tanto que en lo que respecta a nuestra responsabilidad por relativamente pocas víctimas civiles, debemos de estar aplicando a la guerra estándares que hasta ahora eran excluidos. En este contexto, concluiré proponiendo que las contradicciones en la nueva forma de guerra occidental refuerzan una postura “histórica y pacifista” frente a la legitimidad general de la guerra.

### **1. Muertes militares y civiles en las guerras de Afganistán e Irak, en comparación con la de Kosovo y la Guerra del Golfo**

Las dos principales campañas militares de la Guerra Global contra el Terrorismo dirigidas por Estados Unidos han sido significativamente diferentes una de otra, así como de las de Kosovo y del Golfo. Las dos GWoT, aunque justificadas por la amenaza manifiesta del terrorismo de al-Qaeda (en el caso iraquí sin ninguna justificación seria), han amenazado principalmente a los gobiernos represivos de los talibanes y de Sadam Hussein, y sus más concretos resultados han sido la deposición de esos regímenes y el intento de reponer administraciones locales patrocinadas por Estados Unidos (aunque a la hora de escribir esto, el proceso sigue siendo inestable en Afganistán y ha comenzado con dificultades en Irak). La campaña afgana fue desde el principio una guerra anti-guerrilla, donde al-Qaeda y los talibanes se esfumaron hacia las regiones más remotas del país. La campaña iraquí, un conflicto relativamente más convencional con un enemigo más seriamente armado, tuvo sin embargo también un aspecto de guerrilla que se ha hecho más notorio en las postrimerías de la guerra a medida que los remanentes del régimen derrocado han ido pasando, de forma análoga, a la clandestinidad. En ambos casos, mientras que la aviación jugó un amplio papel existía una importante dependencia de las fuerzas especiales y, en el caso de Irak, de la artillería y de los tanques para operaciones terrestres, así como de los aliados locales (en Afganistán el Frente Unido de la Alianza del Norte, y en Irak la milicia de los dos partidos kurdos en la región autónoma del Norte). Ambas guerras se caracterizaron por un mayor peso de las tropas de tierra, especialmente si las comparamos con la de Kosovo, donde la OTAN no las empleó hasta que el régimen serbio no admitió la ocupación de la provincia disputada; también en la Guerra del Golfo de 1991 una campaña de bombardeos de seis semanas precedió el ataque en tierra final, aunque

hay que recalcar que en el caso anterior, fue la misma la Armada de Liberación de Kosovo la que sirvió como fuerza armada sustitutiva.

De un modo u otro, se ven similitudes fundamentales en un aspecto esencial; todas estas guerras fueron combatidas de forma que causaran el menor número de bajas a las tropas de Estados Unidos o de la coalición (aliados occidentales por ejemplo). La mayoría de las tropas occidentales combatieron con la relativa seguridad que da un armamento fuerte: aviones que vuelan a altas altitudes, donde son prácticamente invulnerables a la aviación enemiga (si existe siquiera, generalmente es destrozada en los primeros días de la guerra) y al fuego anti-aéreo; así como tanques y otros vehículos blindados que están también fuertemente protegidos. Cuando las tropas se encuentran más expuestas sobre el terreno, en vehículos ligeros o en la calle, disponen de un equipo de protección para el cuerpo, armados de arriba a abajo y con un entrenamiento que les permite minimizar su vulnerabilidad; tienen normalmente por objetivo el prevenir o abrir fuego contra cualquier atacante real o sospechoso. En el caso límite de la Guerra de Kosovo, la dependencia exclusiva en la fuerza aérea permitió de hecho evitar cualquier muerte en la OTAN debida a la acción enemiga (aunque por supuesto, durante la guerra murieron algunos soldados en accidentes, y unos pocos fueron matados\* durante los subsiguientes años de ocupación). Las GWO, como la Guerra del Golfo, han visto a personal norteamericano y occidental expuesto en el terreno, y aunque haya habido bajas, son ínfimas en comparación con las guerras históricas.

Por otra parte, todas estas guerras han supuesto muchas más bajas a los enemigos armados de Estados Unidos y Occidente y también, aunque 'inintencionadamente', a los no combatientes civiles. Cuánto más, es a menudo difícil de establecer: el número de bajas estadounidenses u occidentales puede establecerse de forma precisa, a partir de listas de los individuos fallecidos publicadas por el Departamento de Defensa de Estados Unidos, el Ministerio de Defensa del Reino Unido y otras instituciones nacionales gubernamentales (aunque esas listas no distinguen siempre las muertes debidas a la acción enemiga de las resultantes de accidentes o enfermedades). Hay una dificultad considerable a la hora de estimar el número de víctimas. En particular, prácticamente no hay fuentes institucionales sobre los enemigos militares muertos. De todos modos, sabemos por

---

\* N. d T. En este texto, se ha optado por traducir "killed" por "matados"; aunque el término "asesinados" parezca más conveniente en la versión en castellano, el equivalente en inglés sería "murdered".

muchos reportajes de los medios de comunicación que con el armamento del que disponen las fuerzas occidentales matar a los combatientes enemigos resulta sistemático y eficaz, y que muchas de las batallas han sido muy concentradas. A pesar de todo, la información es por lo general muy sucinta y los episodios clave, como el bombardeo sistemático de los combatientes talibanes en 2001-2002 y de las tropas iraquíes a comienzos de la guerra de 2003 (así como en las primeras seis semanas de la guerra de 1991, durante la que probablemente se dio el mayor número de muertes de soldados de cualquiera de las recientes guerras occidentales), siguen sin contar con detalles precisos y comprensibles. Las víctimas estimadas por investigadores como Conetta para la guerra de Irak de 2003<sup>6</sup>, así como la estimación propuesta por Daponte<sup>7</sup> para la Guerra del Golfo de 1991, sugieren que se ha matado a muchos más combatientes enemigos que soldados occidentales. De hecho, también sugieren que el armamento occidental ha asesinado a muchos más combatientes que civiles, resultado que uno se esperaría dada la precisión de las armas usadas en comparación con épocas de guerra más tempranas, así como por el mayor cuidado prestado para evitar las víctimas civiles.

A pesar de todo también sabemos de muchas denuncias de incidentes en los que bombas, misiles y armas de artillería han alcanzado a civiles, a menudo en sus casas, y de casos en los que civiles han sido abatidos en la calle. Si sumamos todo, las muertes directas de civiles a manos de las fuerzas occidentales ha sido una característica corriente de las campañas recientes. Aunque las fuentes occidentales oficiales no den cifras, las autoridades enemigas a veces sí, y hay una creciente y prolífica industria de “contar cuerpos” por parte de los autores más críticos. Estos últimos son cada vez más sofisticados en sus recuentos, aunque siga habiendo amplias divergencias en la recolección de datos (según se apoyen en reportajes publicados o se colecten los datos en el terreno), en los métodos de análisis (por ejemplo, sobre quién cuenta como no combatiente), y en consecuencia en los resultados. Sin embargo, lo que es indiscutible es que incluso en la estimación más baja, como la de Conetta para Afganistán e Irak<sup>8</sup>, el número de civiles muertos ha

---

<sup>6</sup> Conetta, C. (2003) *The Wages of War: Iraqi Combatant and Noncombatant Fatalities in the 2003 conflict*. Project on Defense Alternatives Research Monograph #8, <http://www.comw.org/pda/0310rm8.html>

<sup>7</sup> Daponte, B. (1993) ‘A Case Study in Estimating Casualties from War and its Aftermath: the 1991 Persian Gulf War’, *Medicine and Global Survival* 3, 2, <http://www.ipnw.org/MGS/PSROV3N2Daponte.html>

<sup>8</sup> Carl Conetta, *Operation Enduring Freedom: Why a Higher Rate of Civilian Bombing Casualties*, Project on Defense Alternatives Briefing Report #11, 18 de enero de 2002,

sido una característica perturbadora de todas las campañas recientes, y es probable que hayan sido matados más civiles en la reciente Guerra de Irak que en la de 1991<sup>9</sup> (principalmente por el ataque a Bagdad, debido al objetivo de cambio de régimen).

La Tabla 1 resume las estimaciones producidas por estudios serios acerca de las víctimas entre diferentes grupos en guerras recientes. Incluso las estimaciones para tropas occidentales por la acción enemiga son aproximativas, redondeadas a la baja a partir de los totales publicados para todas las muertes occidentales. Todas las demás estimaciones están sujetas a muchas más preguntas, y se dan aquí para indicar el orden de magnitud. Lo que es seguro es que hay una amplia tendencia a considerar que las muertes de militares occidentales son menores, al menos en número, que las del enemigo y los civiles juntos. (Esta tendencia también parece existir en la distribución de otras víctimas, por ejemplo heridos, cuando los estudios han abordado el tema<sup>10</sup>). Hay divergencias de una guerra a otra en los niveles generales de muertes: la Guerra del Golfo fue por lo general la que más tuvo, mientras que Kosovo fue la menos letal entre las últimas campañas occidentales, mientras que el número de civiles fallecidos por causas indirectas de los bombardeos (relativas principalmente a la salud) fue probablemente inusitadamente alto en el Golfo. No obstante, la tendencia persiste de una guerra a otra, y esto suscita importantes preguntas acerca de la forma en que Occidente lleva a cabo sus guerras hoy en día. Kosovo no fue tan excepcional: en los tres primeros meses de la campaña afgana, incluso las estimaciones conservadoras de Conetta cifran el número de víctimas civiles directas en una horquilla de 1000 a 1300<sup>11</sup> (mientras que Benini y Moulton, en base a estudios sobre el terreno, sugieren un número mucho mayor<sup>12</sup>). Sólo un oficial estadounidense (y ningún otro occidental), un agente de la CIA matado por combatientes talibanes en la rebelión

---

<http://www.comw.org/pda/0201oef.html>; y *The wages of War: Iraqi Combatant and Noncombatant Fatalities in the 2003 conflict*. Project on Defense Alternatives Research Monograph #8, <http://www.comw.org/pda/0310rm8.html>

<sup>9</sup> Conetta, *The Wages of War*.

<sup>10</sup> Compárense Iraq Body Count ‘Adding indifference to injury, 2003, [www.iraqbodycount.net](http://www.iraqbodycount.net), con las estimaciones de heridos de la coalición dados por Iraq Coalition Casualty Count, <http://lunaville.org/warcasualties/Summary.aspx>.

<sup>11</sup> Conetta, *Operation Enduring Freedom: Why a Higher Rate of Civilian Bombing Casualties*, Project on Defense Alternatives Briefing Report #11, 18 de enero de 2002, <http://www.comw.org/pda/0201oef.html>

<sup>12</sup> A.A. Benini y L.H. Moulton, “The Distribution of Civilian Victims in an Asymmetrical Conflict: Operation enduring freedom, Afghanistan” *Journal of Peace Research*, 2004. (próxima aparición).

de Mazar-e-Sharif, murió en ese mismo periodo. Hay fases durante las cuales la media no es tan desigual, pero persiste como constante una gran divergencia entre las víctimas militares occidentales y las civiles locales.

**TABLA 1: Número aproximado de víctimas en las guerras occidentales de la era global (cifras redondeadas).**

	Militares estadounidenses y occidentales matados por el enemigo	Muertes de los militares locales aliados	Muertes de militares enemigos	Civiles matados por el enemigo en acontecimientos previos	Civiles matados por Occidente	Muertes indirectas de civiles, resultado de la acción occidental
<b>Guerra del Golfo 1991</b>	250	¿cientos? (resistencia kuwaití)	20000 / 56000	¿unos miles? (en Kuwait)	3500	60000 / 111000 (consecuencias en la salud por las infraestructuras dañadas)
<b>Guerra de Kosovo 1999</b>	0	¿cientos? (KLA)	1000	12000 (albaneses)	500	¿pocos?
<b>Afganistán 2001-2003</b>	60	¿pocos? (Alianza del Norte/UF)	Millares / decenas de millares	3000 (Nueva York / Washington DC)	1000 / 10000	3200 (hasta enero de 2002)
<b>Guerra de Irak 2003</b>	140	¿pocos? (milicias kurdas)	9200	No hubo tales sucesos ("preventivo")	3750 / 9900	miles
<b>Notas sobre las fuentes</b>	Las cifras de muertes de las páginas Web estadounidenses (Dpto. de Defensa,	Cifras no disponibles en general; cálculo aproximado.	Cifras para la Guerra del Golfo de Daponte, "A case study" y de Conetta, <i>Wages of War</i>			
			Cifras para Kosovo de la Comisión Internacional Independiente para Kosovo, <i>The Kosovo Report</i> , Oxford, Oxford University Press, 2000			

<b>s</b>	etc.) han sido redondeadas a la baja para evitar accidentes.		Cifras para Afganistán de Conetta, <i>Operation Enduring Freedom</i> , y Benini y Moulton "The distribution of civilian victims" (ver nota nº 11)
			Cifras para Irak de Conetta, <i>Wages of War</i> , y de iraqbodycount.net [26.1.2004]
<b>Comentarios Generales</b>	<p>"Civiles matados por el enemigo en acontecimientos previos" se refiere a las muertes que tuvieron lugar en los actos de agresión que iniciaron el conflicto inmediato. No incluye las cifras a largo plazo de víctimas de campañas más tempranas (por ejemplo, genocidios de Sadam Husein, campañas serbias en Croacia y Bosnia, la Guerra Civil afgana y la represión de los talibanes) o guerras subsiguientes (por ejemplo, las guerras civiles iraquíes tras la Guerra del Golfo, la eliminación de los árabes de las marismas, etc.).</p> <p>"Muertes indirectas de civiles, resultado de la acción occidental" se refiere a las estimaciones de muertos civiles en la post guerra inmediata (por ejemplo, muertes civiles como consecuencia de la destrucción de infraestructura en Irak, y como consecuencia de bombardeos recientes en Afganistán). No incluye muertes a largo plazo en las que la guerra ha debido influir, o posibles consecuencias a largo plazo de la guerra en Afganistán).</p>		

Cuando se suman las víctimas indirectas, esta desproporción se amplifica. En Afganistán, Conetta concluyó (en un estudio complementario), "un mínimo de 3000 civiles muertos atribuibles a los efectos de la campaña de bombardeo y de la guerra sobre los refugiados, y a las hambrunas". Su artículo se basa en una estimación de 8000 a 18000 afganos muertos entre el periodo que va de mediados de septiembre a mediados de enero, debido a la escasez de alimento, a la falta de protección, a las enfermedades derivadas de ello, o a los heridas prolongadas en el vuelo entre zonas de guerra. De este total, al menos el cuarenta por ciento de las muertes (más de 3200) se atribuyen a los efectos de la crisis y de la guerra"<sup>13</sup>. Se advierte que dado que había múltiples causas para esas categorías de muertes civiles, Conetta se vio obligado a adscribir un porcentaje de ellas a las campañas estadounidenses, este procedimiento está claramente plagado de dificultades metodológicas, pero algo como esto es necesario si deseamos poner número a las muertes causadas por el bombardeo por Estados Unidos. Conetta argumentó que frente a esto hay que añadir más de 800 muertos entre las tropas debidas a las represalias de la post guerra y al mal control de los prisioneros (la inclusión de estos se justifica porque los combatientes talibanes y de al-Qaeda capturados dejan de ser tales)<sup>14</sup>. Por lo tanto, recurriendo a lo que considera que son estimaciones

<sup>13</sup> Carl Conetta, "Strange Victory: a Critical Appraisal of operation Enduring Freedom and the Afghanistan War", 30 de enero de 2002, <http://www.comw.org/pda/0201strangevic.html>

<sup>14</sup> Conetta, "Strange Victory".



conservadoras, su reportaje lleva a la conclusión de que hasta enero de 2001, el total de los no combatientes muertos a consecuencia de las campañas militares americanas era de 5000 o más. Relatos desde Irak han sugerido repercusiones en la salud no tan radicales como en Afganistán (y sin duda menores que en Irak en 1991), pero sí una amplia gama de efectos indirectos en la vida cotidiana, desde la falta de un marco legal y la inseguridad, hasta la destrucción del suministro de agua y electricidad, pasando por la no aplicación de la reglamentación existente.

Las guerras occidentales recientes han sido entendidas por sus defensores como una violencia selectiva, y por sus oponentes como carnicería "indiscriminada"<sup>15</sup>. Hasta ahora, la discusión sugiere que ambas posturas son demasiado simplistas. Ciertamente, el bombardeo ha sido bastante exitoso. Lo más probable es que como en el Golfo y en Kosovo (en menor medida), en Irak y Afganistán el número de combatientes enemigos matados directamente sea mayor al número de muertes civiles causadas de forma similar. El número absoluto de civiles directamente matados en estas guerras, como en las dos anteriores, es muy pequeño en comparación con campañas estadounidenses históricas (por ejemplo, Vietnam y Corea, así como las dos guerras mundiales). En este punto, la acusación de asesinato "indiscriminado" de civiles parece inapropiada. De un modo u otro matar a cualquiera que no sea un objetivo expreso muestra claramente límites a la discriminación. Este tipo de muerte, notoriamente llamada "daño colateral", no se puede evitar del todo en cualquier uso prolongado de armas potentes y es inherentemente perturbadora, por mucho que se haya disminuido con respecto a la tendencia histórica. A pesar de que las víctimas civiles se describan rutinariamente como accidentes, este resultado es difícilmente accidental. Es el resultado de decisiones políticas, y es parte del refinamiento del poder militar occidental, principalmente en tres niveles: la estrategia, el armamento y la gestión de los medios de comunicación. La combinación de estos elementos permite a Occidente combatir con un coste *humano* relativamente bajo para sí mismo. Y si arriesgar vidas humanas mostradas en televisión ha sido desde Vietnam el mayor riesgo político de la guerra, esto también significa que Occidente es capaz de combatir guerras reduciendo notablemente el coste *político*.

---

<sup>15</sup> Artículo principal, *Eclipse*, periódico anti-guerra de la Universidad de Sussex, noviembre de 2001, p. 1.

## 2. Militarismo de transferencia de riesgo: la nueva forma de guerra occidental

El argumento de este capítulo es que estas guerras son una nueva forma occidental de hacer la guerra. Por supuesto, esta “nueva” guerra no es enteramente nueva. Es una reinención de la dependencia en las fuerzas aéreas que ha sido central en el pensamiento y en la práctica militar anglo-americana desde la década de 1920. El nuevo método depende, tanto o más que antes, del bombardeo –tanto desde cazabombarderos como de misiles de crucero- así como de la artillería de largo alcance. De todos modos, se recurre a la precisión perfeccionada que la electrónica de los ordenadores permite a la hora de fijar el objetivo (la llamada “Revolución en los Asuntos Militares”) para evitar las masacres a gran escala de los civiles enemigos que ocurrieron en la Segunda Guerra Mundial y en Vietnam. Se echa mano asimismo de aliados locales para llevar a cabo, hasta donde sea posible, la lucha en el terreno. Y, por último, se recurre a la gestión de los medios de comunicación para mitigar los efectos de las “pequeñas” masacres que suceden “accidentalmente”, así como del número de víctimas indirectas (a veces mayor).

De este modo, la nueva forma de guerra parece trascender la degeneración fundamental de los bombardeos más tempranos, que se manifestaban en un acoso indiscriminado a los civiles y un amplio número de no combatientes muertos. Pero introduce nuevas contradicciones a través de las múltiples transferencias de riesgo, particularmente a las poblaciones civiles, que resultan en la distribución de muerte que he planteado más arriba. La transferencia de riesgo a otros que no sean personal militar occidental parece ser el mayor objetivo de la nueva forma de guerra. Y el significado de este objetivo muestra la cercanía de la nueva forma de combatir con la nueva forma de gestionar los medios de comunicación y la opinión pública, diseñada para mantener la legitimidad de la guerra en las sociedades occidentales. Por lo tanto podemos llamar a este tipo de guerra *militarismo* de transferencia de riesgo, y no sólo *guerra* de riesgo transferido.

Resumiendo, podemos identificar cinco elementos principales de este nuevo *militarismo*:

## 2.1. Matando al enemigo

El principal riesgo de ser matado (como consecuencia directa de la acción militar) se aplica actualmente a las fuerzas armadas enemigas, antes que a los civiles. En un sentido histórico, esto es una transferencia de riesgo de los civiles enemigos a los militares enemigos, e invierte la larga tendencia del siglo veinte de acoso a las víctimas civiles. Manifiestamente, esto tiene una gran importancia en las discusiones acerca de la legitimidad de la guerra.

## 2.2. Los aliados locales corren los riesgos en el terreno

Hasta el momento en el que las tropas occidentales corren los riesgos combatiendo directamente en el terreno, las fuerzas especiales monopolizan cada vez más dicha función. De cualquier forma, ahí donde sea posible, los riesgos en el terreno de combate se transfieren a los aliados locales de la zona en conflicto. La interdependencia creciente entre armamento occidental de alta tecnología (aérea, artillería y formaciones de tanques) y la relativa baja tecnología de los ejércitos en el terreno (las armadas bosnia y croata, el Ejército de Liberación de Kosovo, el Frente Unido de la Alianza del Norte en Afganistán, la milicia kurdo-iraquí) permitió a Occidente transferirles la repartición de las principales víctimas de las batallas. De todos modos esta transferencia puede suponer costes políticos y militares: una dependencia excesiva en los aliados locales fue criticada por debilitar la campaña de captura de Osama bin Laden en Afganistán<sup>16</sup>.

En Irak, el apoyo local a la guerra de 2003 estaba inhibido por la memoria del abandono estadounidense a los insurgentes kurdos y chiítas en 1991, un error crucial de esa guerra: los chiítas rechazaron llevar a cabo la insurrección planeada en Basra. Incluso en la subsiguiente ocupación, las tropas estadounidenses y occidentales encargadas de mantener el orden se vieron como objetivo de los ataques suicidas: la respuesta de la administración fue trabajar para lograr una rápida transferencia de las responsabilidades a los recién entrenados soldados

---

<sup>16</sup> El *Washington Post* citó a oficiales de Estados Unidos “diciendo que había fuertes evidencias de que el fugitivo saudí había ido a las tierras altas de Tora Bora del Este de Afganistán cuando las fuerzas de Estados Unidos y sus aliados afganos lanzaron un asalto a la montaña-refugio de al-Qaeda. El fracaso a la hora de comprometer a un amplio número de tropas estadounidenses en el terreno, frente a la confianza depositada en las milicias afganas, de ambiguas lealtades, fue “el mayor error de la guerra”, según dijeron los civiles y los oficiales militares”. Julian Borger y Richard Norton-Taylor, “US blunder “let bin Laden escape” ”, *The Guardian*, 18 de abril de 2002.

iraquíes y a la policía, de forma que los riesgos cargasen cada vez más a su cuenta antes que a cuenta de los americanos.

### **2.3. Pequeñas masacres accidentales de civiles**

El riesgo de pequeñas masacres de civiles repetidas es una característica aceptada en la forma en que Occidente combate sus guerras. Las pequeñas masacres son "accidentales" en el sentido en que no son específicamente intencionadas y que se hacen esfuerzos para evitarlas. Pero están a la vez programadas dentro de los análisis de riesgo de la guerra. Cada una de las guerras de Occidente ha estado marcada por numerosas masacres, generalmente de un puñado de personas, pero en repetidas ocasiones de 50 a 100 civiles de una vez, siendo el mayor incidente el bombardeo del refugio Amirya en Bagdad en 1991, en el que murieron aproximadamente 400 personas. El riesgo de las masacres no es sólo conocido y comprendido por los planificadores militares occidentales, es una consecuencia totalmente predecible de la protección brindada al personal militar occidental. La dependencia en las altas altitudes y los bombardeos de largo alcance pone a salvo a los aviadores y a los soldados; pero inevitablemente supone errores de puntería en cada campaña, con los que centenares de civiles mueren. Por lo tanto, la transferencia a los civiles de los riesgos directos de ser matado, es deliberada y sistemática.

### **2.4. Gestión de los medios de comunicación**

Un elemento clave del militarismo de transferencia de riesgo es la gestión de los medios de comunicación, dado que la muerte directa a gran escala de los civiles podría amenazar la legitimidad reclamada. La mediación y la vigilancia se han vuelto intrínsecas a esta forma refinada de guerra post-total, pero pueden hacerla particularmente problemática. Los gobiernos occidentales no quieren más imágenes de víctimas directas en la televisión, más que las absolutamente inevitables: las mayores masacres, como el bombardeo de Amirya en la Guerra del Golfo, y los bombardeos de un tren en Serbia y de un convoy de refugiados en Kosovo, amenazan la legitimidad y son sujetos a manipulaciones intensivas para mitigar sus efectos. De forma similar, los gobiernos occidentales no quieren un número de víctimas directas particularmente amenazante. En consecuencia, Robin Cook, líder de la Casa de los Comunes británica, indicó al comienzo de la guerra de Estados Unidos en Afganistán que ésta sería aceptable porque el número total de víctimas

civiles sería menor que el monto de las muertes del 11 de septiembre<sup>17</sup>. Que el número eventual de muertes civiles directas haya sido estimado por algunos por debajo de la mitad del total puede entenderse como una muestra de apoyo a los políticos occidentales, incluso si el número total de muertes fuese mayor. Aunque las palabras del General Tommy Franks, comandante estadounidense en Irak en 2003, “no hacemos recuento de cuerpos”, y que han alcanzado un estatus simbólico, han sido sacadas un poco fuera de contexto<sup>18</sup>, una cuestión importante para los gobiernos occidentales es sin duda evitar que circule cualquier recuento amplio del número de víctimas. A la inversa, los oponentes han hecho del recuento de cuerpos una industria virtual, con el objetivo de lograr que el total cuente en contra de las políticas occidentales<sup>19</sup>. De un modo u otro, a pesar de que el número de civiles muertos en Irak sea de varios miles, por lo general han fracasado a la hora de lograr que éste sea un punto significativo de crítica.

## 2.5. Víctimas civiles indirectas

Corolario de esto es que las víctimas indirectas, menos visibles y menos cuantificables, son más aceptables que las que son directas, visibles y cuantificables, por lo que se hacen menos esfuerzos para minimizar las primeras. Allá donde haya otras posibles causas de muerte (políticas enemigas, guerra civil, sequía, etc.), la responsabilidad es menos fácil de asignar y en consecuencia Occidente considera el riesgo más aceptable. El hecho de que expertos puedan adscribir un número a las víctimas indirectas de los bombardeos, haciendo sólo una estimación arbitraria sobre la proporción causada por los bombardeos estadounidenses, indica el grado más pequeño de riesgo político que las muertes indirectas causan a los líderes occidentales. Por supuesto, desde la crisis de los refugiados kurdos después de la Guerra del Golfo, los líderes occidentales comprendieron que incluso las muertes indirectas pueden repercutir

---

<sup>17</sup> *Newsnight*, BBC2 Television, octubre de 2001

<sup>18</sup> Desgraciadamente, ninguno de las múltiples páginas Web críticas que emplean esta cita –que decora la página principal de [www.iraqbodycount.net](http://www.iraqbodycount.net)– señalan la fuente. Aunque se asume que se refiere a la Guerra de Irak, en la que Franks también tuvo un puesto de mando, la cita proviene de Afganistán en el 2002. “No creo que me haya oído, a mi o a cualquier otro a la hora de motivar a las tropas hablar de la presencia de 1000 cuerpos ahí fuera, o sobre cuántos han sido recuperados,” Grl. Tommy Franks, comandante de la operación en Afganistán, dijo el lunes en la Base Aérea de Bagram: “Sabéis que no contamos cuerpos.” *The San Francisco Chronicle*, 23 de marzo de 2002 [<http://www.globalsecurity.org/org/news/2002/020323-attack01.htm>, 26 de enero de 2004].

<sup>19</sup> Véase por ejemplo [www.iraqbodycount.net](http://www.iraqbodycount.net)

negativamente, ahí donde se pueda establecer la responsabilidad<sup>20</sup>. En consecuencia, Tony Blair trató de insertar desde el principio una dimensión “humanitaria” a la “guerra contra el terrorismo”. De cualquier forma, la conciencia de los estrategas occidentales en la relación entre riesgo humano y riesgo político puede llevar tanto a hacer esfuerzos para declinar responsabilidades políticas como a hacer esfuerzos reales para minimizar el daño indirecto. Este fue el equilibrio en los esfuerzos de las respuestas occidentales a la miseria a largo plazo del pueblo iraquí, combinando las sanciones de Naciones Unidas y las políticas del régimen iraquí.

### 3. Teoría de la guerra justa y militarismo de transferencia de riesgo

¿Cómo evaluamos la legitimidad de esta forma nueva de guerra? Las herramientas principales de que disponemos son morales, y derivan de la tradición de la guerra justa. Según esta tradición, como es bien sabido, tanto los fines como los medios han de ser justos. Sin embargo, la mayoría de los debates sobre guerras recientes se han centrado en la justicia de los fines: si la campaña de Kosovo tenía realmente objetivos “humanitarios”, y si los logró; si la campaña afgana era proporcional y una respuesta eficaz al terrorismo de al-Qaeda; y si Irak poseía realmente “armas de destrucción masiva” y la acción militar era necesaria para anticiparse a cualquier amenaza que plantease. No obstante, estos temas acerca de la justicia de los medios en recientes guerras, o de la “guerra contra el terrorismo” en general, no son realmente el objeto de este trabajo; a partir del momento en que me he atendido a la “forma de guerra”, me he centrado en los medios más o menos comunes a un cierto número de campañas. Para la teoría de la guerra justa, esto suscita la cuestión de “*ius in bello*” más que del “*ad bellum*”.

Evaluemos la política de transferencia de riesgos militares en los términos de la guerra justa. Tal y como señala Michael Walzer, es indiscutible que la destrucción del enemigo está justificada: “Los soldados han de ser matados”, como dijo una vez Napoleón; es por esto que la guerra es el infierno<sup>21</sup>. En la nueva forma de guerra, se pensaría que poca discusión pudo haber acerca de la aparente mayor precisión del objetivo, matar al enemigo. Por supuesto, si se puede demostrar que matar sea

---

<sup>20</sup> Martin Shaw, *Civil Society and Media in Global Crises*, Londres, Pinter, 1996, Parte III.

<sup>21</sup> Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*, segunda edición, Nueva York, Basic Books, 1992, p. 136.

superfluo a la hora de lograr el objetivo de destrozarse el poder del enemigo, entonces su legitimidad se puede poner en duda. La violencia infligida al enemigo ha de ser proporcional, no sólo a los objetivos propios sino también a la severidad de la agresión inicial. A primera vista, tal vez el bombardeo de los talibanes, de al-Qaeda y de los combatientes iraquíes se ajustó a esta advertencia, y el impresionante armamento empleado –como las bombas “daisy-cutter”- era sencillamente un medio eficaz para estos fines. Pero si “bombardear funciona” para derrotar a estos enemigos, lo hizo seguramente masacrándolos. Hay una preocupación legítima acerca de estas víctimas. Desde la carnicería de las trincheras, hemos aprendido a prestar más atención a la vida de los soldados. Cuando un bando puede minimizar al máximo el riesgo que corren sus soldados, ¿acaso es moral practicar matanzas industriales a un enemigo desdichado? La imagen de los reclutas iraquíes aplastados en la arena por un buldózer (literalmente), a finales de la guerra del Golfo, es emblemática a este respecto. Seguramente, según nos vemos impelidos a contemplar estas desigualdades en los medios, deberíamos recordar la matanza inflingida a oficinistas indefensos por terroristas, usando aviones de línea. Pero si las propias matanzas en Estados Unidos son casi unilaterales, ¿acaso el hecho de que los soldados talibanes o iraquíes lleven pistolas lo hace mucho más tolerable?

Si el armamento de transferencia de riesgo suscita cuestiones acerca del pensamiento de la guerra justa, incluso acerca del tratamiento de los soldados enemigos, los temas que conciernen los civiles van al corazón de la tradición. Tal y como Walzer prosigue, “incluso si tomamos como punto de partida el infierno, aún podemos decir que *nadie más* [por ejemplo, aparte de los soldados] *ha de ser matado*. Esta distinción es la base de las reglas de la guerra”<sup>22</sup>. Ciertamente, Walzer está dispuesto a defender la extensión del estatus de combatiente a los trabajadores civiles que fabrican municiones dentro de su lugar de trabajo, siempre que de hecho estén fabricando armas, y también está dispuesto a decir que esta “línea plausible... puede ser trazada con excesiva delgadez”<sup>23</sup>. Walzer también apuntó que la doctrina del “doble efecto” proporcionó una forma en la que “se permite llevar a cabo una acción susceptible de acarrear consecuencias desastrosas”, como la matanza de civiles inocentes. La condición clave es que “la buena acción es suficientemente buena como para compensar el efecto desastroso; ha de ser

---

<sup>22</sup> Michael Walzer, *Just and Unjust Wars* p. 136.

<sup>23</sup> Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*, p. 146.

justificado mediante la regla de proporcionalidad<sup>24</sup>. Está fue una justificación bastante pobre para la bomba de Hiroshima, aunque los apologistas estadounidenses usaron, y siguen usando un argumento similar. No obstante, parece plausible como explicación de las matanzas “accidentales” de civiles en Afganistán, Kosovo e Irak, aunque sólo sea porque el número de víctimas directas es mucho más pequeño, y el daño concebible podía ser sobrevalorado. Walzer perfeccionó un razonamiento que ha sido ampliamente aplicado en estas instancias. “El doble efecto es defendible”, argumenta, “sólo cuando las dos consecuencias son resultado de una *doble intención*: primero, que se logró lo “bueno”, y segundo, que el daño predecible sea lo más reducido posible<sup>25</sup>. Esto último es exactamente lo que Occidente afirma estar haciendo ahora rutinariamente en todas sus campañas, con más credibilidad que en los días previos al bombardeo “elegante”.

Sin embargo, Walzer también brindó la contrapartida al señalar que “es demasiado fácil no pretender sencillamente la muertes de civiles... Lo que buscamos en estos casos es alguna prueba de un compromiso real para salvar vidas civiles. Los civiles tienen derecho a algo más. Y si salvar vidas civiles implica arriesgar las vidas de los soldados, se ha de aceptar correr ese riesgo<sup>26</sup>. *En la guerra de transferencia de riesgo, esto es precisamente lo que se evita a toda costa*. Los bombardeos y la artillería de largo alcance son empleados con el conocimiento claro de que incrementará el riesgo a los civiles en comparación con otros posibles medios, militares tanto como no militares. La destrucción desde gran altura y a larga distancia es inherentemente indiscriminada<sup>27</sup>. Sorprendentemente, Walzer proporciona una salida a los estrategas occidentales en esta situación. Inmediatamente afinó su afirmación argumentando: “Pero hay un límite a los riesgos que requerimos. Estos son, después de todo, muertes no intencionadas y operaciones militares legítimas, y la regla absoluta en contra de atacar a los civiles no es válida. La guerra necesariamente pone en peligro a los civiles; este es otro aspecto de su carácter infernal. Sólo podemos pedir a los soldados que minimicen

---

<sup>24</sup> Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*, p. 153.

<sup>25</sup> Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*, p. 153

<sup>26</sup> Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*, pp. 153-154.

<sup>27</sup> Al menos algunas formas de actuación sobre el terreno, especialmente entre las filas de la policía armada, brindan la oportunidad de una mayor discriminación y evitar en mayor medida las víctimas civiles, aunque aquí soldados demasiado armados tienen una ventaja inherente sobre los civiles, lo que puede llevar a autoprotegerse con “mata primero, haz las preguntas después”, matando a civiles sospechosos de ser insurgentes.



los riesgos que inflingen". Hasta qué punto tienen que llevar esto a cabo "es difícil de decir", afirma; "es mejor... decir sencillamente que los civiles tienen derecho a que se tome el "debido cuidado" "<sup>28</sup>.

Este tipo de cláusula escapatoria podría haber tenido un sentido claro en el contexto de las guerras en las que un número importante de soldados occidentales estaban arriesgando seriamente sus vidas. Es difícil ver cómo puede ser defendido en el contexto de guerras como la de Afganistán donde, *después* de tener asesoramiento sobre el riesgo, sólo un soldado americano fue matado por el enemigo en el mismo periodo en que más de un millar de civiles afganos murieron (previsiblemente) por las bombas americanas. El cuidado que se ha tenido con los civiles no sólo es menor al que se ha tenido con los soldados americanos, sino que se ve *debilitado* por una política adoptada para mantener a los últimos a salvo. El riesgo que corren los civiles no se reduce tanto como se podría, sino tanto como sea juzgado necesario para evitar una cobertura mediática global adversa. *Los riesgos que corren los civiles no son proporcionales a los riesgos de los soldados, como Walzer conceptualiza, sino a los riesgos políticos resultantes de una cobertura mediática adversa.* En consecuencia, aunque haya un límite a los riesgos que pueden correr los soldados, *seguramente se pueda mostrar que las fuerzas occidentales en Afganistán, Kosovo y la Guerra del Golfo no han ido a parar a ningún sitio próximo a este límite. Podríamos concluir que incluso si los objetivos de la "guerra contra el terrorismo" son justos, sus métodos no lo son suficientemente.*

Se podría argumentar que mi razonamiento hace valer la extensión de Walzer de la tradición de la guerra justa, a partir del momento en que he recurrido a su explicación para brindar una base desde la que criticar la política estadounidense. Esta es la línea adoptada por Falk, quien afirma que "la doctrina de la "guerra justa" ofrece el marco de trabajo más flexible y relevante a nivel normativo. Tiene raíces en la ética de todas las grandes religiones del mundo, es una fuente vital de la legislación internacional moderna que controla el uso de la fuerza y centra su atención en las causas, medios y fines de la guerra"<sup>29</sup>. Con todo, me parece que lo contrario podría afirmarse de la misma forma. Las guerras en las que los riesgos mortales de los propios combatientes se reducen a unos niveles muy bajos, pero en los que tal riesgo es inflingido de forma rutinaria a un número

---

<sup>28</sup> Michael Walzer, *Just and Unjust Wars* p. 154

<sup>29</sup> Richard Falk, "In defense of *Just War* thinking", *The Nation*, 24 de diciembre de 2001.

sustancial de civiles inocentes, requiere una flexibilidad tal que extienden las ideas del “doble efecto” y de la “proporcionalidad” hasta lo absurdo. Este no puede ser por más tiempo el marco de trabajo adecuado dentro del cual evaluar la legitimidad de la guerra.

### **La degeneración de la guerra y la ocasión para el pacifismo histórico**

No dudo que un defensor consistente de la tradición de la guerra justa, como Falk, podría tratar de rehabilitarla frente a este *reductio ad absurdum*. Pero esto perdería de vista la cuestión principal. Occidente esta usando fuerzas armadas de una forma que mata, directamente, a más combatientes enemigos que civiles; generalmente no tienen por objetivo a los civiles salvo errores; tratan de minimizar los “daños colaterales” y masacres “accidentales”. Aunque los civiles siguen siendo matados, en términos históricos, especialmente desde mediados del siglo veinte, el número de víctimas es pequeño. La nueva forma de guerra occidental satisface por lo tanto, *prima facie*, muchas de las demandas históricas por una guerra justa, aunque podamos poner en duda algunos excesos. No obstante, si mi argumento ha sido aceptado, sigue habiendo algo fundamentalmente defectuoso. Esta disparidad entre, por un lado, más de 1000 afganos inocentes matados, y por otro, un americano (en los primeros meses de la campaña afgana), lo dice todo. Si no estamos satisfechos con las justificaciones ofrecidas, esto sugiere que debemos estar aplicando estándares diferentes. En el resto de este trabajo quiero explorar cuáles pueden ser estos, de dónde han venido, y a dónde nos pueden llevar. Una fuente obvia de estándares alternativos es la ética política de los derechos humanos. En el pensamiento occidental durante mucho tiempo se ha protegido a la guerra de las normas válidas en cualquier otro ámbito de la vida social; pero ahora debemos de estar aplicando a la guerra estándares de los que hasta ahora se había visto eximida. “No matarás” ha sido afirmado como una norma general, con cada vez menos excepciones permitidas; muchos Estados occidentales incluso han declinado la aplicación de la pena de muerte. Y con todo, la guerra ha pervivido como una enorme excepción. ¿Acaso podría ser que ahora esta excepción esté siendo retada, que las normas estrictas contra los homicidios estén siendo extendidas incluso en el propio ámbito de la matanza legítima y organizada?

Ciertamente, hay alguna evidencia para sugerir esto. La preocupación acentuada para proteger las vidas de los soldados occidentales es un cambio

histórico en sí: refleja el clamor por la muertes de GI en Vietnam, y el rechazo de la idea de “carne de cañón” a favor de la noción de los derechos de los soldados. Tal y como la sociología militar ha demostrado, el servir como soldado profesional se ve ahora más como una “ocupación”<sup>30</sup>; una, seguramente, con diversos riesgos, pero una en la que todavía se han de poner todos los esfuerzos para reducir el riesgo. Esto está lejos de la noción de “guerrero heroico”. Y cuando las cosas van por mal camino, los oficiales y los gobiernos han de asumir responsabilidades. Durante la Guerra del Golfo, a nueve militares británicos murieron cuando su vehículo fue erróneamente atacado por un avión estadounidense: fue la mayor pérdida de vidas británicas en un único accidente durante este conflicto<sup>31</sup>. Las familias de los soldados llevaron al Ministro de Defensa británico a los tribunales, y trataron de traer a los aviadores estadounidenses como testigos, en un intento de hacer responsable al Estado del accidente evitable de la muerte de sus hijos. No lograron totalmente sus objetivos, pero hicieron del problema un asunto de debate público. Es difícil imaginar en guerras anteriores cualquier inquietud semejante acerca de la las vidas de los soldados, simplemente porque las pérdidas de vidas a gran escala eran un lugar común. Pero cuando el número de muertes es reducido a pequeñas cifras, en parte como consecuencia del miedo acerca de los posibles efectos políticos de las bajas, entonces las vidas individuales pueden cobrar importancia.

En una época de derechos humanos, esta atención por los individuos se extiende en principio a cada civil, e incluso puede comenzar a aplicarse también a los soldados enemigos. Después de todo, la preocupación acerca de las matanzas ilegítimas ha sido amplificadas en la justificación de las guerras recientes: ahí donde no son proclamadas de hecho como formas de detener los abusos de los derechos humanos, como en Kosovo, bien pueden haber sido diseñadas para castigar a los autores de masacres se civiles inocentes, como ha ocurrido tras el 9/11. Paralelamente a estas guerras hay procedimientos legales: las actividades del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (ICTY en sus siglas en inglés) se incrementaron durante la Guerra de Kosovo, y al menos algunos de los terroristas cautivos de al-Qaeda se enfrentarán a procesos criminales (y hay una

---

<sup>30</sup> Ch. Moskos y F. Wood (eds.), *The military: more than just a job?* Oxford, Pergamon-Brassey, 1988.

<sup>31</sup> El ataque del 26 de febrero de 1991 fue el peor incidente por “fuego amigo” de la guerra. No obstante, la protección efectiva de las tropas del fuego enemigo significa que una proporción creciente de las víctimas occidentales son por “fuego amigo”: “35 de los 148 militares que perecieron en el campo de batalla de la Guerra del Golfo Pérsico fueron matados por inadvertencia por sus compañeros, una proporción extraordinaria según los estándares históricos”. Barton Gellman, *The Washington Post*, 14 de agosto de 1991, <http://www.prop1.org/2000/du/91du/910814wp.htm>

evidente contradicción y vergüenza en los intentos de Estados Unidos de mantener a los presos de la Bahía de Guantánamo al margen de los tribunales). De forma poco sorprendente, la ICTY se sintió obligada a considerar el caso contra la propia OTAN por sus masacres “accidentales” de civiles en Serbia y Kosovo. El informe del Comité que nombró, estipuló que no hay bases *prima facie* para investigar formalmente la conducta de la OTAN en esa guerra<sup>32</sup>. Si, en términos de la ley de guerra actual, ésta era una conclusión correcta no es éste mi propósito aquí. Lo que *está* claro es que la OTAN *podría* ser tenida por responsable, al menos en principio, de las muertes de víctimas civiles. Lo que estaba guiando la demanda de justicia no eran tanto las normas legales como la percepción de que todas las vidas individuales importan: las tres personas matadas en la embajada China, las dieciséis matadas en la emisora serbia de televisión, las setenta matadas cuando un puente de ferrocarril fue bombardeado, y así sucesivamente. Los incidentes como pequeños accidentes de tráfico, en cuanto al número de víctimas podrían ser cuestiones por las que el Estado más poderoso del mundo podría ser hecho responsable, y básicamente de la misma forma.

No es ninguna sorpresa que Estados Unidos se vea preocupado respecto al establecimiento de una Corte Penal Internacional. Las leyes de la guerra nunca pretendieron ser aplicadas en cortes criminales de esta forma. El acicate para esto proviene de las tendencias generales hacia una regulación legal intensificada, una conciencia creciente de los derechos de los individuos, y los litigios de gran extensión – tendencias cuyo ímpetu deriva mucho (irónicamente) de la sociedad estadounidense. Pero la criminalización implica considerar la guerra como cualquier otro tipo de actividad humana, no excluida por más tiempo *de iure* o *de facto* de las normas que se aplican a todos los demás campos. Tomar el “No matarás” en serio, en el contexto de la guerra, amenaza realmente con hacer de la práctica bélica algo realmente difícil. Si los *medios* de la guerra son generalmente examinados con peine, en los tribunales, en la prensa y (ciertamente) en la academia, entonces la legitimidad de la guerra será socavada regularmente.

Es difícil, en consecuencia, resistir a la conclusión de que fundamentalmente se ha abierto la puerta a nuevas formas de deslegitimación de la guerra. Independientemente del éxito de los gobiernos occidentales a la hora de movilizar a

---

<sup>32</sup> Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, *Final Report to the prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia*, <http://www.un.org/icty/pressreal/nato061300.htm>

los medios de comunicación y a la opinión pública ante casos particulares, como la fase inicial de la "guerra contra el terrorismo", la nueva forma de guerra occidental es por lo general vulnerable a las críticas nuevas que, antes o después, desafiarán sus nuevas y refinadas justificaciones. El fracaso de cualquier transferencia de riesgo podría exponer a Occidente a un rebote del riesgo. Si la aviación es insuficiente para acabar con el enemigo, si las fuerzas locales son incapaces de llevar a cabo operaciones en el terreno –o si perpetran demasiadas atrocidades- o si los cambiantes medios de comunicación se alejan de la voluntad de sus dueños, los riesgos de la nueva forma de guerra volverán a Occidente.

En las décadas de 1960, 1970 y 1980, pareció que la guerra estaba fundamentalmente comprometida, por la tendencia de guerras "limitadas" como Vietnam, así como por la guerra "convencional" a gran escala y la nuclear, con producir grandes números de víctimas civiles. A partir de la década de 1990, los gobiernos y los militares occidentales han desarrollado una nueva forma que parece haber superado este problema. Lo que he tratado de mostrar en este trabajo es que junto a esta nueva forma de guerra han surgido nuevas bases para criticar la guerra. El legado de la guerra degenerada todavía puede ser identificado en la disparidad del riesgo: la legitimidad de la guerra puede ser amenazada incluso por los más reducidos episodios de matanzas. El pacifismo histórico, aunque retado por la reinención de la guerra también está siendo renovado, a medida que los experimentos para matar con justicia se hacen cada vez más agudos.

**\*Martin Shaw** ha recibido formación en Sociología en la London School of Economics. Su tesis versa sobre la Sociología de la Guerra y Relaciones Internacionales. En un primer momento trabajó en la Universidad de Hull, y desde 1995 es profesor de Políticas y Relaciones Internacionales en la Universidad de Sussex.

**FUENTE:** Artículo traducido de M. Shaw, "Risk-transfer Militarism and the Legitimacy of War after Iraq " en *FPIF Policy Report*, Junio 30, 2004.

<http://presentdanger.irc-online.org/papers/0406militarism.html>

## PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN

“Después del Golfo”

Michael Walter, *Guerras justas e injustas*

I

Las teorías políticas se ponen a prueba con los sucesos del mundo político. No se pueden comprobar de la misma manera que se evalúan las teorías científicas, por los hechos del mundo natural: los acontecimientos políticos no pueden ser observados ni con desafección ni con precisión; tampoco pueden ser observados en un laboratorio; y es difícil precisar de qué manera una teoría sobre la justicia distributiva, la obligación política o el propósito del castigo, pudiera ser refutada. Sin embargo, las teorías políticas pueden ser devaluadas y revisadas, y en este punto no hay ninguna diferencia radical entre la política y la naturaleza. ¿Puede la teoría ilustrar los hechos de la realidad? ¿Evidencia las problemáticas acertadas? ¿Es útil a la hora de configurar, justificar y explicar nuestros juicios y argumentos morales?

Desde la publicación por primera vez en 1977 de *Guerras Justas e Injustas*, se ha producido un renacimiento significativo de la teoría de la guerra justa – inducido principalmente, como sucedió con mi propio trabajo, por la experiencia de Vietnam-. Se han publicado muchos libros y artículos y se han impartido muchos cursos, no sólo en las escuelas de artes liberales sino también en las academias militares de Estados Unidos. El lenguaje de la teoría de guerra justa ha aparecido más frecuentemente en las discusiones públicas; en primer lugar, en los debates de disuasión nuclear, y posteriormente, en el debate que precedió la guerra en el Golfo. Nuestros líderes políticos y militares lo han asimilado y adoptado (una muestra de ello, la designación de la invasión de Panamá en 1989 como una Operación de Causa Justa, que probablemente no era). Éste es un momento peligroso para cualquier teoría, aunque también es obviamente el momento que los teóricos más anhelan. Piénsese en los efectos perversos, o bien divertidos, sobre la religión cada vez que el lenguaje de lo sagrado es utilizado por los políticos. Por supuesto, la política y la guerra no son nunca sagradas – por lo menos no tal y como yo entiendo lo sagrado – mientras que algunas veces, o hasta cierto punto, son justas. Sin embargo, sólo en ciertas ocasiones y en cierta medida, cuando se

proclaman las justificaciones más rotundas, la teoría se vuelve sospechosa. Si se puede utilizar para defender la injusticia, ¿acaso debería ser usada del todo?

En realidad, tanto si se adopta una terminología específica como si no se hace, la teoría de la guerra justa siempre ha jugado un papel en los argumentos oficiales sobre la guerra. Ningún líder político puede enviar soldados a la batalla, pidiéndoles que arriesguen sus vidas y que maten a otras personas, sin asegurarles que su causa es justa – y la de sus enemigos, injusta. Y si la teoría es utilizada, inevitablemente también puede ser mal empleada. En ciertas ocasiones, sólo sirve para determinar las mentiras que nuestros líderes dicen, la compleja estructura subyacente a su hipocresía, el tributo que el vicio paga a la virtud. No obstante, la teoría siempre está disponible para proporcionar un servicio alternativo. También puede desempeñar un papel fundamental, al preparar el terreno y concretar la demanda para lograr un tributo más honorable. Por esta razón, es importante no abandonar la teoría únicamente porque se ha hecho un mal uso de ella – al igual que no cambiaríamos nuestras ideas sobre la amistad sólo porque falsos amigos abusan de ellas.

El uso y mal uso de la teoría de la guerra justa muestra hasta qué punto ésta sigue siendo popular y estando vigente: gobierna lo que decimos e incluso lo que hacemos. La discrepancia siempre recurrente entre el discurso y la acción abre el camino para la crítica. De hecho, es ésta la forma corriente de crítica como práctica social: la aplicación de principios comúnmente aceptados a las políticas e instituciones que, cualquiera que sea su apariencia retórica, fracasan a la hora de mostrar que están a la altura. Una vez más, no siempre fallan o fallan del todo. La mayor parte de las guerras, como argumento en este libro, son justas únicamente en uno de los bandos (el lado que lucha en legítima defensa); entonces, algunos hechos de la guerra también han de ser justificables. El objetivo de esta teoría es ayudarnos a distinguir, prepararnos para la toma de decisiones políticas, para el trabajo diario de criticar o apoyar ésta o aquella guerra, o para tomar una decisión en tiempo de guerra.

## II

Podemos tomar la guerra del Golfo Pérsico como caso de estudio. De acuerdo con el servicio que prestó ¿en qué medida sirvió la teoría? Curiosamente, algunos críticos de la guerra, en particular aquellos pertenecientes a diversas

comunidades religiosas, intentaron simultáneamente usar y desacreditar la teoría – usarla porque querían reivindicar que la guerra era injusta, y desacreditarla porque temían (o mejor dicho, eran muy conscientes) que, en los términos estrictos de guerra justa, ésta no lo fuera. Finalmente concluyeron con un argumento que, bajo mi punto de vista, es peligroso y erróneo: que ninguna guerra en el momento actual puede ser justa. Para ellos la teoría ha perdido su capacidad para hacer distinciones. Dados los recursos de un ejército moderno, dada la disponibilidad de armas de destrucción masiva, las viejas categorías no pueden llevar a cabo un trabajo serio. Sólo nos queda entonces una teoría de la justicia que es obsoleta y una práctica de la guerra que resulta obscena.

Ciertamente, es posible reinterpretar o reconstruir la teoría de la guerra justa de forma que ninguna guerra pueda ser justificada. Aunque es importante resaltar que aquí “no guerra” significa *no guerra pasada o presente*. La forma de guerra más masivamente destructiva es también una de las más antiguas: el asedio a una ciudad, en la que la población civil es el objetivo admitido y no se realiza ningún esfuerzo a la hora de discriminar a las víctimas. Aquellos oponentes a la Guerra del Golfo que apoyaron públicamente un bloqueo prologando de Irak no parecen haberse dado cuenta que, en realidad, estaban defendiendo un acto de guerra radicalmente indiscriminado con consecuencias dramáticas predecibles (véase la discusión en el capítulo 10 sobre el bloqueo de Berlín durante la Primera Guerra Mundial). La teoría de la guerra justa, tal y como yo la entiendo, requiere el abastecimiento de comida y medicamentos - aunque, en dicho supuesto, es improbable que el bloqueo pueda servir a su propósito-. En cualquier caso, no tenemos ninguna razón para pensar que hacer juicios de este tipo sea ahora más difícil de lo que lo era hace miles de años. Nunca ha habido una edad de oro de la guerra cuando las categorías de guerra justa eran fáciles de aplicar y en consecuencia aplicadas regularmente. En cualquier caso, la tecnología contemporánea hace posible luchar con una mayor discriminación ahora que en el pasado, si hay voluntad política para hacerlo.

A pesar de esto, es posible construir la teoría para que la distinción entre objetivos militares y objetivos civiles sea irrelevante. Y entonces, como veremos, se pierde también otra distinción: la que se establece entre la teoría de guerra justa y el pacifismo. La estrategia aquí es, entonces, poner un nuevo énfasis sobre dos máximas de la teoría: la primera, que la guerra debe ser “el último recurso” y, la segunda, que los costes anticipados tanto a soldados como a civiles no deben ser



desproporcionados (o mayores) con respecto al valor de sus fines. No discutí extensamente ninguna de estas dos máximas en el libro porque en 1977 no me parecían (como no me lo parecen en el momento actual), de gran ayuda a la hora de hacer distinciones morales importantes. Pero éste es en sí mismo un punto que requiere discusión, y la Guerra del Golfo ofrece en ambos casos la ocasión y la ilustración idónea de la inadecuación conceptual de las dos máximas.

Considérese primero la sucesión de los hechos, Irak invadió Kuwait a principios de agosto de 1990; la resistencia kuwaití fue breve e inefectiva, y el país fue ocupado en cuestión de días. Ese fue el principio, y podría haber sido el final de la guerra. Sobrevino un breve frenesí de actividad diplomática, cierta movilización estadounidense y la llegada de tropas de EEUU a Arabia Saudí. La diplomacia provocó un bloqueo económico a Irak, sancionado por Naciones Unidas, y reforzado militarmente por una coalición de estados, dirigidos y dominados por Estados Unidos. Aunque el bloqueo requirió muy poco refuerzo militar, fue técnica y prácticamente un acto de guerra. Pero la percepción general durante aquellos meses (desde agosto de 1990 hasta enero de 1991) fue que el Golfo estaba en paz mientras que la coalición trataba de revertir la agresión iraquí sin violencia, y debatía, a sangre fría y lentamente, si comenzar la guerra o no. Fue en el contexto de este debate cuando se planteó la cuestión del “último recurso”.

Si el ejército kuwaití, contra todo pronóstico, hubiese tenido éxito en mantener fuera a los invasores durante algunas semanas o meses, esta cuestión nunca habría surgido. La guerra habría sido el primer recurso de Kuwait dada la inmediatez y la violencia de la invasión; y cualquier estado aliado o amigo se habría adherido, apoyándole en su defensa, de manera legítima. El fracaso de la resistencia abrió un paréntesis temporal y moral durante el cual fue posible buscar soluciones alternativas al conflicto. El bloqueo fue sólo una de las alternativas existentes, que incluían la condena a Irak por parte de Naciones Unidas, su aislamiento político y diplomático, un cierto nivel de sanción económica, y un acuerdo negociado que suponía grandes o pequeñas concesiones al agresor. El bloqueo actual podría haber tomado distintas formas, de acuerdo con diferentes finales; por ejemplo, la coalición podría haber intentado la contención, y no la reversión de la agresión iraquí.

Entiendo que era moralmente obligatorio discutir estas posibilidades y sopesar las consecuencias posibles. Pero es difícil vislumbrar cómo de obligatorio

habría sido adoptar una de ellas, o una secuencia de ellas, simplemente para que la guerra fuese un último recurso. Si los aliados, sopesando las alternativas y sus consecuencias, una de las cuales era la continuación de la ocupación de Kuwait, hubiesen decidido en una fecha anterior (por ejemplo, en septiembre) un ultimátum – retirarse o enfrentarse a un contraataque – la decisión no habría sido injusta. Tendrían que haber considerado un intervalo de tiempo necesario para la retirada así como negociar sus características, y habríamos querido, además, cierta seguridad sobre las razones que conducen a pensar que las otras estrategias no habrían funcionado o lo habrían hecho con un alto coste para la población de Kuwait. Dado el intervalo y las razones, la doctrina del último recurso no parece desempeñar, en este escenario, un papel importante.

Tomado literalmente, que es exactamente la forma en que mucha gente lo entendió durante los meses del bloqueo, la máxima del “último recurso” convertiría la guerra en algo moralmente imposible. Porque no podemos nunca alcanzar la infinitud o no saber que la hemos alcanzado Siempre hay algo más que hacer: otra gestión diplomática, otra resolución de Naciones Unidas, otra reunión. Una vez que algo como el bloqueo está en marcha, parece posible esperar un poco más de tiempo y confiar en el éxito de (lo que parece pero no es del todo) la no-violencia. Asumiendo, sin embargo que, la guerra estaba justificada en primera instancia, en el momento de la invasión, resulta justificable en cualquier momento posterior, cuando los costes y los beneficios parecen, haciendo un balance, mejor que aquellos que presentan otras alternativas disponibles.

Pero enviar tropas a la batalla suele conllevar muchos costes no anticipados que conforman un umbral moral que los políticos deben cruzar con cierta reticencia y turbación. Ésta es la gran verdad que subyace en la máxima del “último recurso”. Si existen vías potencialmente eficaces para evitar la lucha mientras se sigue haciendo frente al invasor, se deben intentar. Durante los meses de paréntesis durante la crisis del Golfo, considero que se intentaron. La combinación del bloqueo económico, de la amenaza militar, y del ultimátum diplomático fue una estrategia plausible diseñada para provocar una rendición iraquí. La política y la guerra a menudo operan según calendarios de este tipo. Nuestro bloqueo de Irak no era un estado de sitio convencional, que se tuviera que mantener hasta que el hambre obligara a Sadam Hussein a rendirse. Estábamos comprometidos, y como he apuntado anteriormente, deberíamos haber estado comprometidos con el paso de comida y medicinas antes de que la gente empezara a morir en las calles –

aunque mucha gente hubiese muerto de todas formas, por los efectos provocados, a largo plazo, por la malnutrición y las enfermedades.

El bloqueo estaba dirigido fundamentalmente a la capacidad industrial militar. Pero Sadam podría haberla disminuido durante unos meses o incluso años, y así estar seguro de no ser atacado. Consecuentemente, la eficacia del bloqueo dependía de la amenaza creíble de lucha, y una vez organizada esta amenaza, no podía ser mantenida indefinidamente. En algún momento, los iraquíes tenían que ceder o la coalición tenía que luchar. De otra manera, la victoria habría sido suya: el triunfo de la agresión. Muchos observadores, haciendo uso de ésta o aquella versión de la teoría de la decisión racional, esperaban que Irak se rindiera antes del 15 de enero. Una vez que se vio que esto no sucedía, la guerra estaba absolutamente legitimada, aunque no como último recurso.

Sin embargo en este punto, la máxima de la proporcionalidad entra en juego, y aduce que la guerra no puede ser nunca legitimada en las condiciones contemporáneas porque sus costes serán siempre mayores que sus beneficios. Ciertamente, deseamos líderes tanto políticos como militares que se preocupen por los costes y los beneficios. Pero tienen que *preocuparse*; no pueden calcular, porque los valores que están en juego no son conmensurables -por lo menos - no pueden ser expresados matemáticamente o comparados, tal y como la máxima de proporcionalidad sugiere. ¿Cómo medimos el valor de la independencia de un país frente al valor de las vidas que se podrían perder defendiéndolo? ¿Cómo se cuantifica el valor de la derrota de un régimen agresivo (la invasión de Kuwait no era la primera, ni probablemente sería la última de las agresiones iraquíes) o el valor de derrotar a otro régimen similar? Todas las valoraciones de este último tipo saldrían perdiendo frente a la cuantificación de seres humanos, porque sólo las personas se pueden contar. Y entonces es imposible luchar guerra alguna excepto aquellas que prometen no derramar sangre, y no sólo en uno de los bandos. Ésta última postura es totalmente respetable – el pacifismo, no la guerra justa- pero cualquiera que la sostenga tendrá que aceptar y reconocer los resultados no pacíficos que se obtienen cuando se trata de acomodar estados como el Irak de Sadam Hussein.

Al mismo tiempo, ningún líder político en su sano juicio optaría por una guerra que supusiera millones, o incluso cientos de miles, de muertos o que amenazase al mundo con la destrucción nuclear, para defender la independencia de

Kuwait. Esta es la verdad que reside en la máxima de la proporcionalidad. Pero es una verdad burda, y aunque funciona en algunos casos como en la invasión de Checoslovaquia por parte de Rusia en 1968 (nadie sugirió en aquel caso una movilización militar como respuesta por parte Estados Unidos), no serviría como criterio en un gran número de casos. La mayor parte del tiempo, sólo podemos hacer predicciones a corto plazo, y no tenemos ninguna fórmula para hacer el ejercicio matemático de comparar los costes de luchar con los costes de no luchar, teniendo en cuenta que una de estas partes es necesariamente especulativa, mientras que la otra crece, tal y como ocurrió, durante un período de tiempo indeterminado. Si insistimos únicamente en que, dadas las armas disponibles en la actualidad, la lucha produce sin ninguna duda pérdidas catastróficas, la máxima de la proporcionalidad excluiría la guerra en éste y en cualquier otro caso; pero esta proporción es falsa.

Debemos preguntarnos en cambio qué armas van a ser usadas, cómo serán usadas y con qué fines. La teoría de la guerra justa tiene mucho que decir sobre todos estos temas, y lo que dice constriñe de muchas maneras. En cambio, cuando hay que resistir una agresión, la teoría es como poco permisiva, en algunos casos imperativa. Por algunas razones, abordadas profusamente a lo largo de este libro, actos de agresión como la invasión iraquí *han de ser resistidos* – no necesariamente por la vía militar-, pero de alguna forma. Aunque la vía militar puede desestimarse en la práctica, tanto en éste como en otros casos, porque es improbable su efectividad o porque es peligrosa, no se excluye por principio. Lo que resulta autoritario aquí, es el aborrecimiento de la agresión, frente a las máximas del último recurso y la proporcionalidad, que desempeñan un papel marginal e incierto.

### III

Las guerras justas son guerras limitadas; su conducta está gobernada por un conjunto de reglas diseñadas para frenar, en la medida de lo posible, el uso de la violencia y la coerción contra las poblaciones no combatientes. El “control” de estas reglas, a partir del momento en que no está refrendado por ningún poder policial ni sistema judicial, es en amplia medida ineficaz, dado que no está respaldado con autoridad, aunque no del todo. E incluso si las reglas fallan en su cometido de determinar la conducta de *esta* guerra, a menudo logran dar forma a los juicios públicos sobre la conducta y también, quizás, al entrenamiento, al compromiso y a la conducta futura de los soldados. Si la guerra es una extensión

de la política, la cultura militar en una extensión de la cultura política. El debate y la crítica juegan un importante papel, aunque no determinante, a la hora de definir el contenido de ambas culturas.

En este punto existen dos tipos de límites cruciales, y ambos figuraban ampliamente en la defensa política y, posteriormente, en la crítica de la Guerra del Golfo. La primera está relacionada con la finalidad de la guerra, los propósitos para los cuales se lucha. La teoría de la guerra justa, tal y como es entendida habitualmente, persigue el restablecimiento del *status quo* anterior - la forma en la que se encontraban las cosas, es decir, la situación en la que se encontraba el país antes de que la agresión tuviera lugar – con una única condición adicional: que la amenaza del estado agresor en las semanas o meses previos al ataque no esté incluida en esta “restauración”. En consecuencia, la guerra tiene como objetivo legítimo, la destrucción o derrota, la desmovilización, y el desarme (parcial) de las fuerzas armadas del agresor. Excepto en casos extremos, como en la Alemania nazi, no pretende la transformación del sistema político del estado agresor o reemplazar su régimen. Para alcanzar fines de este tipo, sería necesaria una ocupación prolongada y una coerción masiva sobre los civiles. Más que eso: exigiría una usurpación de la soberanía, que es exactamente lo que condenamos cuando condenamos la agresión.

En el caso iraquí, la aceptación de este límite por la coalición desencadenó, después del alto al fuego, una guerra civil sangrienta, cuyas víctimas bien pudieron exceder las de la propia guerra. La máxima de la proporcionalidad probablemente habría dictado, desde un punto de vista militar, una rápida y no excesivamente costosa, expedición sobre Bagdad. Sin embargo, las guerras limitadas se rigen por la doctrina de la no intervención, que sostiene que los cambios de régimen deben resultar del trabajo de los hombres y mujeres que viven bajo dicho régimen – y que asimismo han de asumir los costes del cambio y los riesgos de los fallos-. La no intervención deja paso a la proporcionalidad sólo en casos de masacre o de hambrunas y epidemias inducidas políticamente, cuando los costes son imposibles de asumir. Entonces tenemos una justificación para actuar o, de manera más rotunda, se podría decir que debemos actuar (como los vietnamitas en Camboya con Pol Pot, los tanzanos en Uganda con Idi Amin, o los indios en lo que era el Este de Pakistán), sin miramientos hacia la idea de soberanía nacional. Primero, será difícil decir que no deberíamos haber intervenido y estar seguros de que el lado “correcto” ganó la guerra civil iraquí, y segundo, que deberíamos haber intervenido

mucho más deprisa de lo que lo hicimos para rescatar a las víctimas derrotadas. Pero la historia de las intervenciones políticas, frente a las humanitarias, sugiere que existen buenas razones para hacer esta distinción.

El mismo argumento restauracionista se aplica, de forma más obvia, al estado víctima, que probablemente no será un bastión de delicadeza y debilidad (como en el caso del imperio etíope de Haile Selassie, invadido por los italianos fascistas). El régimen de Kuwait era superior al de Irak, pero no existen muchos países que hubiesen acudido en su defensa, incluso hoy, si se tuviera que haber enfrentado a un golpe de estado, e incluso se habría recibido con entusiasmo una revuelta popular. El objetivo de la guerra no era otro que restaurar este régimen, el despotismo semifeudal de la familia al-Sabah. Lo que ocurrió a posteriori fue (es) el desarrollo del negocio de los propios kuwaitíes, libres frente a la coerción de los ejércitos enemigos. No están libres, no obstante, de la presión diplomática o la vigilancia de los derechos humanos.

Pero los únicos objetivos de la Coalición no eran la destrucción del poder militar iraquí y revertir la agresión – o por lo menos, no los únicos objetivos de Estados Unidos en su papel de organizador y líder de dicha Coalición-. Nuestro gobierno pretendía también un “nuevo orden mundial” en el que su papel de líder – presumiblemente- fuese mantenido. Una crítica habitual que se hizo a la guerra era que Estados Unidos tenía motivos imperialistas: el orden mundial escondía un deseo de influencia y de poder en el Golfo, una presencia estratégica y un control sobre el intercambio de crudo. Supongo que este tipo de razones jugó un papel importante en la decisión estadounidense: incluso las guerras justas responden tanto a razones políticas como morales – y las seguirán teniendo, espero, hasta la era mesiánica donde la justicia existirá por su propia razón. Una motivación única, un buen deseo, es una ilusión política. Ocurre lo mismo en la política interior de los estados, donde asumimos como natural que los partidos y los grupos que luchan por los derechos civiles o la reforma del bienestar lo hacen porque sus miembros tienen ciertos valores y también ciertas ambiciones – de poder y de cargo por ejemplo-. Parece fácil aceptarlo porque no están matando a otras personas. Pero las motivaciones de diversa naturaleza son también algo normal en las políticas internacionales, y suponen un problema moral en tiempos de guerra sólo si pretenden ampliar o prolongar la lucha más allá de los límites justificados o si distorsionan la conducta de la guerra.

Es perfectamente posible, entonces, apoyar una guerra dentro de unos límites justificables, y oponerse a las razones añadidas que éste gobierno o aquél tienen para luchar. Alguien podría abogar por la derrota de la agresión iraquí y al mismo tiempo, criticar el carácter de nuevo orden mundial. Lo más importante es insistir en que, tanto si hay un nuevo orden como si no, la guerra permanece como una guerra limitada.

El segundo límite tiene que ver con la conducta – el compromiso diario de las fuerzas armadas-. Sus características encuentran una mejor discusión en el contexto de la campaña aérea contra Irak, dado que la guerra sobre el terreno, en un espacio desértico, se acerca más al paradigma de la guerra justa concebido como combate entre combatientes (aunque todavía subyace la cuestión sobre cuándo y cómo un combate de este tipo debería alcanzar un alto al fuego). La respuesta militar de la coalición a la invasión de Irak sobre Kuwait comenzó con un ataque aéreo, y se desarrolló fundamentalmente utilizando aviones y misiles durante cinco semanas. Esta guerra aérea fue descrita por los oficiales estadounidenses en ruedas de prensa y comunicados, utilizando un lenguaje que combinaba la terminología tecnológica y la teoría de la guerra justa. Nos dijeron que se trataba de una campaña militar dirigida con una precisión sin precedentes, sobre objetivos militares. Las bombas eran “inteligentes” y los pilotos sensibles desde un punto de vista moral.

El esfuerzo por limitar el número de víctimas civiles resultaba de directrices claramente definidas: los pilotos tenían la orden de volver a las bases militares con las bombas y los misiles intactos, en aquellos casos en los que no hubiesen sido capaces de atacar los objetivos asignados. No debían lanzar sus bombas en los alrededores de sus blancos, ni tampoco apuntar libremente a objetivos que pudieran ser considerados como “objetivos oportunos” (excepto en zonas de batalla específicas). En el momento del combate, ellos mismos tenían que asumir riesgos para reducir así la posibilidad de causar “daños colaterales” a la población civil. Esto es lo que nos dijeron, y suponemos que también los pilotos recibieron dichas instrucciones. Los primeros estudios realizados, después de la guerra, sugieren que no siempre se cumplieron estas órdenes, que frecuentemente se lanzaron estas bombas desde alturas mucho mayores. Pero la política, si se trataba de ésta, era la correcta. Parece que las bajas civiles directas fueron relativamente bajas: al menos en este sentido, la guerra aérea no tenía precedentes.

El caso es muy diferente si no miramos al propósito de la política sino a los objetivos designados por ella. La coalición decidió (o los altos cargos estadounidenses decidieron) que la infraestructura económica de la sociedad iraquí – toda ella – era, legítimamente, un objetivo militar: los sistemas de comunicación y transportes, las redes eléctricas, los edificios gubernamentales de cualquier tipo, las presas de agua, y las plantas potabilizadoras. Nada nuevo en este sentido. El bombardeo estratégico durante la Segunda Guerra Mundial tenía un enfoque parecido, aunque no considero que existiera un esfuerzo sistemático para acabar con el agua potable de los alemanes o japoneses; quizás porque esto no era factible en los años 40. La selección de objetivos contra la infraestructura tiene una justificación fácil: los puentes sobre los que se transportan los suministros para el ejército en el campo de batalla son un buen ejemplo. Pero la electricidad y el agua, ésta última más claramente, son como la comida: son necesarios para la supervivencia y las actividades diarias de los soldados, pero son igualmente necesarias para el resto de la gente. Un ataque de estas características es entonces un ataque contra toda la sociedad civil. En este caso son los efectos militares, si es que hay alguno, los que podrían ser considerados como “colaterales”. El efecto directo de la destrucción de las centrales eléctricas y las plantas potabilizadoras de agua, por ejemplo, suponía imponer a los ciudadanos de las áreas urbanas (e Irak es una sociedad altamente urbanizada) el riesgo de contraer enfermedades y epidemias de considerables proporciones.

Los ataques de este tipo sugieren que la guerra no estaba sólo planeada para lograr la “restauración” - la liberación de Kuwait y la derrota del poder militar iraquí-. El objetivo añadido – aunque nunca explicitado - era probablemente la caída del régimen Baatista, que no sólo parecía incapaz de defender su propia conquista (expansión sobre territorio extranjero) sino también de proteger su propia población. Pero este propósito es injusto como lo son los medios para conseguirlo.

De hecho, incluso si tuviéramos justificación para derrocar el régimen, se nos habría prohibido esta cruel estrategia – quebrantar la sociedad iraquí para generar una desesperada rebelión de sus miembros. Habría sido mejor una expedición sobre Bagdad. Un disidente iraquí en el exilio, después de la guerra, argumentaba que dado que habíamos soliviantado la sociedad iraquí, estábamos obligados a marchar sobre Bagdad e instalar un régimen democrático capaz de organizar su reconstrucción. No dudo que obligaciones de este tipo pueden



derivarse de acciones de guerra erróneas. La dificultad de este particular ejemplo es la terrible pretensión de la empresa. El éxito era improbable de cualquier forma, y los posibles costes humanos elevados (pero, ¿cuántas vidas vale un Irak democrático?, es otra “proporción” que no se puede estimar).

Existen otros aspectos de la conducta de la guerra que invitan a la crítica y que de hecho la han recibido - principalmente, el uso de un arma nueva, las FAE bombas contra los soldados iraquíes, y los ataques aéreos, en los últimos días del combate, sobre lo que no sólo parecía una retirada del ejército sino una desorganizada retirada del mismo. La teoría de la guerra justa, tal y como la entiendo, no contempla situaciones de este tipo, donde sólo los soldados son los que están siendo atacados. Los soldados que huyen, a diferencia de aquellos soldados que quieren rendirse, son considerados como objetivos legítimos: pueden estar esperando su vuelta a la lucha en cualquier otro momento. En este caso, los soldados iraquíes que lograron escapar sí lucharon después contra ciudadanos rebeldes. Aquí surge una vez más una difícil cuestión para los teóricos de la proporcionalidad: ¿deberíamos haber aniquilado a los soldados iraquíes que estaban en retirada para prevenir una posible masacre de los rebeldes iraquíes? Al final, los argumentos clásicos de la guerra justa se habrían venido abajo en caso de bombardear el caótico vuelo desde Kuwait, precisamente porque el ejército en retirada no suponía ninguna amenaza *excepto* para su propia gente.

Sin embargo, este último punto no plantea realmente la intranquilidad suscitada por el espectáculo de las últimas horas de la guerra, o el alivio que suscitó el alto al fuego decretado por el presidente Bush, demasiado temprano según pensaron algunos generales. La justicia no representa toda la moralidad. Alguien podría oponerse a matar en la guerra, incluso en una guerra justa, cuando resulta demasiado fácil. Un “juego de disparos” no es un combate entre combatientes. Cuando el mundo se divide radicalmente entre aquellos que bombardean y aquellos que son bombardeados, la guerra se convierte en un problema moral, incluso si en un caso u otro el bombardeo pudiera estar justificado.

La teoría de la guerra justa todavía cumple una función importante en este sentido, haciendo posible defender algunos actos de guerra y condenar otros. Tampoco los líderes políticos y militares pueden librarse de rendir cuentas, proclamando que los actos por los que deberían ser condenados estaban de alguna

forma ligados a la guerra, eran inevitables tan pronto como comenzó la guerra. Dichos actos requirieron una decisión independiente por parte de un grupo de estrategias militares sentados alrededor de una mesa, discutiendo sobre lo que debería hacerse - y posteriormente, fue necesaria una decisión por parte de los políticos, sentados alrededor de una mesa, discutiendo sobre las recomendaciones de los estrategas. Es bastante fácil imaginar la Guerra del Golfo sin el ataque a objetivos de la infraestructura del país. Uno podría haber dicho que el propósito de la teoría de la guerra justa es convertir dichas posibilidades en algo obligatorio.

#### IV

Pero si estamos imaginando versiones del mundo diferentes de la que acabamos de experimentar recientemente, ¿por qué no imaginar un mundo sin guerra? Éste no es sólo, o principalmente, un sueño pacifista o mesiánico, el cordero conviviendo con el león. En una de sus formas, la teoría de la guerra justa aboliría la guerra por el simple (teóricamente) método de llamar injustos a los crímenes de guerra y guerras justas a las acciones policiales. Aquí tenemos un buen ejemplo de lo que los chinos denominan la "rectificación de los nombres", pero en la práctica presupone una exhaustiva transformación de la sociedad internacional. Antes de que pueda haber acciones policiales debe haber policía, y antes de que haya policía debe haber una autoridad global capaz de organizar y desplegar dicho poder policial. Las Naciones Unidas no tienen esta capacidad, ni se me ocurre que ninguno de sus miembros deseara asignar a esta organización internacional una fuerza policial comparable a la del ejército de la coalición destinada para la Guerra del Golfo. En principio, supongo que dicha fuerza no sería creada por varios motivos: la policía refuerza la ley y suprime el crimen, y eso es todo lo que se supone que hace. En la práctica, sin embargo, la policía refuerza la ley de forma selectiva, y ha sido utilizada, como muchos ejércitos, para hacer también otros trabajos. Una autoridad global, que reclamase el uso legítimo de la fuerza, no resultaría menos amenazadora que un estado imperial.

Lo que tenemos en cambio es una organización que autoriza a sus miembros a usar la fuerza (la Guerra de Corea es el precedente, la Guerra del Golfo sólo es el segundo caso), pero que no la usa ella misma. Dado que cualquier estado puede acudir, legítimamente, en auxilio de una víctima de agresión, esta autorización añade muy poco al argumento moral, incluso al legal. Juega quizás un papel político

y pedagógico: cuando el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas confirma que este país, invadido por su país vecino, es efectivamente una víctima de agresión, convierte las operaciones de rescate en algo más sencillo; y cuando condena la invasión, permite una desaprobación general, que puede tener cierto efecto disuasorio. Pero confirmaciones y condenas de este tipo son en el mejor de los casos inciertas. La maquinaria de Naciones Unidas hizo todo lo que se podía esperar, de la mejor manera posible, en favor de los kuwaitíes; no sirvió de nada para la población del Tíbet, entre otros muchos casos. E incluso cuando funciona, la ayuda mutua, la autoayuda y la seguridad colectiva de tiempos pasados siguen siendo necesarias para combatir cualquier agresión.

Obviamente, sería algo positivo si cualquier acto de agresión fuera condenado por Naciones Unidas, y si después fuera posible resistido política y económica, y si fuera necesario, combatido militarmente por una coalición de países. De hecho, esto sólo sucederá cuando un número suficiente de estados tengan razones propias para votar a favor de la condena y unirse a la coalición. Pero no existe razón alguna para oponerse a la resistencia – como si el haber fracasado a la hora de rescatar a los tibetanos implicara que ahora debemos rendirnos a la hora de rescatar al pueblo kuwaití, arguyendo una razón de índole moral-. Los críticos tienen que argumentar en pro de una política coherente, es decir, la teoría de la guerra justa, con sus propias definiciones de agresión y legítima defensa y ayuda mutua, y debería aplicarse imparcialmente en todas las sociedades, en los estados de los críticos y en todos los demás. Estas aplicaciones prácticas serían sin duda más atractivas si también fuera posible determinar los límites de sus medios y fines prácticos, estar seguro de que las guerras que justificamos se luchan por razones justas. De esa forma, los estados también se convertirán en agentes en quien confiar, y por esta razón la discusión sobre la guerra y la justicia es todavía una necesidad moral y política.

Traducido por **ISABEL CORTINA y ELSA GONZÁLEZ**

Michael Walter, *Just and Unjust Wars. A moral Argument with Historical Illustrations*, Basic Books, 2<sup>nd</sup>. Edition, April 1992.

**Richard Tuck, *The Rights of War and Peace. Political Thought and the International Order from Grotius to Kant***

**Oxford University Press, Nueva York, 1999**

Como mencioné en el Prefacio, esta obra nace de las Carlyle Lectures que pronuncié en la Universidad de Oxford durante el Hilary Term de 1991. En aquel momento, estaba trabajando en un libro, publicado en 1993, en el que intentaba demostrar la relación existente entre las teorías políticas liberales modernas del siglo XVII – teorías basadas en el concepto de *derechos naturales* – y las teorías políticas humanistas del siglo XVI<sup>1</sup>. Las Carlyle Lectures se convirtieron en otro intento de comprender y conceptualizar esta relación.

Esta relación, bajo diversas formas, ha ocupado un lugar central en la filosofía política y en la historia del pensamiento político desde, por lo menos, el siglo XVIII; es un componente más del conocido contraste entre “la libertad de los antiguos” y la “libertad de los modernos” - desarrollada en detalle por Constant. Para muchos de los teóricos de los siglos XVIII y XIX, era obvia la existencia de una gran diferencia entre el pensamiento político moderno y aquél que se desarrollaba en las antiguas ciudades estado. El pensamiento político moderno se elevaba sobre la noción de autonomía individual y concebía las relaciones políticas y sociales como construcciones interesadas de agentes autónomos. Su individualidad se expresaba en el lenguaje de los derechos y el régimen moderno más característico – aunque no el único posible – sería aquél que incorporase un amplio compromiso liberal que permitiese el ejercicio continuo de un conjunto de derechos individuales tan amplio como fuese posible. En contraste, el pensamiento político antiguo carecía de la idea de derechos<sup>2</sup>, insistiendo en su lugar en el poder de los ciudadanos que, actuando en colectividad, decidían sobre todo lo que afectaba a la vida de la gente. “Si esto es lo que los antiguos llamaban libertad, reconocían como compatibles la libertad colectiva y la sujeción de los individuos a la autoridad de la colectividad”<sup>3</sup>.

Los debates que en el siglo XVIII y principios del XIX suscitó este contraste, suponían que la modernidad entendida en este sentido era una prolongación de la sociedad comercial moderna y, por lo tanto, producto de los siglos XVII y XVIII. Asumían, por lo tanto, la versión de la historia que los grandes teóricos del derecho

natural de finales del siglo XVII, habían confeccionado sobre sus orígenes; una versión en la que toda la Historia de la humanidad anterior al siglo XVII era definida como una especie de Período Oscuro<sup>4</sup>. Pero a finales del siglo XIX, la incorporación, frente a esta versión, de una teoría sobre los orígenes medievales de la modernidad se convirtió en una práctica común entre los historiadores. Entonces, se entendía que las bases de las futuras teorías del Derecho y del Estado de Derecho de las sociedades modernas se encontraban en la Cristiandad y en la vida de las tribus germánicas. A la luz de una mayor sutileza intelectual, como por ejemplo con Gierke, esta idea podía introducir una explicación sobre la Edad Media como la raíz de la individualidad y, al mismo tiempo, como el baluarte de las comunidades.

El pensamiento político propiamente medieval parte de la totalidad, pero reconoce valor intrínseco a cada unidad parcial, incluido el individuo. Si bien enlaza con el pensamiento de la Antigüedad mediante la idea del todo anterior a las partes, y con la teoría moderna del Derecho Natural cuando acentúa los derechos propios y originarios del individuo, su característica peculiar es que concibe al Universo como un único todo articulado, y a cada ser colectivo o individual a la vez como parte determinada por el fin del Universo y como todo menor dotado de fin propio<sup>5</sup>.

La conclusión que se extrae es que – como Constant debe también haber advertido – el Renacimiento era visto en algunos aspectos cruciales como *antimoderno*. Como Gierke dice, una vez más:

Finalmente, en el siglo XV, el Humanismo rompe también con las formas de la Edad Media y, con la nueva recepción de la Antigüedad clásica, parece amenazar incluso a las conquistas medievales indispensables para el mundo moderno. Surge una tendencia hacia la Antigüedad, la cual, ya adopte apariencia absolutista con ENEAS SYLVIO o republicana con PATRICIO DE SIENA, de hecho desplaza por completo, durante un tiempo, a las nociones germánicas de Estado y de Derecho<sup>6</sup>.

Una reflexión parecida se encuentra en la conocida obra de Friedrich Meinecke sobre la razón de estado<sup>7</sup>. Para Meinecke, Maquiavelo fue la figura clave del Renacimiento; desarrolló una idea antigua de razón de estado envolviéndola en complejos y modernos ropajes teóricos. Esta visión antilegalista y antimoralista de la política fue ampliamente contrastada con la moderna tradición del derecho natural que, como Gierke, Meinecke reconoce como la continuidad de una visión esencialmente medieval. Al escribir sobre los teóricos del derecho del siglo XVII, Meinecke observa que

El hecho más destacable es que sólo uno de ellos, el alemán Pufendorf, acepta directamente las doctrinas de la *raison d'état* y de los intereses del estado<sup>8</sup> ... Por el

contrario, Grotius, Hobbes y Spinoza no hacen un uso directo de estas doctrinas, sino que construyen sus teorías del estado sobre los fundamentos tradicionales del Derecho Natural, que cada uno desarrolló en sus propios términos<sup>9</sup>.

Asimismo, Meinecke desarrolló una versión general de la Historia occidental en la que la ley natural y la razón de estado están en constante tensión la una con la otra. Algunas veces (como a principios del siglo XVII) domina la razón de estado y otras (como en el siglo XVIII) prevalece la ley natural<sup>10</sup>. La época del Terror representó la victoria de una cruda idea de la razón de estado y como respuesta – siendo esto algo habitual en la historiografía – Hegel formuló una síntesis de los dos principios que, no obstante, en el siglo XX quedó marginada permitiendo que una vez más se impusiese victoriosa una desgarrada versión de la razón de estado. No obstante, Meinecke predecía – ingenuamente, dado el momento en el que escribía – el carácter inminente de alguna nueva síntesis<sup>11</sup>.

Este modelo de finales del siglo XIX, marcado por un profundo antagonismo en la Historia occidental entre la Antigüedad y la ley natural y en el que el Renacimiento es visto como el momento en el que este antagonismo queda al descubierto en su forma más cruda, se encuentra – de una u otra forma - en muchos trabajos sobre la historia del pensamiento político desarrollados en el siglo XX. Así se observa en el uso que hace Ernst Baker de Gierke; asimismo, hay una referencia indirecta en muchos de los pasajes de la obra de Quentin Skinner *Los fundamentos del pensamiento político moderno*<sup>12</sup>, y yo mismo escribí un libro hace veinte años en el que contaba algo parecido<sup>13</sup>. Han sido pocos los autores de nuestro siglo que no han presupuesto un modelo general de este tipo. Entre los que no lo han hecho, debe decirse que el más interesante fue Leo Strauss.

En su obra *Natural Rights and History* (1953), Strauss - en su capítulo sobre "Modern Natural Right"- ofreció un discurso muy diferente en el que los autores modernos del derecho natural como Hobbes y Locke invertían la vieja tradición de la ley natural: Hobbes "la lleva al plano de Maquiavelo" y la escuela moderna de la ley natural se situaba firmemente en oposición a la visión moral de la política que tenía la escuela originaria de la ley natural<sup>14</sup>. Strauss incluso reconoció que Rousseau y Kant, quienes deberían contemplarse como los grandes críticos de la actitud política de Maquiavelo o Hobbes, fueron muy ambiguos en sus críticas<sup>15</sup>. Su forma de entender la historia debió resultarle muy inquietante hasta al propio Strauss, ya que parece que debilitó el que ha sido considerado, tradicionalmente, como el principal argumento moderno de defensa contra la razón de estado - y Strauss tenía razones particulares para alarmarse ante esta posibilidad, como estaba, en su juventud, abocado a la explícita inmoralidad de los nazis

y a la igualmente manifiesta defensa de la política de enfrentamiento y dominación que proclamaban los escritos de Carl Schmitt. No hay duda de que los preceptos morales de Strauss adquirieron su peculiar carácter porque él mismo sentía que no podía apelar a las figuras convencionalmente representativas de la política moral moderna como Locke o Kant, y así llegó a depositar su confianza en una versión encubierta y muy poco plausible de la historia de la doctrina del derecho natural desde la Antigüedad hasta nuestros días. Su visión sobre el pensamiento político antiguo ha recibido, justamente, una gran cantidad de críticas<sup>16</sup>, pero estoy convencido de que su visión sobre el pensamiento político moderno inicial ha calado en profundidad.

Durante el desarrollo de mi trabajo *Philosophy and Governmet*, empecé a indagar sobre una idea muy similar. Empecé a pensar que el argumento de mi obra *Natural Rights Theories* no estaba en lo cierto y que, de hecho, la escuela “moderna” de la ley natural surgió, no al margen de la crítica o rechazo del Renacimiento, sino de la simpatía por algunos de los temas fundamentales del pensamiento político y moral renacentista. En particular, llegué a pensar que el rasgo más sorprendente y obvio de la escuela moderna, su tendencia hacia una moralidad universal excesivamente simplificada y “minimalista”, derivaba del escepticismo humanista de finales del siglo XVI. Escépticos como Montaigne o Charron no sólo proponían un argumento epistemológico; como sus predecesores en la Antigüedad, su escepticismo era parte del argumento *moral*. Defendían que el “hombre sabio” – un punto de referencia continuo en sus escritos – se protegería de los peligros de la vida, cultivando el distanciamiento escéptico ante todas las creencias contestables. Si así lo hacía, evitaría los peligros derivados de cualquier compromiso con cosas tales como el patriotismo o la lealtad sectaria. Por lo tanto, asociaban el escepticismo con el principio de autopreservación, y es evidente que los teóricos del siglo XVII hicieron lo mismo. Para Grocio, Hobbes y sus seguidores, la autopreservación era un principio primordial y la base de cualquier moralidad universal – para ellos, no podía fundarse o imaginarse ninguna sociedad en la que se negase a las personas el derecho moral a su propia preservación. Comparado con este principio, todos los demás principios morales tradicionales eran localistas y polémicos, así como buenos blancos para el ataque escéptico.

Pero asumir un compromiso con la autopreservación como principio primordial, suponía respaldar la doctrina de la *raison d'état*, promulgada – a menudo – por los mismos que manifestaban su simpatía por el programa de los escépticos, como Justus Lipsius. La *raison d'état* codificaba las técnicas mediante las cuales un príncipe – generalmente, aunque hay versiones republicanas – podía preservar su estado,

desechando cualquier otra consideración moral y constitucional. Así, mediante la preservación de su estado, el príncipe se preservaba a sí mismo, pero – visto como representante de sus ciudadanos – también representaba el medio por el que se protegía a los ciudadanos de los peligros de la guerra civil, la amenaza externa o incluso del colapso económico. Si esto es correcto, entonces la vieja dicotomía entre *raison d'état* y la moderna ley natural, era más o menos la otra cara de una misma verdad: los juristas iusnaturalistas vieron que las ideas de los escépticos y de los teóricos de la *raison d'état* podían formularse en términos jurídicos y éticos simplemente interpretando la autopreservación como un derecho universal. Es más, esto les permitió construir sistemas morales inmunes a este tipo de escepticismo, porque las asunciones del escéptico Renacimiento ya habían sido construidas en el interior de sus teorías.

He hablado del “minimalismo” de los juristas iusnaturalistas modernos. Su simpatía por el escepticismo era, claramente, una parte esencial de su aproximación minimalista que tenía muy presentes los posos dejados por el desafío escéptico. Pero ya cuando estaba trabajando en *Philosophy and Government*, empecé a intuir que se le podía dar otra vuelta a la reflexión sobre el tema. El rasgo más característico de los autores del derecho natural y de la ley natural de los siglos XVII y XVIII, es el uso que hacen de la idea del *estado de naturaleza*; una idea en la que los agentes, definidos en términos mínimos – esto es, como poseedores de un conjunto muy limitado de derechos y obligaciones -, se encuentran en un estado de reciprocidad que permite la creación de una sociedad civil. No hay duda de que la idea de un estado de naturaleza, desempeñando esta especie de función comodín en la teoría moral, fue una creación del siglo XVII, a pesar de las diferentes explicaciones anteriores sobre la vida “natural” del hombre. Por lo que respecta al término, parece ser invención de Hobbes, quien sigue siendo el ejemplo más claro en su intento de teorización. Sin embargo, la idea parece estar ya presente en los trabajos de Hugo Grocio, el fundador de la escuela del derecho natural moderno. Uno podría pensar que la idea del estado de naturaleza es simplemente un recurso de ficción dramático que sirve como el umbral fijado para poder despojar a los agentes de todo ropaje cultural específico y descubrir así los derechos y deberes naturales mínimos que parecen ser universales. El estado de naturaleza entendido como un mecanismo heurístico o un “experimento de la mente” – como un cuerpo armónico en la física teórica – es algo que subyace al aparato teórico de muchos autores; este es el caso de John Rawls en su obra *Teoría de la Justicia*:

En la justicia como imparcialidad, la posición original de igualdad corresponde al estado de naturaleza en la teoría tradicional del contrato social. Por supuesto, que la



posición original no está pensada como un estado de cosas históricamente real, y mucho menos como una situación primitiva de la cultura. Se considera como una situación meramente hipotética caracterizada de tal modo que conduce a una cierta concepción de la justicia<sup>17</sup>.

Pero no está claro que todos los teóricos del contrato social, incluso Kant – el único a quien Rawls menciona realmente en este contexto –, hayan abandonado la visión sobre el estado de naturaleza. Es cierto que no pensaban que tuviese que ser probado históricamente – ésta hubiese sido una tarea imposible y habría hecho de su argumento presa fácil para sus críticos. Pero pensaban que era un estado de cosas posible y, de hecho, Kant, en una de sus principales discusiones sobre el tema, hace de esta posibilidad una piedra de toque para su aplicación a la política actual.

Si el derecho es aquello con lo que la mayoría de la gente no puede, *posiblemente*, estar de acuerdo (por ejemplo, si empieza cuando cierta clase de *sujetos* puede disfrutar de privilegios como herederos de una clase legal), es injusto. Pero si, por lo menos, es *posible* que haya gente que esté de acuerdo, es nuestra obligación considerar el derecho como justo, incluso si la gente mantiene, en el momento presente, una posición o actitud que probablemente llevaría a rechazar su consentimiento, en caso de ser consultados<sup>18</sup>.

La noción de “posibilidad” que Kant tiene aquí en mente no es lo que denominaríamos posibilidad *lógica*; en general, fue más bien crítico respecto a la discusión no disciplinada de las posibilidades lógicas, describiéndolas en *Crítica de la razón pura* como telepatía, como los “caprichos” de una “inventiva juguetona”<sup>19</sup>. Según Kant, para que esta noción aportase algo relevante a la discusión filosófica, tenía que ser posible en un sentido más fuerte y tenía que concordar de alguna forma con la experiencia. Es probable que hubiese sido muy crítico con la posición original de Rawls porque, como es bien sabido, para éste último es una condición ineludible que los hombres en la posición original no tengan conocimiento alguno de su propio futuro, ni de los gustos y preferencias que los diferencian – algo que muchos de los lectores de Rawls han rechazado como algo más allá de cualquier experiencia imaginable.

Ya fuese o no esta versión la adoptada por Kant, no hay duda de que fue la de sus predecesores, y de que la posibilidad empírica de un estado de naturaleza definido en sus términos era una parte importante de su argumentación. Es más, para Hobbes, debería decirse que fue la parte *más* importante; le permitía utilizar la amenaza de la aparición o reaparición del estado de naturaleza como el mayor incentivo para que los individuos continuasen sometidos políticamente a su soberano. Todos los autores de esta

tradición, incluido Kant<sup>20</sup>, podían ofrecer ejemplos coetáneos sobre el estado de naturaleza; algo que resultaría paradójico al afirmar estos teóricos en un primer momento el carácter puramente heurístico de esta idea.

En parte, su confianza sobre la posibilidad de un estado de naturaleza proviene – como argumento en *Philosophy and Governmet* - de su relación con las tradiciones de la filosofía moral de la Antigüedad y del Renacimiento, y, en particular, de la idea de los escépticos (y, también en su forma estoica) de que el “hombre sabio” eliminará de su personalidad muchos de los rasgos familiares – entiéndase, las pasiones, los deseos y los compromisos intelectuales. El agente liberal con su psique desnuda era el principal objetivo de esta tradición de la psicología moral: *anhelaba* que sus seguidores se despojasen de todas sus cualidades afectivas que, justamente para los críticos del liberalismo, son los rasgos más valiosos. Pero, como descubro, ésta ha sido sólo una parte del problema, en la medida en que este objetivo ha sido siempre inalcanzable. Y la idea de pertenencia a una comunidad en la que los hombres sabios interactuaban para formar sociedades civiles, era muy vulnerable ante la cruda respuesta que, por ejemplo, le ofreció a Hobbes uno de los primeros lectores de *De Cive*:

Desde el momento en que observamos que los hombre poseen sociedades formadas de hecho, que nadie vive fuera de la sociedad y que todos los hombres buscan reunirse y hablar unos con otros, puede parecer una insensatez poner un obstáculo delante del lector en el umbral de la doctrina civil, al insistir en que el hombre no ha nacido con condiciones que le hacen apto para la vida social<sup>21</sup>.

Por lo tanto, uno necesita entender por qué todos estos autores confiaban en el uso de este mecanismo como parte esencial de sus explicaciones.

Creo que la respuesta más convincente, es aquélla que insiste en que deberíamos tomar muy en serio una contestación que la mayoría de los autores ofrecen. Aquélla que dice: hay un ejemplo real y vivo de justicia en la interacción entre los agentes, unos con otros, en el ámbito de las relaciones internacionales. De este modo, los individuos naturales pueden concebirse como agentes que se comportan como los estados soberanos; siendo ésta una vía muy idónea para dar sentido a lo que debería entenderse como agentes liberales. De hecho, la idea de “soberanía” como vía para explicar los derechos naturales del individuo nunca ha desaparecido. H. L. A. Hart, en un famoso artículo de 1955 - “Are There Any Natural Rights?” – hablaba de los derechos naturales como constitutivos de una especie de soberanía de los individuos sobre determinadas partes de su vida<sup>22</sup>. El estado soberano, según esta explicación de las relaciones internacionales es, por un lado, un agente autónomo carente de relaciones afectivas y,

por el otro, un agente no capacitado para tratar a demás estados como vacíos morales, sino que tiene que respetar unos principios generales que regulan su conducta hacia los demás - si bien es cierto que en una versión más minimalista que la que presidiría una sociedad civil. Sin embargo, aquí la propia preservación del estado se nos presenta como una cuestión problemática que prevalece sobre casi cualquier otra consideración. La arena internacional, desde esta perspectiva, es un ejemplo casi perfecto de cómo se articulan los principios fundamentales esgrimidos por los teóricos del derecho natural. Por lo tanto, el objetivo de este libro es analizar minuciosamente las implicaciones históricas de este hecho.

Aunque éste parecía un marco firme que, además, nos resulta inmediatamente familiar, en el momento en que fue utilizado por los teóricos del derecho natural, saltó la polémica. Una vez más, podemos constatar la relevancia del pensamiento político y moral del Renacimiento para la formación de las ideas de estos teóricos del derecho natural. Su idea de la agencia liberal deriva de lo que podemos ampliamente denominar la visión humanista de las relaciones internacionales, en contraste con lo que, también en términos generales, podemos calificar como la visión escolástica. El imaginario liberal correspondía a la idea de la *raison d'état* pero contemplada no tanto desde la perspectiva de los compromisos internos, como desde la perspectiva de las relaciones interestatales. Así, el objetivo en los dos primeros capítulos del libro, será explicar qué entiendo por visión "humanista" y "escolástica", para demostrar cómo sendas visiones encuentran profundas raíces en las escuelas filosóficas de la Antigüedad. Estos dos primeros capítulos se basan en las posiciones encontradas de dos autores de finales del siglo XVI: el portugués Luis de Molina, uno de los últimos grandes escolásticos, y su contemporáneo humanista Alberico Gentili, profesor de Derecho Civil en la Universidad de Oxford y una de las figuras más importantes e interesantes que ha tenido esta universidad.

En el intento de reflexionar sobre estas cuestiones, empiezo precisando la argumentación que presenté en *Philosophy and Government*, donde sostengo que la cultura del escepticismo y de la *raison d'état* es producto de finales del siglo XVI, y está asociada al rechazo del humanismo moralista de principios del Renacimiento. La prueba de este rechazo es, creo, el paso del estilo de Cicerón al de Tácito como modelo de prosa - asimismo, muchos de los trabajos más importantes en este género fueron comentarios sobre Tácito. Además, entiendo que Guicciardini, más que Maquiavelo, encarna el modelo moderno. Maquiavelo, incluso en *El Príncipe*, sigue siendo sustancialmente ciceroniano, comprometido con la libertad republicana y el patriotismo

como valor moral - ausente desde las obras de sus contemporáneos más jóvenes. Mi argumentación se debía, en parte, a mi aceptación de la explicación convencional de los moralistas de principios del Renacimiento<sup>23</sup>; el único aspecto polémico de mi interpretación era una lectura de Maquiavelo que llevaba a aproximarlos, fundamentalmente, a esta tradición moralista, más que invertirla.

Pero cuando se empieza a pensar en las discusiones humanistas sobre la guerra y las relaciones internacionales, la brecha que se produjo a finales del siglo XVI se vuelve menos sorprendente. Aunque el mayor representante de la jurisprudencia humanista en este área, Alberico Gentili, fue contemporáneo de seguidores de Tácito como Justus Lipsius, perfiló una clara tradición de pensamiento humanista sobre la guerra que se remonta al siglo XV y, en muchos aspectos, incluso a épocas anteriores. Esto no debería sorprendernos, pues el giro esencial que dan los seguidores de Tácito puede traducirse como la importación de las ideas sobre la guerra a la vida *civil*: toda política era contemplada como, al menos potencialmente, una guerra civil, y nuestros enemigos no se diferenciaban de nuestros conciudadanos, con quienes vivíamos en una paz no siempre fácil de alcanzar. *Aquí* radica la diferencia entre Cicerón y Tácito. En su obra *De Officiis*, Cicerón diferencia entre enemigos y rivales en el siguiente sentido:

Nos enfrentamos a los conciudadanos de una forma si es un enemigo personal y de otra si es un rival: con el rival es una lucha por el puesto y la posición; con el enemigo, por la vida y el honor. Por lo tanto, con los celtíberos y cimbrios luchamos como enemigos a muerte, no para determinar una cuestión de supremacía; pero con los latinos, sabinas, samnitas, cartagineses y pírricos, luchamos por una cuestión de supervivencia. (I. 38)

Esta diferenciación no la habría hecho nunca Tácito. Para él, el estado ha sido fundado sobre las guerras civiles (véase *Annals* I, I) y trata a sus ciudadanos como combatientes derrotados. Como un agudo observador destacó a principios del siglo XVII, la musicalidad de la prosa de Tácito difiere de la de Cicerón: "como soldados con pesadas armaduras ... no podían preocuparse por la fluida y dulce suavidad de la lengua culta"<sup>24</sup>.

Cuando Cicerón elogiaba la libertad republicana y el sacrificio personal de los héroes de la república, asumía que los hombres podían subordinar sus propios intereses a los de la república pero, por el contrario, no asumió que la república *misma* debería subordinar siempre sus intereses a aquéllos más amplios de la comunidad. Como consecuencia, como podremos comprobar, cuando los romanos y posteriores humanistas escriben sobre la guerra están muy próximos en espíritu a las teorías de la *raison d'état*

de finales del siglo XVI y del siglo XVII. En particular, hay un tema sorprendentemente común a toda esta literatura: la aceptación de la necesidad de realizar, en ocasiones, un ataque preventivo contra el adversario y de actuar sobre la base del miedo y no sobre la base de la justicia (desarrollo este tema en el segundo epígrafe del capítulo I).

Pero además, podemos subrayar un aspecto adicional. Lo que los seguidores de Tácito hacen es, una vez más, muy similar a lo que los teóricos del derecho natural hicieron posteriormente. Adoptaron una visión de la guerra interestatal propia de los historiadores humanistas y de los teóricos políticos, y la adaptaron a su versión sobre la política doméstica, presentando así la vida civil como un asunto propio de tácticas *quasi* militares. Por lo tanto, los teóricos del derecho natural simplemente tomaron la *jurisprudencia* sobre la guerra producida entre los juristas humanistas, y formularon a partir de ella una teoría de los derechos individuales. Como muestro en los capítulos 1 y 2, esta jurisprudencia humanista sobre la guerra ha sido, muy a menudo, mal entendida. La primera generación de académicos que realizó un tratamiento sistemático sobre el tema – los estudiosos formados por la Carnegie Endowment desde los tiempos de la Primera Guerra Mundial en adelante que trabajaban bajo la influencia de James Brown Scott – nos legaron una concepción de las ideas pregrocianas sobre las leyes de la guerra y de la paz, muy susceptible de inducirnos a error. Al igual que muchos historiadores anteriores de una determinada “disciplina”, asumieron que el objeto del “derecho internacional” sería progresivamente revelado y entendido en términos cada vez menos primitivos por autores desde la Edad Media en adelante, de forma análoga a las ideas prekuhonianas sobre la historia de la física. Así, Vitoria, Ayala, Belli y Gentili – para citar a algunos de los teóricos pregrocianos a quienes tradujeron y aludieron – intentaron “clarificar” algunos de los principios incipientes del derecho internacional.

Aunque pienso que hoy en día nadie cree que la intención de estos autores fuese revelar una concepción primitiva de la ciencia del derecho internacional, todavía son muchos los historiadores convencidos de que había un objeto bien definido que todos estos autores buscaban discutir<sup>25</sup>: el derecho de la guerra. En consecuencia, estos autores todavía son tratados como si tuviesen un objetivo común; mientras que mi propósito es argumentar que había diferencias radicales entre ellos, tan radicales como las diferencias entre Maquiavelo y Aquino. Es más, mi objetivo primordial en el primer capítulo es demostrar que las ideas de Maquiavelo sobre las relaciones entre las ciudades no difieren mucho de las propuestas por otros humanistas, aparentemente, más ortodoxos, y que muchos juristas humanistas siguieron su ejemplo. Como comprobaremos, la idea de una clara división entre humanistas y juristas – como la

trazada por John Pocock<sup>26</sup> – resulta poco convincente y, posiblemente, pueda inducir a error.

El discurso que articulo en este libro, al igual que en mi obra *Philosophy and Governmet*, tiene a Hobbes como uno de sus protagonistas. Es Hobbes, por encima de todos, quien expone claramente la relación entre el humanismo y los derechos naturales, y es quien demostró el vínculo existente entre la vieja jurisprudencia sobre la guerra y la nueva teoría política.

Pero muchos de los historiadores sobre la materia, percibían a Hobbes como una figura anómala – más como crítico de las principales teorías de los derechos que como su más elevado exponente. Esta visión ha sido defendida incluso en el siglo XVIII, cuando no era extraño – aunque en ningún caso universal – contrastar la “insociable” teoría hobbesiana sobre la naturaleza humana con la “sociabilidad” de Grocio, Pufendorf y sus sucesores (incluyendo a Locke y a Vattel). A finales del siglo XVIII, los teóricos más interesantes rechazaron la ingenua sociabilidad de la supuesta tradición grociana y elogiaron a Hobbes por su honestidad y agudeza – fue a Grocio, Pufendorf y a Vattel a quienes Kant calificó de *sorry conformers* cuyos trabajos “son todavía citados con diligencia como *justificación de la agresión militar, aunque sus códigos, filosófica o diplomáticamente formulados*, no pueden tener la más mínima fuerza *legal*, desde el momento en que los estados como tales no está sujetos a ninguna restricción externa común”<sup>27</sup>. En Rousseau podemos encontrar la misma aversión explícita a la tradición de la “sociabilidad”; una vez más, acompañada de un abierto respeto hacia Hobbes – a pesar de algunas reservas<sup>28</sup>.

La verdadera teoría política (*Le droit politique*) todavía tiene que aparecer, y se presume que nunca lo hará. Grocio, el maestro de los *eruditos* en esta materia, es, sin embargo, un niño; y, lo que es peor, un niño deshonesto (*enfant de mauvaise foi*). Cuando oigo alabar hasta las nubes a Grocio y cubrir de execración a Hobbes, compruebo la poca sensatez con la que los hombres prudentes leen o entienden a estos dos autores. Lo cierto es que sus principios son exactamente los mismos; sólo difieren en su forma de expresarlos. También difieren en su método, pues Hobbes se basa en los sofismas, mientras que Grocio recurre a los poetas; por el resto, son lo mismo<sup>29</sup>.

Esta idea también ha sido defendida por otras figuras menores y, como muestro en el capítulo 3, es una observación razonable una vez que se aleja a Grocio de la tradición de Pufendorf desde la que generalmente había sido leído. Como sugiero en el capítulo 5, la verdadera anomalía en la tradición moderna de los derechos naturales es

Pufendorf; es el único teórico asociado a esta tradición que defiende una rica teoría sobre la sociabilidad de la naturaleza humana. Incluso Locke y Vattel – como nuestro en el capítulo 6 – están más próximos a Grocio e incluso podemos decir que a Hobbes, en la medida en que reducen al mínimo la sociabilidad natural.

Rousseau y Kant, cuando se oponen abiertamente a la ingenua y vulgar idea de la sociabilidad, tan común en su época, están más enfrentados a Puffendorf y a sus epígonos menores que a sus predecesores en la tradición de los derechos naturales. Con un efecto sorprendente, como demuestro en el capítulo 7, Rousseau y Kant coinciden con las principales ideas de los primeros teóricos liberales; lo que nos permite preguntarnos qué podemos aprender de este fragmento de la historia. Si mi línea de argumentación es correcta, entonces podemos afirmar que no hay ningún teórico influyente sobre los derechos de base liberal que no haya suscrito la explicación básica sobre la agencia liberal que apareció a principios del siglo XVII. Es más, si esta explicación de la agencia liberal está estrechamente ligada a una determinada visión de las relaciones internacionales - una visión que generalmente ha dominado las relaciones actuales de los estados modernos -, entonces la teoría liberal de nuestro tiempo se enfrenta a un dilema inesperado.

Como he sugerido, generalmente los liberales han valorado la distinción entre dos tipos de principios como guías de nuestra conducta. Los primeros, representados habitualmente por un código de derecho civil aunque también por convenciones sociales diversas, son principios sobre los que hemos consentido inducidos por las modas, y cuya fuerza deriva de nuestro consentimiento. Los segundos, son principios que no se autoimponen de la misma manera; no necesitan este tipo de consentimiento para guiar nuestra conducta. Para el liberal convencional, estos últimos son escasos y constituyen la versión “tenue” de la moralidad mínima en la teoría del contrato social. Sin embargo, una gran cantidad de discursos y escritos sobre las relaciones internacionales en nuestros días, presuponen la existencia de una comunidad internacional que vigila a sus miembros y consolida la existencia de un conjunto de valores, complejo y polémico, sobre ellos - muchos de quienes se definen como liberales en la política nacional, a menudo favorecen esta idea. Si el caso paradigmático de la agencia liberal, el estado independiente, se entiende como inevitablemente inmiscuido en complicadas posiciones sociales; si la soberanía es tratada con amplitud – como lo es en Europa pero no en Estados Unidos – como una categoría anticuada y poco informativa para los estados, entonces resulta complicado conceptualizar con la vieja intensidad al tradicional pariente del estado soberano, el individuo soberano.

Estas conclusiones guardan cierta relación con la conexión histórica que estableció Weber entre el liberalismo y la expansión europea. No se puede negar que la vitalidad que irradiaba de los agentes morales se debía a la vitalidad que emanaba de la acción internacional en el escenario de la denominada expansión europea. Así, desde esta perspectiva, no puede ser una coincidencia que la versión moderna de los derechos naturales surgiese cuando las naciones europeas estaban entregadas a una dramática competición por el dominio del mundo. Del mismo modo que no puede ser una coincidencia que surgiese precisamente en un periodo que obligó a formular interrogantes urgentes sobre cómo los estados y los individuos iban a la deriva en un mundo apátrida por su comportamiento entre ellos y hacia los nuevos pueblos descubiertos. La conexión histórica entre la política liberal en casa y la “expansión de Europa” a través de los mares quedó explicitada por Weber cuando en 1906 escribió estas proféticas y conmovedoras palabras:

La cuestión es la siguiente: ¿cómo podemos esperar la libertad y la democracia a largo plazo bajo la dominación de un capitalismo fuertemente desarrollado? ... El origen histórico de la libertad moderna ha contado con unas precondiciones únicas que nunca se volverán a repetir. Permítanos enumerar la más importante de ellas: la expansión a través de los mares. En los ejércitos de Cromwell, en la asamblea constituyente francesa, en nuestra vida económica todavía hoy se siente la brisa a través del océano... pero ya no hay nuevos continentes a nuestra disposición”<sup>30</sup>.

Pero si lo mi argumentación es correcta, esta conexión se vuelve mucho más profunda de lo que Weber imaginaba, e incide en nuestra forma de pensar sobre el comportamiento moral.

Fragmento traducido por **ÁNGELA IRANZO**.

---

## NOTAS

<sup>1</sup> *Philosophy and Government 1572-1651*, Cambridge University Press, 1993.

<sup>2</sup> Esta observación fue expuesta en primer lugar explícitamente por Condorcet (*Oeuvres VII* (Paris 1847) pp. 202-203), pero está implícita en las versiones de la historia ofrecidas por los modernos juristas del derecho natural. Véase mi artículo “The «Modern» Theory of Natural Law” en Anthony Pagden (ed.), *The Languages of Political Theory in Early-Modern Europe*, Cambridge University Press, 1987, pp. 99-119.

<sup>3</sup> Benjamín Constant, *Political Writings*. Ed. Biancamaria Fontana, Cambridge University Press, 1988, p. 311.

<sup>4</sup> Véase, mi artículo “The «Modern» Theory of Natural Law”.



<sup>5</sup> Otto Gierke, *Teorías políticas de la Edad Media*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 72 – 73. Versión inglesa citada en la obra: Otto Gierke, *Political Theory of the Middle Age*, Cambridge University Press, Cambridge, 1900, p. 7.

<sup>6</sup> *Íbidem*, p. 71.

<sup>7</sup> *Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte* (1924), trans. Douglas Scott as *Machiavellism*, ed. W. Stark, Londres, 1957. Para una versión en español, véase Friedrich Meinecke, *La idea de la razón de estado en la edad moderna*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1951 (reimpresión en 1983).

<sup>8</sup> Meinecke tiene en mente, y su capítulo 9 lo confirma, a Pufendorf por su capacidad como autor de trabajos históricos polémicos pero no como autor de *De Iure Naturae et Gentium*. “Su obra *De Iure Naturae et Gentium* de 1672 permanecía firmemente anclada dentro de los límites metodológicos del Derecho Natural, y fue incapaz de utilizar sus investigaciones sobre los intereses individuales del estado (declaración realizada por Pufendorf en su función de político) para obtener una mejor visión del peculiar aspecto, individual e histórico, de cada uno de los estados” (p. 230).

<sup>9</sup> *Machiavellism*, p. 208.

<sup>10</sup> Véanse las tres páginas anteriores del libro.

<sup>11</sup> Véanse las tres páginas anteriores del libro.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, la discusión sobre la noción de estado en la conclusión (II. 349-58 de la versión inglesa), en la que se concibe, en términos generales, como producto de una especie de “humanismo” de la tardía Edad Media – la última consecuencia del rechazo (entre otras cosas) de la teología agustiniana por lo autores de los siglos XIII y XIV. Los héroes de esta historia son bastante diferentes de los héroes de la historia de “la teoría moderna de la ley natural” que Skinner relaciona directamente con el resurgimiento del tomismo en el siglo XVI (II. 135) y que incluye a los opositores a Maquiavelo de la época. Es evidente que ésta es una narrativa sutil y compleja y – como también reconocieron los autores decimonónicos – toma en consideración que la llegada del humanismo cambió la teoría de la ley natural para siempre. Pero algo de esta familiar dicotomía permanece bajo la superficie de la explicación de Skinner. Se observa con más claridad en su trabajo posterior sobre el republicanismo, en el que el republicanismo humanista es ampliamente contrastado con el liberalismo moderno, para desprestigio de éste último. Enfatizar la idea de los derechos como triunfos ... es simplemente proclamar nuestra corrupción como ciudadanos; es también aceptar una forma auto-destructiva de irracionalidad. En su lugar, debemos asumir nuestros deberes con seriedad y en lugar de intentar evadir cualquier cosa que sobrepase “las demandas mínimas de la vida social”, debemos buscar nuestras obligaciones públicas con tanto entusiasmo como sea posible ...”. Véase “The Republican Ideal of Political Liberty” en Gisela Bock, Quentin Skinner y Mauricio Viroli (eds.), *Machiavelli and Republicanism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, p. 308.

<sup>13</sup> *Natural Rights Theories: Their Origin and Development*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979. El argumento que desarrollo subraya que las teorías de los derecho son resultado de la tardía Edad Media y, en particular, de autores anti-tomistas tales como Ockam y Gerson que quedaron en desuso durante el Renacimiento, pero fueron recuperados en su versión más pura por autores del siglo XVII desde Grotius en adelante.

<sup>14</sup> *Natural Right and History*, University of Chicago Press, 1953, p. 182.

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, sus comentarios de la p. 279.

<sup>16</sup> Véase Myles Burnyeat, en su revisión de Strauss, en "Studies in Platonic Political Philosophy" en *New York Review of Books*, 30, mayo 1985. Véase también para una explicación más próxima, Catherine Zuckert, *Postmodern Platos*, University of Chicago Press, 1996.

<sup>17</sup> John Rawls, *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, p. 29. Versión en inglés citada en la obra original: J. Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford University Press, 1972, p. 12.

<sup>18</sup> Hans Reiss (ed.), *Political Writings*, Cambridge University Press, 1991, p. 79.

<sup>19</sup> *Critique of Pure Reason*, Macmillan, 1933, p. 241, trad. de Norman Kemp Smith. Para una versión en español, véase I. Kant, *Crítica de la razón pura*, Tecnos, Madrid, 2002.

<sup>20</sup> Véase, *The Metaphysics of Morals*, trad. de Mary Gregor, Cambridge University Press, 1991, p. 150.

<sup>21</sup> *De Cive*, trans. Michael Silverthorne, Ed. Richard Tuck, Cambridge University Press, 1997. Para una versión en español, véase *De Cive*, Trad. por Carlos Mellizo, Alianza Editorial, Madrid, 2000.

<sup>22</sup> H. L. A. Hart, "Are There Any Natural Rights?" en *Philosophical Review*, 64, 1955, p. 184.

<sup>23</sup> Una explicación especialmente clara y sucinta se encuentra en Quentin Skinner Pastmaster sobre Maquiavelo (Machiavelli (Oxford University Press, 1981), pp. 25-6 y 35-6). Véase también Robert P. Adams, *The Better Part of Valor: More, Erasmus, Colet, and Vives, on Humanism, War and Peace, 1496-1535* (Seattle, 1962): Arthur B. Ferguson, *The Articulate Citizen and the English Renaissance* (Durham, NC, 1965).

<sup>24</sup> Richard Tuck, *Philosophy and Government 1572-1651*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993, p. 133.

<sup>25</sup> Véase, por ejemplo, Peter Haggenmacher, *Grotius et la doctrine de la guerre juste*, PUF, París, 1983.

<sup>26</sup> Véanse sus comentarios en "Virtues, Rights, and Manners: a Model for Historians of Political Thought" en *Political Theory*, 9, 1981, pp. 353-68. Reeditado en *Virtue, Commerce and History*, Cambridge University Press, 1985, en especial la p. 9.

<sup>27</sup> Immanuel Kant, *Political Writings*, ed. Hans Reiss, trad. Por H. B. Nisbert, Cambridge University Press, 2 ed., 1991, p. 103.

<sup>28</sup> Véanse sus comentarios sobre sociabilidad en Jean Rousset (ed.), el *Discurso sobre el origen de la desigualdad*, *Oeuvres Politiques*, Classiques Garnier, París, 1989, p. 20; *The Social Contract and Discourses*, trad. y ed. por G. D. H. Cole, rev. J. H. Brumfitt y John C. Hall, Everyman's Library, Londres, 1973, p. 41; así como sus comentarios sobre Hobbes, íbidem, pp. 42 y 65.

<sup>29</sup> Rousseau, *Political Writings*, ed. C. E. Vaughan, Cambridge University Press, Cambridge, 1915, II, p. 147.

<sup>30</sup> Max Weber, trad. y ed. por H. H. Perth y C. Wright Mills, Routledge, Londres, 1948, pp. 71-2.



ICISS

THE  
RESPONSIBILITY  
TO PROTECT

*Español*

REPORT OF THE INTERNATIONAL  
COMMISSION ON INTERVENTION AND  
STATE SOVEREIGNTY





# **LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER**

**INFORME DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL SOBRE  
INTERVENCIÓN Y SOBERANÍA DE LOS ESTADOS**

**DICIEMBRE DE 2001**

**El presente documento es la versión española del original inglés. En caso de controversia sobre la interpretación de su contenido, será el texto inglés el que hará fe.**



COMISIÓN INTERNACIONAL SOBRE INTERVENCIÓN  
Y SOBERANÍA DE LOS ESTADOS

**Gareth Evans**  
*Copresidente*

**Mohamed Sahnoun**  
*Copresidente*

**Gisele Côté-Harper**

**Lee Hamilton**

**Michael Ignatieff**

**Vladimir Lukin**

**Klaus Naumann**

**Cyril Ramaphosa**

**Fidel Ramos**

**Cornelio Sommaruga**

**Eduardo Stein**

**Ramesh Thakur**





---

# ÍNDICE

---

ÍNDICE.....	v
PREFACIO .....	vii
SINOPSIS .....	xi
<b>1. EL DESAFÍO POLÍTICO .....</b>	<b>1</b>
El dilema de la intervención .....	1
La evolución del entorno internacional .....	3
Consecuencias para la soberanía de los Estados.....	8
El significado de la intervención .....	9
<b>2. UN NUEVO PLANTEAMIENTO: “LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER” .....</b>	<b>11</b>
El significado de la soberanía.....	12
Los derechos humanos, la seguridad humana y la nueva práctica .....	14
Un cambio en los términos del debate .....	17
<b>3. LA RESPONSABILIDAD DE PREVENIR.....</b>	<b>21</b>
El compromiso con la prevención .....	21
Alerta temprana y análisis.....	23
Iniciativas de prevención de las causas profundas .....	25
Iniciativas de prevención directa .....	26
<b>4. LA RESPONSABILIDAD DE REACCIONAR.....</b>	<b>33</b>
Medidas previas a la acción militar .....	33
La decisión de intervenir .....	35
Criterios mínimos: causa justa.....	36
Otros criterios precautorios .....	40
<b>5. LA RESPONSABILIDAD DE RECONSTRUIR.....</b>	<b>43</b>
Obligaciones después de la intervención .....	43
Administración bajo la autoridad de las Naciones Unidas .....	47
Participación local y límites de la ocupación .....	48
<b>6. LA CUESTIÓN DE LA AUTORIDAD .....</b>	<b>51</b>
Fuentes de autoridad según la Carta de las Naciones Unidas .....	51
El papel –y la responsabilidad– del Consejo de Seguridad.....	53
Cuando el Consejo de Seguridad se abstiene de actuar .....	57
<b>7. LA DIMENSIÓN OPERACIONAL .....</b>	<b>61</b>
Operaciones preventivas.....	61
Planificación de la intervención militar.....	62
La intervención militar propiamente dicha .....	65
Después de la intervención militar.....	69
Hacia una doctrina de las operaciones de protección humana.....	72
<b>8. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: PRÓXIMOS PASOS .....</b>	<b>75</b>
Del análisis a la acción .....	75
Movilización de la voluntad política nacional.....	76

<b>Movilización de la voluntad política internacional.....</b>	<b>78</b>
<b>Próximos pasos.....</b>	<b>80</b>
<b>Un desafío que hay que afrontar.....</b>	<b>81</b>
<b>APÉNDICES .....</b>	<b>83</b>
<b>A.MIEMBROS DE LA COMISIÓN .....</b>	<b>83</b>
<b>B.ASÍ TRABAJÓ LA COMISIÓN.....</b>	<b>86</b>
<b>ÍNDICE.....</b>	<b>91</b>

---

## PREFACIO

---

El presente informe versa sobre el denominado “derecho de intervención humanitaria”, es decir, la cuestión de si es adecuado que los Estados adopten medidas coercitivas, y en particular militares, contra otro Estado para proteger a personas que corren peligro en ese otro Estado y los casos en que pueden hacerlo. Hasta que los horribles sucesos del 11 de septiembre de 2001 pusieron en primer plano la respuesta internacional frente al terrorismo, la cuestión de la intervención con fines de protección humana era una de las más controvertidas y complejas de las relaciones internacionales y, con el fin de la Guerra Fría, la polémica se reavivó más que nunca. Durante el último decenio se han hecho numerosos llamamientos a la intervención –unos han recibido respuesta y otros han sido ignorados– pero sigue habiendo discrepancias sobre la posibilidad, la forma y el momento de ejercer el derecho a la intervención, si es que existe, así como sobre quién debe autorizarla.

### *El desafío político*

Las intervenciones militares externas con fines de protección humana han suscitado polémica tanto cuando han tenido lugar –en Somalia, Bosnia y Kosovo– como cuando no, por ejemplo en Rwanda. Hay quien considera que este nuevo activismo supone una internacionalización de la conciencia humana que debiera haberse producido hace tiempo; otros opinan que representa una alarmante infracción del orden internacional, que depende de la soberanía de los Estados y la inviolabilidad de su territorio. Para otros, el único problema real es lograr que las intervenciones coercitivas surtan efecto y algunos, en fin, conceden mayor importancia a cuestiones como la legalidad, el procedimiento y la posible utilización indebida de los precedentes.

La polémica alcanzó su apogeo en 1999, con la intervención de la OTAN en Kosovo: el Consejo de Seguridad estaba dividido; se justificó jurídicamente la intervención militar sin una nueva autorización del Consejo pero apenas se adujeron argumentos; la justificación ética o humanitaria de la intervención, que en principio era mucho más sólida, se vio ensombrecida por las alegaciones de que la intervención estaba generando un derramamiento de sangre mayor del que pretendía evitar; y fueron numerosas las críticas hacia la forma en que los aliados de la OTAN llevaban a cabo la operación.

El Secretario General Kofi Annan, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1999, y de nuevo en 2000, hizo un elocuente llamamiento a la comunidad internacional para que tratara de alcanzar, de una vez por todas, un nuevo consenso sobre estos problemas, y de “forjar una unidad” respecto de ciertas cuestiones fundamentales de principio y procedimiento, que él mismo planteó de forma directa y rotunda:

...si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Rwanda o Srebrenica y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?

En respuesta a este llamamiento, el Gobierno del Canadá, junto con un grupo de importantes fundaciones, anunció a la Asamblea General en septiembre de 2000 el establecimiento de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE). Se pidió a esta Comisión que dilucidara las diversas cuestiones de tipo jurídico, moral, operacional y político incluidas en el debate,

que recabara en todo el mundo la mayor variedad posible de opiniones y que preparara un informe que ayudara al Secretario General y a las demás partes interesadas a encontrar nuevos puntos de coincidencia.

#### *El informe de la Comisión*

El informe que ahora presentamos fue aceptado unánimemente por los 12 miembros de la Comisión. Su tema central es “La responsabilidad de proteger”, es decir, la idea de que los Estados soberanos tienen la responsabilidad de proteger a sus propios ciudadanos de las catástrofes que pueden evitarse – de los asesinatos masivos, las violaciones sistemáticas y la inanición– pero que si no quieren o no pueden hacerlo, esa responsabilidad debe ser asumida por la comunidad de Estados. En el informe se examinan la índole y el alcance de esa responsabilidad, además de otras cuestiones como quién debe ejercerla, con qué autoridad, y cuándo, cómo y dónde ha de hacerlo. Es de esperar que el informe abra nuevas vías para alcanzar al respecto un consenso internacional que se necesita desesperadamente.

Los Copresidentes estamos en deuda con los demás miembros de la Comisión por el extraordinario nivel de conocimientos, experiencia y discernimiento que han aportado a la preparación de este informe durante un largo y agotador año de reuniones. Los miembros de la Comisión expusieron muchas y variadas opiniones personales y el informe convenido no refleja en todos sus aspectos la visión particular de ninguno de ellos. En concreto, algunos miembros habrían preferido que el número de criterios mínimos de intervención militar propuestos en el informe fuera mayor y otros que fuera menor. Asimismo, unos eran partidarios de que las posibilidades de intervenir militarmente sin la autorización del Consejo de Seguridad fueran más amplias y otros que estuvieran más restringidas.

Pero el texto consensuado refleja verdaderamente las opiniones compartidas por todos los miembros de la Comisión sobre lo que sería factible desde un punto de vista político en el mundo de hoy. No queremos que se repitan situaciones como la de Rwanda y creemos que la mejor manera de evitarlo es aprobando las propuestas contenidas en nuestro informe. Estamos convencidos de que es fundamental que progrese el consenso internacional y sabemos que ello no será posible si antes no alcanzamos un consenso entre nosotros. Esperamos que lo que hemos conseguido pueda encontrar reflejo en toda la comunidad internacional.

#### *El informe y los sucesos del 11 de septiembre de 2001*

La Comisión había concluido prácticamente su informe cuando se produjeron los terribles atentados perpetrados el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, D.C., por lo que no se contemplaban en él los peligros derivados de estos ataques. El propósito del informe es ofrecer orientación precisa a los Estados a los que se pide que protejan a seres humanos en otros Estados y no ha sido concebido para guiar la política de los Estados en caso de que se atente contra sus propios ciudadanos o contra ciudadanos de otros Estados residentes dentro de sus fronteras.

Ambas situaciones son, a nuestro juicio, esencialmente distintas. El marco que la Comisión, tras celebrar consultas en todo el mundo, ha elaborado para el primer caso (la protección humana en otros Estados) no debe confundirse con el que es necesario para hacer frente al segundo (ataques terroristas cometidos en el propio Estado). Una diferencia importante es que en este último caso la Carta de las Naciones Unidas autoriza mucho más explícitamente una respuesta militar que en el caso de las intervenciones con fines de protección humana. En efecto, en el Artículo 51 se reconoce “el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de

las Naciones Unidas”, si bien se exige que las medidas adoptadas se comuniquen inmediatamente al Consejo de Seguridad. En sus resoluciones 1368 y 1373, aprobadas por unanimidad tras los atentados de septiembre, el Consejo de Seguridad dejó bien claro cuál es el alcance de las medidas que los Estados pueden y deben tomar para responder a situaciones de ese tipo.

Aunque por las razones expuestas sólo hemos abordado someramente en el texto del informe las cuestiones planteadas por los atentados del 11 de septiembre, algunos aspectos de nuestra labor guardan relación con los problemas que ha tenido que afrontar la comunidad internacional tras dichos sucesos; así, los principios precautorios enunciados en el informe parecen referirse a las operaciones militares, tanto multilaterales como unilaterales, emprendidas para combatir el flagelo del terrorismo. En principio no nos oponemos a que se tomen medidas militares concretas contra los terroristas internacionales y los que los amparan. Sin embargo, la fuerza militar siempre debe ejercerse según ciertos principios y los de intención correcta, último recurso, medios proporcionales y perspectivas razonables que proponemos en nuestro informe son, obviamente, aplicables a estos casos.

### *Agradecimientos*

Las investigaciones y consultas en que se basa el informe de la Comisión y la forma en que se desarrollaron sus trabajos se describen en el suplemento titulado *Research, Bibliography and Background*. Damos las gracias al ex Ministro de Relaciones Exteriores del Canadá, Lloyd Axworthy, que creó la Comisión y presidió nuestra Junta Consultiva, y a su sucesor John Manley, que llevó a término su labor; a nuestro grupo de apoyo en el Canadá, encabezado por Jill Sinclair and Heidi Hulan, por su entusiasmo y su energía sin límites; y a nuestro equipo de investigación dirigido por Thomas Weiss and Stanlake Samkange, por su dedicación y sus atinados consejos. Nuestra tarea también se ha beneficiado enormemente del trabajo realizado por muchas otras personas que han investigado y publicado sobre las cuestiones que se abordan en el presente informe y cuya contribución se reconoce con más detalle en el suplemento. En nuestro informe no hemos tratado de reproducir lo que ya se ha hecho en otra parte –por ejemplo, sobre el tema de la prevención o las cuestiones operacionales– pero somos plenamente conscientes de que nuestra deuda es grande.

En particular queremos insistir en lo provechosas que fueron las largas series de mesas redondas que celebramos en Beijing, El Cairo, Ginebra, Londres, Maputo, Nueva Delhi, Nueva York, Ottawa, París, San Petersburgo, Santiago y Washington. Esas reuniones contaron con la participación de más de 200 representantes de gobiernos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y la sociedad civil, así como de universidades, institutos de investigación y grupos de estudio. Las mesas redondas resultaron ser una fuente sumamente rica de información, ideas y perspectivas políticas diversas y constituyeron un excelente medio para que la Comisión pusiera a prueba sus propias ideas en el mundo real a medida que iban desarrollándose. Si con nuestro informe hemos conseguido abrir una nueva vía y encontrar formas constructivas para resolver los tradicionales dilemas que en el plano político plantea la intervención con fines de protección humana, otros muchos pueden en justicia reclamar una parte de ese éxito.

GARETH EVANS

MOHAMED SAHNOUN

*Copresidentes*

*30 de septiembre de 2001*



---

# SINOPSIS

---

## LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: PRINCIPIOS ESENCIALES

### (1) PRINCIPIOS BÁSICOS

- A. La soberanía de un Estado conlleva responsabilidades e incumbe al propio Estado la responsabilidad principal de proteger a su población.
- B. Cuando la población esté sufriendo graves daños como resultado de una guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el Estado o el colapso de sus estructuras, y ese Estado no quiera o no pueda atajar o evitar dichos sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención.

### (2) FUNDAMENTOS

Los fundamentos de la responsabilidad de proteger, como principio rector de la comunidad internacional de Estados, radican en:

- A. las obligaciones inherentes al concepto de soberanía;
- B. el Artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas que confiere al Consejo de Seguridad la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales;
- C. las obligaciones jurídicas específicas que dimanen de las declaraciones, los pactos y los tratados relativos a los derechos humanos y la protección humana, así como del derecho internacional humanitario y el derecho interno;
- D. la práctica creciente de los Estados, las organizaciones regionales y el propio Consejo de Seguridad.

### (3) ELEMENTOS

La responsabilidad de proteger abarca tres responsabilidades específicas:

- A. **La responsabilidad de prevenir:** eliminar tanto las causas profundas como las causas directas de los conflictos internos y otras crisis provocadas por el hombre que pongan en peligro a la población.
- B. **La responsabilidad de reaccionar:** responder a las situaciones en que la necesidad de protección humana sea imperiosa con medidas adecuadas, que pueden incluir medidas coercitivas como la imposición de sanciones y las actuaciones legales en el plano internacional, y en casos extremos la intervención militar.
- C. **La responsabilidad de reconstruir:** ofrecer, particularmente después de una intervención militar, plena asistencia para la recuperación, la reconstrucción y la reconciliación, eliminando las causas del daño que la intervención pretendía atajar o evitar.

### (4) PRIORIDADES

- A. **La prevención es la dimensión más importante de la responsabilidad de proteger:** siempre deben agotarse las opciones preventivas antes de contemplar la posibilidad de intervenir y hay que dedicar a la prevención más esfuerzos y recursos.
- B. Al ejercer la responsabilidad de prevenir y reaccionar siempre debe considerarse la utilización de medidas menos intrusivas y coercitivas antes de aplicar otras más coercitivas e intrusivas.

# LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: PRINCIPIOS PARA LA INTERVENCIÓN MILITAR

## (1) EL CRITERIO MÍNIMO: CAUSA JUSTA

La intervención militar con fines de protección humana es una medida excepcional y extraordinaria. Para que esté justificada ha de existir o ser inminente un daño humano grave e irreparable del tipo siguiente:

- A. **grandes pérdidas de vidas humanas**, reales o previsibles, con o sin intención genocida, que sean consecuencia de la acción deliberada de un Estado, de su negligencia o incapacidad de actuar o del colapso de un Estado; o
- B. **'depuración étnica' a gran escala**, real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa, el terror o la violación.

## (2) PRINCIPIOS PRECAUTORIOS

- A. **Intención correcta**: El fin primordial de la intervención, independientemente de que los Estados participantes tengan otros motivos, debe ser atajar o evitar el sufrimiento humano. La mejor forma de cumplir con el principio de intención correcta es que las operaciones sean multilaterales y cuenten con un claro respaldo de las víctimas y de la opinión pública regional.
- B. **Último recurso**: La intervención militar sólo puede justificarse cuando se hayan intentado todas las demás opciones no militares para prevenir o dar una solución pacífica a la crisis y cuando haya motivos razonables para creer que otras medidas menos enérgicas no habrían dado fruto.
- C. **Medios proporcionales**: La escala, duración e intensidad de la intervención militar prevista debe ser la mínima necesaria para alcanzar el objetivo de protección humana establecido.
- D. **Posibilidades razonables**: Debe haber una posibilidad razonable de poder atajar o evitar el sufrimiento que ha justificado la intervención, y las consecuencias de la acción no pueden ser peores que las de la inacción.

## (3) AUTORIDAD COMPETENTE

- A. No existe un órgano mejor ni más adecuado que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para autorizar una intervención militar con fines de protección humana. No se trata de buscar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad, sino de lograr que el Consejo funcione mejor que hasta ahora.
- B. Siempre habrá que pedir autorización al Consejo de Seguridad antes de emprender una intervención militar. Los partidarios de la intervención deberán o bien solicitar la autorización oficialmente o bien lograr que el Consejo plantee la cuestión por propia iniciativa o que el Secretario General la plantee de conformidad con el Artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas.



- C. El Consejo de Seguridad deberá examinar sin demora toda solicitud de autorización para intervenir cuando se denuncien grandes pérdidas de vidas humanas o depuraciones étnicas a gran escala. El Consejo habrá de verificar suficientemente los hechos o las condiciones sobre el terreno que puedan justificar una intervención militar.
- D. Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad deberán renunciar de mutuo acuerdo a ejercer su derecho de veto en asuntos que no comprometan sus intereses vitales, para no obstaculizar la aprobación de resoluciones que autoricen una intervención militar con fines de protección humana y que cuenten con apoyo mayoritario.
- E. En caso de que el Consejo de Seguridad rechace una propuesta o no la examine en un período de tiempo razonable, existen las alternativas siguientes:
  - I. que la Asamblea General examine la cuestión en un período extraordinario de sesiones de emergencia, con arreglo al procedimiento establecido en la resolución “Unión pro Paz”; y
  - J. que una organización regional o subregional, en virtud de lo dispuesto en el Capítulo VIII de la Carta, actúe dentro de su zona de jurisdicción y posteriormente solicite la autorización del Consejo de Seguridad.
- F. El Consejo de Seguridad habrá de tener en cuenta en todas sus deliberaciones que, si no cumple con su responsabilidad de proteger en situaciones que conmuevan las conciencias y exijan una actuación inmediata, los Estados interesados podrán recurrir a otros medios para hacer frente a la gravedad y urgencia de la situación, lo que podría menoscabar el prestigio y la credibilidad de las Naciones Unidas.

#### (4) PRINCIPIOS OPERACIONALES

- A. Unos objetivos claros, un mandato siempre claro e inequívoco y recursos adecuados.
- B. La adopción de un planteamiento militar común por las partes implicadas, unidad de mando, y jerarquía de mando y comunicaciones claras e inequívocas.
- C. La aceptación de ciertas limitaciones, aumento progresivo y gradación de la aplicación de la fuerza, siendo el objetivo proteger a una población y no derrotar a un Estado.
- D. Unas reglas de combate que se ajusten al concepto operacional y sean precisas, reflejen el principio de proporcionalidad y respeten plenamente el derecho internacional humanitario.
- E. La aceptación de que la protección de la fuerza no puede convertirse en el objetivo principal.
- F. La máxima coordinación posible con las organizaciones humanitarias.



---

# 1. EL DESAFÍO POLÍTICO

---

## EL DILEMA DE LA INTERVENCIÓN

1.1 Las “intervenciones humanitarias” generan polémica tanto cuando se producen como cuando no. Los acontecimientos registrados en Rwanda en 1994 revelaron todo el horror a que puede conducir la pasividad. La Secretaría de las Naciones Unidas y algunos miembros permanentes del Consejo de Seguridad sabían que ciertos funcionarios vinculados al Gobierno de entonces planeaban un genocidio; las fuerzas de las Naciones Unidas estaban presentes, aunque al principio su número era insuficiente; y existían estrategias fiables para prevenir, o al menos mitigar en gran medida, la matanza que luego se produjo. Pero el Consejo de Seguridad se negó a adoptar las medidas necesarias, lo que supuso una falta de voluntad internacional –de coraje cívico– al más alto nivel. La catástrofe humanitaria de Rwanda no fue la única consecuencia: el genocidio desestabilizó toda la región de los Grandes Lagos y aún sigue haciéndolo. En el período subsiguiente, muchos pueblos africanos llegaron a la conclusión de que, pese a la retórica sobre la universalidad de los derechos humanos, unas vidas son mucho menos importantes que otras para la comunidad internacional.

1.2 El caso de Kosovo –donde sí se intervino en 1999– centró la atención en los demás aspectos del debate. La operación planteó importantes preguntas sobre la legitimidad de la intervención militar dentro de un Estado soberano. ¿Se trataba de una causa justa? La gravedad de las violaciones de los derechos humanos que las autoridades de Belgrado estaban cometiendo o amenazaban con cometer ¿justificaba una intervención externa? Los que buscaban la secesión ¿habían manipulado la intervención exterior para promover sus fines políticos? ¿Se habían estudiado a fondo todos los medios pacíficos para resolver el conflicto? ¿Contaba la intervención con la autorización adecuada? ¿Cómo podía justificarse que “una coalición de buena voluntad”, sin la aprobación del Consejo de Seguridad, pasara por alto y marginara al sistema de las Naciones Unidas? La forma en que se realizó la intervención ¿había en realidad agravado la situación de derechos humanos que pretendía corregir? O, por el contrario, si la OTAN no hubiera intervenido, ¿se habría convertido Kosovo, en el mejor de los casos, en escenario de una perpetua guerra civil cruenta y desestabilizadora y, en el peor, de una matanza genocida como la perpetrada en Bosnia cuatro años antes?

1.3 El caso de Bosnia –en particular el hecho de que en 1995 las Naciones Unidas y otras instancias no lograran impedir la masacre de millares de civiles que buscaban refugio en las “zonas seguras” de las Naciones Unidas en Srebrenica– también ha tenido una importante repercusión en el actual debate sobre la política de intervención con fines de protección humana. Si, por principio, la intervención es una promesa que se hace a una población necesitada, esta promesa se incumplió cruelmente. Otro ejemplo fue el fracaso y la retirada de las operaciones de paz realizadas por las Naciones Unidas en Somalia en 1992 y 1993, en las que la intervención internacional destinada a salvar vidas y restablecer el orden se malogró debido a una planificación defectuosa, una mala ejecución y una excesiva dependencia de la fuerza militar.

1.4 Estos cuatro casos sucedieron en un momento en que se abrigaban grandes esperanzas de conseguir acciones colectivas eficaces tras el fin de la Guerra Fría. Todos ellos –Rwanda, Kosovo, Bosnia y Somalia– han afectado profundamente a la manera en que se considera, analiza y caracteriza el problema de la intervención.

1.5 Se han esbozado con suficiente claridad las líneas generales del actual debate político, que constantemente se renueva en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York y en capitales de todo el mundo. Algunos opinan que la comunidad internacional no interviene todo lo que debiera y para otros lo hace con demasiada frecuencia. Unos estiman que lo único realmente esencial es que las intervenciones coercitivas sean eficaces y otros conceden mucha mayor importancia a cuestiones como la legalidad, el procedimiento y el posible abuso de los precedentes. Hay quien considera que las nuevas intervenciones hacen presagiar un mundo en que los derechos humanos triunfarán sobre la soberanía de los Estados, mientras que para otros es el preludio de un mundo donde las grandes potencias arrollarán a las pequeñas manipulando la retórica del humanitarismo y los derechos humanos. La polémica ha dejado al descubierto dentro de la comunidad internacional ciertas disensiones básicas que es preciso eliminar en interés de todas las víctimas que sufren y mueren cuando fracasan las instituciones y falta el liderazgo.

1.6 En un discurso pronunciado en septiembre de 1999, durante el 54º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Secretario General Kofi Annan reflexionó sobre “las perspectivas de la seguridad del ser humano y la intervención en el próximo siglo.” Tras recordar los fracasos del Consejo de Seguridad en Rwanda y Kosovo, instó a los Estados Miembros a “encontrar un terreno común para hacer valer los principios de la Carta y defender los criterios de humanidad que nos son comunes.” El Secretario General advirtió que “si la conciencia colectiva de la humanidad ... no logra encontrar su más alta tribuna en las Naciones Unidas, se planteará el grave peligro de que busque la paz y la justicia en otros lugares.” En su Informe del Milenio, presentado a la Asamblea General al año siguiente, volvió a enunciar el dilema y repitió su desafío:

... si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Rwanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?

1.7 En septiembre de 2000, el Gobierno del Canadá respondió al reto del Secretario General anunciando el establecimiento de esta comisión independiente, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE). Nuestro mandato general era lograr una mejor comprensión del problema que suponía conciliar la intervención con fines de protección humana con la soberanía y, más en concreto, tratar de conseguir un consenso político mundial sobre la forma de pasar de la polémica –y a menudo la parálisis– a la acción dentro del sistema internacional, particularmente a través de las Naciones Unidas. La composición de la Comisión pretendía reflejar las perspectivas de los países desarrollados y en desarrollo, además de una amplia variedad de procedencias geográficas, puntos de vista y experiencias, con opiniones que, al menos en las primeras etapas, representarían las líneas generales del actual debate internacional. Si la Comisión lograba alcanzar un consenso, existiría alguna posibilidad de alentar a la comunidad internacional a que hiciera lo propio.

1.8 La Comisión se reunió por primera vez el 6 de octubre de 2000 en Ottawa. En esa reunión se preparó una estrategia para llevar a cabo el mandato de la Comisión durante ese año y se acordó que su labor se realizaría de forma transparente, inclusiva y global. El Gobierno del Canadá respaldó el establecimiento de una dirección de investigación y, con la asistencia de otros gobiernos y de importantes fundaciones, patrocinó y organizó una serie de mesas redondas regionales y consultas nacionales con el fin de ofrecer a la Comisión una amplia gama de perspectivas y de informar a la opinión pública sobre su labor y sus objetivos. Se hizo especial hincapié en la necesidad de velar por que se escucharan y tuvieran en cuenta los puntos de vista de las poblaciones afectadas, además de las opiniones de los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y los representantes de la sociedad civil.

1.9 Desde un principio, la Comisión se comprometió firmemente a mantener consultas lo más amplias posibles en todo el mundo, incluidos los cinco países que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Por consiguiente, durante un año se celebraron mesas redondas o consultas en Beijing, El Cairo, Ginebra, Londres, Maputo, Nueva Delhi, Nueva York, Ottawa, París, San Petersburgo, Santiago y Washington. Los debates fueron siempre fructíferos y gratificantes y se resumen en el suplemento que acompaña al presente informe. Además, los miembros de la Comisión y del equipo de investigación asistieron, a título individual, a gran número de congresos y seminarios, con frecuencia como invitados especiales o representando a la Comisión. También se ha hecho un especial esfuerzo por consultar a diversos pensadores y expertos de la comunidad académica y gran parte de estos análisis y opiniones figuran en la bibliografía y los artículos de investigación contenidos en el suplemento.

## LA EVOLUCIÓN DEL ENTORNO INTERNACIONAL

1.10 Las inquietudes y preocupaciones del siglo XXI plantean desafíos nuevos y con frecuencia diferentes de los que el mundo debía afrontar en 1945, cuando se fundaron las Naciones Unidas. Han surgido nuevos problemas y realidades y también nuevas expectativas de acción y normas de conducta en los asuntos nacionales e internacionales. Por ejemplo, desde los atentados terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001 contra el World Trade Center y el Pentágono, es evidente que la guerra contra el terrorismo que ha de librar hoy el mundo –una guerra sin disputas fronterizas y contra un enemigo en gran medida invisible– es distinta de todas las guerras anteriores.

1.11 Se han creado numerosas instituciones internacionales para hacer frente a estas nuevas circunstancias. Sin embargo, en los aspectos fundamentales, los mandatos y la capacidad de las instituciones internacionales no han estado a la altura de las necesidades ni de las expectativas modernas. Más que ninguna otra, la cuestión de la intervención internacional con fines de protección humana ejemplifica de forma clara y convincente la urgente necesidad de emprender una acción concertada para adaptar las normas e instituciones internacionales a las exigencias y expectativas internacionales.

1.12 El propio debate actual sobre la intervención con fines de protección humana es tanto un producto como un reflejo de los grandes cambios registrados desde la creación de las Naciones Unidas. Este debate se sitúa en un contexto mucho más amplio caracterizado por la presencia de agentes estatales, no estatales e institucionales y por la cada vez más evidente interacción e interdependencia entre ellos. Se trata de un debate que recoge nuevos conjuntos de cuestiones y

nuevos tipos de intereses, que se celebra en el marco de nuevas normas de conducta individual y estatal y en el contexto de unas expectativas de acción mucho mayores, y que tiene lugar dentro de un marco institucional que, desde el fin de la Guerra Fría, ofrece la posibilidad de emprender acciones internacionales conjuntas para resolver eficazmente los problemas relacionados con la paz, la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo sostenible a escala mundial.

### **Los nuevos agentes**

1.13 Con la presencia de nuevos agentes, e incluso de Estados nuevos (las Naciones Unidas, que en 1945 tenían 51 Estados Miembros, hoy cuentan con 189), ha surgido una mayor variedad de voces, perspectivas, intereses, experiencias y aspiraciones. En su conjunto, estos nuevos agentes internacionales han añadido riqueza y colorido al mosaico cada vez más variado de la sociedad internacional y han aportado además a todo el debate de un importante grado de credibilidad institucional y experiencia práctica.

1.14 Entre los principales agentes nuevos destacan diversos mecanismos institucionales, especialmente en el ámbito de los derechos humanos y la seguridad humana, como, por ejemplo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, creados en 1993, y los tribunales para Rwanda y Sierra Leona, constituidos en 1994 y 2001, respectivamente. La Corte Penal Internacional, cuya creación se decidió en 1998, empezará a funcionar cuando hayan ratificado su Estatuto 60 países. Además de las nuevas instituciones, hay otras ya establecidas, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el CICR y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, que desarrollan una actividad más intensa que nunca.

1.15 Casi igual de significativa ha sido la aparición de numerosos agentes no estatales en los asuntos internacionales, en especial gran cantidad de organizaciones no gubernamentales que se ocupan de cuestiones de interés mundial, un creciente grupo de medios de difusión e instituciones académicas de alcance mundial, y un conjunto cada vez más diverso de agentes armados no estatales, desde terroristas nacionales e internacionales hasta movimientos rebeldes tradicionales y organizaciones delictivas de todo tipo. Ya sean buenos o malos, estos nuevos agentes no estatales han hecho que el debate sobre la intervención con fines de protección humana tenga un público más amplio y le han agregado nuevos elementos.

### **Las nuevas cuestiones de seguridad**

1.16 El actual debate sobre la intervención con fines de protección humana se sitúa en un contexto caracterizado no sólo por la presencia de nuevos agentes sino también por nuevos conjuntos de cuestiones. En el ámbito de la seguridad, el fenómeno más destacado desde el fin de la Guerra Fría ha sido la proliferación de conflictos armados dentro de los Estados. En la mayoría de estos conflictos, se reclamaban mayores derechos políticos o se pretendía alcanzar otros objetivos políticos, reivindicaciones que en muchos casos se reprimían por la fuerza durante la Guerra Fría. Con esta desaparecieron las restricciones artificiales y a menudo sumamente brutales que la política de la época imponía al desarrollo político de muchos Estados y sociedades, sobre todo en los países en desarrollo y en el antiguo bloque oriental. Para numerosos Estados, el final de la Guerra Fría supuso un nuevo interés por la democratización, los derechos humanos y la gobernanza. Pero en otros muchos trajo consigo

guerras internas o conflictos civiles, casi siempre con terribles repercusiones políticas y humanitarias.

1.17 En otros casos, el objetivo del conflicto era hacerse con ciertos recursos o con un botín. La debilidad de las estructuras y las instituciones estatales de muchos países ha agravado los problemas y los riesgos que conlleva la construcción de una nación, y en ocasiones ha impulsado a los grupos armados a tratar de lograr la posesión y explotación de bienes valiosos como los diamantes, la madera y otros recursos naturales, por no mencionar las materias primas utilizadas en la producción de drogas .

1.18 Estos conflictos internos se vuelven más complejos y letales debido a las tecnologías y las comunicaciones modernas, y en particular por la proliferación de armas baratas y altamente destructivas que caen, por ejemplo, en manos de los niños soldados. Muchos de estos conflictos se producen en sociedades donde la pobreza alcanza niveles desesperantes o donde existe un único producto de valor –como el petróleo o los diamantes–, que rápidamente se convierte en sostén de una economía de guerra a tiempo completo. En estos lugares, el Estado pierde su monopolio de la violencia, que se transforma así en un medio de vida con desastrosas consecuencias para los civiles que quedan atrapados bajo el fuego cruzado.

1.19 En los conflictos contemporáneos se observa una lamentable tendencia al aumento de la vulnerabilidad de los civiles, que a menudo son blanco de ataques deliberados. En ocasiones, uno de los principales objetivos del conflicto es el desplazamiento permanente de ciertos sectores de la población; también es motivo de creciente preocupación el uso intencionado de la violación sistemática para provocar la marginación de un grupo. Los esfuerzos por reprimir la disidencia armada (y a veces no armada) han provocado con demasiada frecuencia acciones excesivas y desproporcionadas de los gobiernos, infligiendo en algunos casos sufrimientos desmedidos e injustificados a la población civil. A veces, los regímenes han llevado a cabo campañas de terror contra su propia población, ya sea en nombre de una ideología, a causa de odios raciales, religiosos o étnicos, o por simple deseo de obtener ganancias personales o hacerse con un botín. En otros casos han apoyado o instigado campañas de terror contra otros países, que han ocasionado grandes pérdidas humanas y materiales.

1.20 Los prósperos Estados occidentales suelen considerar que las guerras intraestatales son un simple conjunto de crisis independientes y sin relación entre sí, que estallan en regiones distantes y de poca importancia. En realidad se trata de un convulso proceso de fragmentación estatal y formación de Estados que está modificando el propio orden internacional. Además, los países ricos están profundamente implicados en este proceso, ya que de ellos proceden las armas y los fondos de que se nutren los conflictos civiles, y en ellos se dejan sentir sus efectos desestabilizadores, desde el terrorismo con conexiones mundiales a las corrientes de refugiados, la exportación de drogas, la extensión de enfermedades infecciosas y la delincuencia organizada.

1.21 Estas consideraciones refuerzan el convencimiento de la Comisión de que la seguridad humana es realmente indivisible. Las catástrofes humanitarias ya no se producen en “lejanos países de los que poco sabemos.” El día 11 de septiembre de 2001, el terrorismo mundial, que tiene sus raíces en complejos conflictos que se desarrollan en territorios distantes, golpeó el suelo de los Estados Unidos: quedó así patente que la inexpugnabilidad de las líneas de defensa continental era sólo una ilusión, incluso para el Estado más poderoso del planeta. Por otro lado,



aproximadamente el 40% de las víctimas de los atentados contra el World Trade Center no eran ciudadanos estadounidenses, sino de otros 80 países. En un mundo interdependiente, en el que la seguridad va ligada a un marco constituido por entidades soberanas estables, la existencia de Estados frágiles, de Estados fallidos, de Estados que por debilidad o mala voluntad acogen a individuos que suponen un peligro para los demás, o de Estados que sólo pueden mantener el orden interno cometiendo gravísimas violaciones de los derechos humanos, pueden representar un riesgo para las personas de todo el mundo.

1.22 Todo esto plantea graves dilemas a la comunidad internacional. Si se mantiene al margen corre el riesgo de convertirse en cómplice de masacres, depuraciones étnicas e incluso genocidios; si interviene, puede o no ser capaz de frenar esos abusos, pero incluso aunque lo logre, tendrá a veces que tomar partido en un conflicto intraestatal. En ese caso, la comunidad internacional tal vez no haga sino contribuir a la ulterior fragmentación del sistema estatal. Las intervenciones de los Balcanes permitieron reducir el número de muertes de civiles, pero aún no ha sido posible instaurar un orden estatal estable en la región. Como demuestran las intervenciones de Kosovo y Bosnia, aunque el objetivo de la acción internacional sea, como debiera ser siempre, proteger a las personas corrientes de los abusos flagrantes y sistemáticos, puede resultar difícil evitar hacer más daño que bien.

1.23 La construcción de un orden estable tras una intervención con fines de protección humana sigue siendo un problema de igual magnitud. Para lograr un consenso respecto de la intervención no basta con decidir quién ha de autorizarla y cuándo es legítimo que se produzca. También hay que decidir cómo intervenir para que la honestidad de los objetivos no se vea empañada por unos medios inadecuados. Por lo general se reconoce que las estrategias de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, concebidas en una época caracterizada por las guerras entre Estados y diseñadas para supervisar y reforzar los acuerdos de cesación del fuego entre las partes beligerantes, quizás ya no sean apropiadas para proteger a los civiles que se ven envueltos en las sangrientas luchas que libran los Estados y los insurgentes. En este contexto, el problema radica en encontrar tácticas y estrategias de intervención militar que permitan salvar la distancia que hoy separa a un concepto anticuado del mantenimiento de la paz y a las operaciones militares a gran escala que pueden tener efectos mortíferos para la población civil.

1.24 También resulta difícil idear respuestas coherentes. Los modernos medios de difusión prestan excesiva atención a algunas crisis humanitarias mientras que otras se prolongan ante la indiferencia y el olvido generales. La cobertura informativa exagera ciertas crisis y los llamamientos desconsiderados para que se pase a la acción inducen a la comunidad internacional a reaccionar de forma incoherente e indisciplinada. Sin embargo, no siempre es posible lograr una coherencia perfecta y el gran número de crisis con graves dimensiones humanitarias impide que se pueda actuar eficazmente en todos los casos. Además la acción internacional puede verse obstaculizada por la oposición de uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad o de otra potencia importante. Aún así, el hecho de que no siempre pueda llevarse a cabo una acción internacional eficaz en caso de grave catástrofe humanitaria no es excusa para no actuar cuando sí sea posible hacerlo.

### **Las nuevas exigencias y expectativas**

1.25 Por otro lado, el actual debate sobre la intervención con fines de protección humana se enmarca en un contexto histórico, político y jurídico caracterizado por la evolución de las



normas internacionales de conducta individual y estatal, incluida la formulación de normas y mecanismos nuevos y más estrictos para proteger los derechos humanos. Estos han pasado a constituir una parte fundamental del derecho internacional y su respeto se ha convertido en una responsabilidad y un tema central de las relaciones internacionales. Algunos hitos de esta progresión han sido la Declaración Universal de Derechos Humanos, los cuatro Convenios de Ginebra y sus dos protocolos adicionales relativos al derecho internacional humanitario en los conflictos armados, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948, los dos pactos de 1966 sobre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y la aprobación en 1998 del estatuto para el establecimiento de una Corte Penal Internacional. Estos acuerdos y mecanismos, pese a que en ocasiones se han aplicado de forma imperfecta, han modificado significativamente en todos los niveles las expectativas acerca de la aceptabilidad de la conducta de los Estados y otros agentes.

1.26 La jurisdicción universal establecida por los Convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales (así como por la Convención contra la Tortura) implica que todo Estado parte donde se encuentre una persona acusada de los delitos incluidos en dichos instrumentos puede hacer que esa persona comparezca ante la justicia. La jurisdicción universal se contempla asimismo en el derecho consuetudinario internacional y en la legislación conexas de los Estados respecto del delito de genocidio y los crímenes de lesa humanidad. El reciente caso Pinochet en el Reino Unido y la condena por complicidad en un delito de genocidio de varias monjas rwandesas en Bélgica son indicios de que se está empezando a tomar muy en serio la jurisdicción universal establecida por dichos instrumentos.

1.27 Como ya se ha dicho, la evolución del derecho y las normas jurídicas ha ido acompañada de la creación de una amplia gama de instituciones internacionales y organizaciones no gubernamentales que se ocupan de supervisar y promover la aplicación en todo el mundo del derecho internacional humanitario y el relativo a los derechos humanos. Como resultado de ello, cada vez es más frecuente que las nuevas expectativas en materia de conducta conlleven nuevas expectativas en materia de medidas correctivas.

1.28 El concepto de seguridad humana –que incluye la preocupación por los derechos humanos pero va más allá de ella– tiene también una creciente importancia en el derecho internacional y las relaciones internacionales y cada vez más a menudo ofrece un marco conceptual para la acción internacional. Aunque se trata de una cuestión polémica, se está generalizando la idea de que el concepto de seguridad no sólo se refiere a los Estados sino también a las personas. Cada vez está más claro que las repercusiones humanas de las acciones internacionales no pueden considerarse efectos colaterales de otras acciones y que han de constituir una preocupación esencial de todas las partes interesadas. Independientemente de que la idea cuente o no con un apoyo universal, cada vez se reconoce más en todo el mundo que la protección de la seguridad humana, incluidos los derechos humanos y la dignidad del hombre, debe ser uno de los objetivos fundamentales de las modernas instituciones internacionales.

1.29 Al examinar la evolución de las expectativas y las conductas, tanto en el plano nacional como internacional, no se puede ignorar la influencia de la mundialización y las tecnologías. La revolución de la tecnología de la información ha hecho que las comunicaciones mundiales sean instantáneas y proporciona en todo el planeta un acceso a la información sin precedentes. Como resultado de ello, ha aumentado enormemente el conocimiento de los conflictos, ocurran donde ocurran, y la televisión y otros medios de difusión ofrecen imágenes inmediatas y a menudo

muy conmovedoras de los padecimientos que ocasionan. En septiembre de 2001, el mundo entero sufrió y lloró con los estadounidenses. Del mismo modo, las matanzas y los conflictos que se producen en las grandes capitales pero también en los lugares más remotos del planeta penetran en hogares y salas de estar de todo el mundo. En ciertos casos, la inquietud popular por lo que han presenciado ejerce una fuerte presión política sobre los gobiernos para que reaccionen y muchos de ellos han pagado un alto precio político a nivel nacional por su inacción y su indiferencia.

### **Las nuevas oportunidades de emprender acciones comunes**

1.30 Un aspecto fundamental del contexto del debate actual sobre la intervención con fines de protección humana son las nuevas oportunidades y capacidades para emprender acciones comunes que han surgido tras el fin de la Guerra Fría. Quizás por primera vez desde que se crearon las Naciones Unidas existe una posibilidad real de que el Consejo de Seguridad desempeñe el papel previsto en la Carta. Pese a algunos fracasos notables, el Consejo puso de manifiesto su capacidad para emprender acciones comunes en el decenio de 1990 y ha autorizado casi 40 operaciones de mantenimiento o imposición de la paz en los últimos diez años.

1.31 Esta nueva conciencia de las condiciones mundiales y la nueva visibilidad de los sufrimientos humanos va muy ligada a la influencia de la mundialización en la creciente interdependencia económica de los Estados. La mundialización ha estrechado los vínculos a todos los niveles y ha determinado la aparición de una clara tendencia a la cooperación multilateral. En el contexto del debate sobre la intervención con fines de protección humana, es obvio que las realidades de la mundialización y la mayor interdependencia han contribuido a menudo a que los Estados vecinos y otros Estados promuevan positivamente la prevención, pero también la intervención cuando la situación parezca estar a punto de escapar a su control.

## **CONSECUENCIAS PARA LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS**

1.32 En un mundo peligroso que se caracteriza por abrumadoras desigualdades de poder y recursos, la soberanía es la mejor, y a veces aparentemente la única, defensa de muchos Estados. Pero la soberanía es algo más que un principio funcional de las relaciones internacionales. Para muchos Estados y pueblos supone además un reconocimiento de su igual valía y dignidad, una protección de su identidad singular y su libertad nacional y una afirmación de su derecho a configurar y determinar su propio destino. Por ello, el principio de la igualdad soberana de todos los Estados establecido en el derecho internacional constituye uno de los pilares de la Carta de las Naciones Unidas (Artículo 2, párrafo 1).

1.33 Sin embargo, por todas las razones ya aducidas, las condiciones en que se ejerce la soberanía –y se lleva a cabo la intervención– han cambiado drásticamente desde 1945: han surgido muchos Estados nuevos que aún están consolidando su identidad; la evolución del derecho internacional ha restringido considerablemente la libertad de acción de los Estados, y no sólo en el ámbito de los derechos humanos; el nuevo concepto de seguridad humana ha creado nuevas exigencias y expectativas respecto de la forma en que los Estados tratan a su población; y muchos nuevos agentes desempeñan en el plano internacional un papel que antes correspondía más o menos exclusivamente a los Estados.

1.34 A pesar de todo, la soberanía sigue siendo importante. La existencia de Estados efectivos y legítimos sigue siendo la mejor manera de garantizar un reparto equitativo de los beneficios derivados de la internacionalización del comercio, las inversiones, la tecnología y las comunicaciones. Los Estados que cuentan con sólidas alianzas regionales, paz interna y una sociedad civil fuerte e independiente parecen claramente estar en mejores condiciones de beneficiarse de la mundialización; también serán probablemente los que más respeten los derechos humanos; y, en materia de seguridad, será mucho más fácil construir un sistema internacional coherente y pacífico mediante la cooperación entre Estados que sean eficaces y estén seguros del lugar que les corresponde en el mundo, que en un entorno de entidades estatales frágiles, colapsadas, fragmentadas o sumidas en un caos general.

1.35 Hasta los más firmes partidarios de la soberanía estatal admiten que esta no consiste en que un Estado tenga poder ilimitado para hacer con su propio pueblo lo que le venga en gana. La Comisión, durante sus consultas por todo el mundo, nunca escuchó una afirmación en tal sentido. Se reconoce que la soberanía conlleva una doble responsabilidad: el deber externo de respetar la soberanía de otros Estados y el deber interno de respetar la dignidad y los derechos básicos de toda la población del Estado. Tanto en los pactos internacionales de derechos humanos como en la práctica actual de las Naciones Unidas y de los propios Estados, la soberanía abarca esta doble responsabilidad. La soberanía como responsabilidad ha pasado a ser el requisito mínimo para que los Estados pueda ser considerados buenos ciudadanos de la comunidad internacional.

1.36 Esta moderna concepción de la soberanía ocupa un lugar fundamental en el planteamiento de la Comisión sobre la cuestión de la intervención con fines de protección humana y, en particular, en el desarrollo del tema central del presente informe: “la responsabilidad de proteger,” que se presenta y explica en el siguiente capítulo.

## EL SIGNIFICADO DE LA INTERVENCIÓN

### **Alcance del concepto**

1.37 La polémica que rodea a la “intervención” obedece en parte a la gran diversidad de actividades a que puede hacer referencia el término, incluida la intervención militar. Hay quienes opinan que toda presión ejercida sobre un Estado constituye una intervención, lo que incluiría los programas de apoyo ofrecidos por las grandes instituciones financieras internacionales bajo unas condiciones que los beneficiarios a menudo se consideran obligados a aceptar. Otros califican de intervención casi cualquier injerencia no consensuada en los asuntos internos de otro Estado, incluso la prestación de socorro de emergencia a una parte de la población de un país que se encuentra en apuros. Algunos estiman que el término abarca todo tipo de acciones coercitivas directas, no sólo las militares sino también las sanciones políticas y económicas, ya se impongan realmente o se amenace con imponerlas, los bloqueos, las amenazas diplomáticas y militares y el enjuiciamiento criminal a nivel internacional. Finalmente, otros restringen el uso del término a la utilización de la fuerza militar.

1.38 El tipo de intervención de que trata este informe es la acción emprendida contra un Estado o sus dirigentes, sin su consentimiento, por motivos humanitarios o de protección. La forma más controvertida de esta clase de intervención es la militar y gran parte de nuestro informe ha de centrarse necesariamente en ella. Pero también son muy importantes las

alternativas a la acción militar, incluidas todas las medidas preventivas y de intervención coercitiva –sanciones y enjuiciamiento criminal– que no llegan a constituir una intervención militar. En el presente informe se analizan estas medidas coercitivas dentro de dos contextos: la amenaza de recurrir a ellas como medida preventiva, destinada a evitar la necesidad de una intervención militar (Capítulo 3) y su utilización real como respuesta alternativa a la fuerza militar (Capítulo 4).

### **¿Intervención “humanitaria”?**

1.39 La Comisión reconoce que la expresión “intervención humanitaria” se utiliza desde hace tiempo, que su empleo está muy extendido y goza de gran popularidad, y que resulta útil desde un punto de vista descriptivo, pues permite centrarse en una determinada categoría de intervenciones, a saber, las que tienen el objetivo declarado de proteger o ayudar a personas en peligro. Pero hemos decidido expresamente prescindir de este término y sustituirlo por “intervención” o, cuando proceda, “intervención militar,” con fines de protección humana.

1.40 De esta forma respondemos a la fortísima oposición manifestada por los organismos, las organizaciones y los trabajadores humanitarios a cualquier militarización de la palabra “humanitario”: sean cuales sean los motivos que impulsen a los participantes en la intervención, la comunidad de asistencia y socorro humanitario condena el empleo de este término para describir cualquier tipo de acción militar. La Comisión también ha tenido en cuenta la sugerencia hecha por ciertos sectores políticos de que el empleo en este contexto de una palabra como “humanitario,” cuyo significado es intrínsecamente positivo, tiende a predetermina la propia cuestión de que se trata, es decir, si la intervención es en realidad defendible o no.

1.41 Desde un principio hemos creído que es válido todo aquello que sirva para alentar a las personas a considerar desde una nueva perspectiva las cuestiones de fondo del debate entre soberanía e intervención. Aparte de la expresión “intervención humanitaria”, la Comisión ha estimado conveniente realizar un cambio más amplio en la terminología empleada y redefinir los conceptos. El próximo capítulo está dedicado precisamente al concepto de “la responsabilidad de proteger”.

---

## 2. UN NUEVO PLANTEAMIENTO: “LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER”

---

2.1 Millones de seres humanos siguen estando a merced de la guerra civil, la insurrección, la represión estatal y el colapso de los Estados. Es esta una realidad clara e innegable, en torno a la cual giran todas las cuestiones que ha intentado resolver la Comisión. No se trata de lograr un mundo seguro para las grandes potencias ni de pisotear los derechos soberanos de las más pequeñas, sino de ofrecer protección práctica a las personas corrientes cuya vida corre peligro porque sus Estados no quieren o no pueden protegerlas.

2.2 Pero hay que pasar de las palabras a los hechos. Durante los últimos años se han registrado tantos fracasos como éxitos, o incluso más, en la protección internacional. El reconocimiento oficial del “derecho a intervenir” continúa suscitando temores. Para que se acepte la intervención con fines de protección humana, incluida la posibilidad de una acción militar, sigue siendo imprescindible que la comunidad internacional elabore normas coherentes, fiables y aplicables que regulen la práctica estatal e intergubernamental. La experiencia y las secuelas de los casos de Somalia, Rwanda, Srebrenica y Kosovo, así como de las intervenciones y no intervenciones en otros muchos lugares, indican claramente que es preciso revisar a fondo los instrumentos, los mecanismos y los conceptos de las relaciones internacionales, a fin de satisfacer las necesidades que previsiblemente se plantearán en el siglo XXI.

2.3 Todo nuevo enfoque de la intervención por motivos de protección humana ha de cumplir al menos cuatro objetivos básicos:

- ❑ formular reglas, procedimientos y criterios claros para determinar si es preciso intervenir y cuándo y cómo ha de hacerse;
- ❑ establecer la legitimidad de la intervención militar cuando sea necesaria y tras agotar todas las demás posibilidades;
- ❑ velar por que cuando se produzca una intervención militar se lleve a cabo únicamente con los fines propuestos, de forma eficaz y procurando reducir al mínimo el coste humano y los daños institucionales resultantes; y
- ❑ contribuir a eliminar, en la medida de lo posible, las causas de los conflictos aumentando a un tiempo las posibilidades de una paz sostenible y duradera.

2.4 En los siguientes capítulos del informe se describe la manera de lograr estos objetivos. Pero antes hay que examinar una importante cuestión preliminar: es fundamental que la terminología –y los conceptos que subyacen a la elección de ciertas palabras– no se conviertan en un obstáculo que impida tratar los verdaderos problemas. Del mismo modo que la Comisión descubrió que la expresión “intervención humanitaria” no ayudaba a avanzar en el debate, también estima que la terminología utilizada en debates anteriores para argumentar a favor o en contra del “derecho a intervenir” de un Estado en el territorio de otro Estado está anticuada y

carece de utilidad. Preferimos hablar no del “derecho a intervenir” sino de la “responsabilidad de proteger.”

2.5 Por supuesto, los cambios en la terminología, aunque pueden eliminar uno de los obstáculos que impiden la acción efectiva, no modifican las cuestiones sustantivas que hay que tratar en el debate. Aún quedan por analizar todos los aspectos éticos, jurídicos, políticos y operacionales –relativos a la necesidad, la autoridad, la voluntad y la capacidad, respectivamente– que en sí mismos han resultado tan difíciles y provocado tantas disensiones. Pero si estamos dispuestos a considerar todos estos temas desde la nueva perspectiva propuesta, quizá sea mucho más fácil encontrar respuestas consensuadas.

2.6 En el resto de este capítulo intentaremos hacer una defensa fundamentada, y también práctica y política, de la necesidad de reformular la cuestión de la intervención en términos de la responsabilidad de proteger. Los elementos esenciales de nuestro argumento son, en primer lugar, los principios inherentes al concepto de soberanía y, en segundo lugar, la repercusión de los nuevos principios de derechos humanos y seguridad humana, y la evolución de la práctica estatal e intergubernamental.

## EL SIGNIFICADO DE LA SOBERANÍA

### **La norma de no intervención**

2.7 El concepto de soberanía ha pasado a representar, según el Tratado de Westfalia, la identidad jurídica de un Estado dentro del derecho internacional. Este concepto aporta orden, estabilidad y predecibilidad a las relaciones internacionales, pues los Estados soberanos se consideran iguales, sea cual sea su tamaño o su riqueza comparativa. El principio de la igualdad soberana de los Estados se consagra en el párrafo 1 del Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas. En el plano interno, la soberanía es la capacidad de tomar decisiones imperativas respecto de la población y los recursos que se encuentran dentro del territorio de un Estado. Sin embargo, por lo general se estima que la autoridad del Estado no es absoluta, sino que está limitada y regulada internamente por las disposiciones constitucionales relativas a la separación de poderes.

2.8 La soberanía de los Estados conlleva la obligación de respetar la soberanía de otros Estados; esta es la norma de no intervención que se enuncia en el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas. Todo Estado soberano está capacitado por el derecho internacional para ejercer una jurisdicción exclusiva y total dentro de sus fronteras territoriales y los demás Estados tienen el deber de no intervenir en los asuntos internos de otro Estado soberano. Si no cumplen con ese deber, el Estado afectado tendrá a su vez derecho a defender su integridad territorial y su independencia política. En la era de la descolonización, fueron los nuevos Estados independientes quienes más insistieron en que se reafirmara la igualdad soberana de los Estados y la norma conexas de no intervención.

2.9 Por otro lado, si bien durante la Guerra Fría la intervención con fines de protección humana fue sumamente infrecuente, la práctica de los Estados indica que muchos países no querían renunciar al uso de la intervención como instrumento político o de otra especie. Los dirigentes de ambos bloques ideológicos intervinieron para apoyar a líderes amigos contra las poblaciones locales y también respaldaron movimientos rebeldes y otros tipos de oposición en

Estados cuya ideología era contraria a la suya. Nadie estaba preparado para descartar *a priori* la utilización de la fuerza con el fin de rescatar a ciudadanos suyos que se encontraran atrapados y amenazados en otro país.

2.10 El alcance del derecho establecido y universalmente aceptado de legítima defensa, que se consagra en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, se amplió en ocasiones al derecho de realizar incursiones punitivas contra países vecinos que hubieran demostrado no querer o no poder impedir que su territorio fuera utilizado como plataforma para llevar a cabo ataques armados o atentados terroristas más allá de sus fronteras. Pero, aún así, los numerosos ejemplos de intervención registrados en la práctica real de los Estados a lo largo del siglo XX no provocaron la supresión de la norma de no intervención.

### **El principio rector del sistema de las Naciones Unidas**

2.11 La condición de miembro de las Naciones Unidas era el símbolo definitivo de la soberanía independiente de un Estado y por tanto la prueba de su aceptación como parte de la comunidad de naciones. Las Naciones Unidas también se convirtieron en el principal foro de colaboración en un intento común de alcanzar los tres objetivos de construcción del Estado, construcción nacional y desarrollo económico. Por tanto, las Naciones Unidas constituían el escenario principal en que la soberanía estatal debía protegerse celosamente y no abolirse ante la indiferencia general.

2.12 Las Naciones Unidas son una organización que se dedica a mantener la paz y la seguridad internacionales protegiendo la integridad territorial, la independencia política y la soberanía nacional de sus Estados Miembros. Pero la inmensa mayoría de los conflictos armados actuales tienen lugar dentro de los Estados y no entre ellos. Además, la proporción aproximada de civiles muertos en dichos conflictos ha pasado de uno de cada diez a principios del siglo XX a nueve de cada diez al acabar el siglo. Esto plantea una importante dificultad a las Naciones Unidas: cómo conciliar sus principios fundacionales relativos a la soberanía de los Estados Miembros y el consiguiente mandato básico de mantener la paz y la seguridad internacionales (“preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”) con la misión igualmente fundamental de promover los intereses y el bienestar de la población de esos Estados (“Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas”).

2.13 El Secretario General ha replanteado el dilema basándose en dos nociones de soberanía: la del Estado y la del pueblo y los individuos. Este planteamiento refleja la creciente voluntad que se observa en todo el mundo de fomentar el gobierno democrático (de, por y para el pueblo) y mayores libertades populares. En modo alguno debe considerarse que la segunda noción de soberanía supone un desafío al concepto tradicional de soberanía estatal; por el contrario, se trata de dar a entender que en dicha noción más tradicional debería tener cabida el objetivo de que el pueblo obtenga por sí mismo un poder y una libertad mayores, tanto a título individual como colectivo.

### **La soberanía como responsabilidad**

2.14 La Carta de las Naciones Unidas es en sí misma un ejemplo de obligación internacional aceptada voluntariamente por los Estados Miembros. Por una parte, al otorgar al Estado signatario la condición de miembro de las Naciones Unidas, la comunidad internacional acoge a dicho Estado como integrante responsable de la comunidad de naciones. Por otra, el propio



Estado, al firmar la Carta, acepta las responsabilidades que ello conlleva. No se transfiere ni se diluye la soberanía estatal pero necesariamente se redefine: se pasa de la *soberanía como control* a la *soberanía como responsabilidad*, tanto en las funciones internas como en las obligaciones externas.

2.15 El concepto de la soberanía como responsabilidad, que encuentra cada vez mayor reflejo en la práctica de los Estados, es importante por tres motivos: en primer lugar, implica que las autoridades estatales son responsables *de* proteger la seguridad y la vida de los ciudadanos y promover su bienestar; en segundo lugar, sugiere que las autoridades políticas nacionales son responsables *ante* los ciudadanos a nivel interno y ante la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas; y, en tercer lugar, significa que los agentes del Estado son responsables de sus actos, es decir, que han de *rendir cuentas* de sus actos u omisiones. Este concepto de soberanía está respaldado por la creciente influencia de las normas de derechos humanos y la mayor presencia en el discurso internacional del concepto de seguridad humana.

## LOS DERECHOS HUMANOS, LA SEGURIDAD HUMANA Y LA NUEVA PRÁCTICA

### Los derechos humanos

2.16 La adopción de nuevas normas de conducta estatal respecto de la protección y promoción de los derechos humanos internacionales ha sido uno de los grandes logros conseguidos tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. En el párrafo 3 del Artículo 1 de la Carta, su acta fundacional de 1945, las Naciones Unidas se comprometían con el “desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.” En la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) se plasman el código ético, el consenso político y la síntesis jurídica de los derechos humanos. Tras su estilo sencillo se esconde la apasionada convicción que la sostiene. Su elegancia ha sido fuente de inspiración durante decenios y en sus disposiciones figura el vocabulario de los agraviados. Los dos Pactos de 1966, relativos a los derechos civiles y políticos y a los derechos sociales, económicos y culturales, reafirman y proclaman las normas de derechos humanos como principio fundamental de las relaciones internacionales y dan mayor fuerza y especificidad a la Declaración Universal.

2.17 La Declaración Universal y los dos Pactos configuraron la labor internacional en el ámbito de los derechos humanos, establecieron un punto de referencia para la conducta de los Estados, inspiraron las disposiciones de numerosas leyes nacionales y convenciones internacionales y condujeron a la creación de infraestructuras nacionales para la protección y promoción de los derechos humanos a largo plazo. Por ello constituyen importantes hitos en la transición de una cultura de la violencia a una cultura más ilustrada de la paz.

2.18 Paulatinamente se ha ido produciendo una transición paralela de la cultura de la impunidad soberana a una cultura de la rendición de cuentas en el plano nacional e internacional. Las organizaciones internacionales, los activistas de la sociedad civil y las ONG utilizan las normas y los instrumentos internacionales de derechos humanos como punto de referencia concreto para juzgar la conducta de los Estados. Las Naciones Unidas y las ONG han logrado conjuntamente numerosos éxitos: se han mejorado las leyes nacionales y los



instrumentos internacionales, han sido puestos en libertad numerosos presos políticos y se ha indemnizado a algunas víctimas de abusos. Los avances internacionales más recientes en materia de derechos humanos corresponden al desarrollo del derecho internacional humanitario, por ejemplo, con la Convención de Ottawa sobre las minas terrestres, que supedita la estrategia militar a la preocupación humanitaria por un tipo de arma que no distingue a los soldados de los niños, y con el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

2.19 Tanto la esencia como los procedimientos del derecho relativo a los derechos humanos están cada vez más cerca de hacer realidad la noción de justicia universal, es decir, de una justicia sin fronteras. No sólo se han creado nuevos tribunales penales internacionales que se ocupan específicamente de los crímenes de lesa humanidad perpetrados en los Balcanes, Rwanda y Sierra Leona, y no sólo está a punto de establecerse una Corte Penal Internacional para juzgar esos crímenes donde y cuandoquiera que se cometan en un futuro, sino que, como ya se ha dicho en el Capítulo 1, la jurisdicción universal consagrada en diversos tratados, como los Convenios de Ginebra, que permite a cualquier Estado parte juzgar a los acusados de esos crímenes, está empezando a aplicarse seriamente.

2.20 No cabe duda de que estos acontecimientos han sido esenciales para establecer nuevas normas de comportamiento y nuevos medios para hacer cumplir esas normas. Pero la clave de la observancia efectiva de los derechos humanos sigue siendo, como siempre, la práctica y la legislación nacional: la defensa del estado de derecho corresponde en primer lugar a los sistemas judiciales de los Estados soberanos, que han de ser independientes y profesionales y disponer de los recursos adecuados. Sólo cuando los sistemas nacionales de justicia no puedan o no quieran entender en crímenes de lesa humanidad, entrarán en juego la jurisdicción universal u otras alternativas internacionales.

### **La seguridad humana**

2.21 El sentido y el alcance del concepto de seguridad se han ampliado mucho desde que en 1945 se firmara la Carta de las Naciones Unidas. La seguridad humana abarca la seguridad de las personas, su seguridad física, su bienestar económico y social, el respeto a su dignidad y valía como seres humanos y la protección de sus derechos humanos y libertades fundamentales. El creciente reconocimiento mundial de que los conceptos de seguridad deben incluir a las personas y no sólo a los Estados fue una importante evolución del pensamiento internacional que se produjo durante el pasado decenio. El propio Secretario General Kofi Annan situó la cuestión de la seguridad humana en el centro del debate actual, cuando, en su declaración pronunciada ante la Asamblea General en su 54º período de sesiones, dejó clara su intención de analizar “las perspectivas de la seguridad del ser humano y la intervención en el próximo siglo.”

2.22 La Comisión acepta, desde luego, que las cuestiones relativas a la soberanía y la intervención no afectan únicamente a los derechos o prerrogativas de los Estados, sino que tienen una profunda y fundamental repercusión en cada ser humano. Una de las ventajas de designar el tema esencial de este debate con la expresión “la responsabilidad de proteger” es que así se centra la atención en la cuestión principal, es decir, en las necesidades de los seres humanos que buscan protección o asistencia. Con este enfoque, el eje en torno al que gira el debate sobre la seguridad se desplaza desde la seguridad territorial y la seguridad basada en el armamento hacia la seguridad basada en el desarrollo humano y el acceso a la alimentación, el empleo y la seguridad ambiental. Los componentes básicos de la seguridad humana –la

seguridad de las *personas* frente a las amenazas contra la vida, la salud, los medios de subsistencia, la seguridad personal y la dignidad humana— pueden verse en peligro debido a una agresión externa pero también a factores internos, incluidas las fuerzas de “seguridad” de un país concreto. La adhesión a un concepto demasiado restringido de la “seguridad nacional” puede ser una de las razones de que muchos gobiernos gasten más en defender a sus ciudadanos contra ataques militares indeterminados procedentes del exterior que en protegerlos diariamente de enemigos omnipresentes como la mala salud y otras amenazas reales contra la seguridad humana.

2.23 Esta limitada concepción tradicional de la seguridad pasa por alto las preocupaciones más elementales y legítimas que las personas corrientes tienen a ese respecto en su vida cotidiana. También hace que se destinen enormes cantidades de recursos nacionales, tanto materiales como humanos, a los armamentos y las fuerzas armadas, mientras los países dejan de proteger a sus ciudadanos de la inseguridad crónica generada por el hambre, las enfermedades, las viviendas inadecuadas, la delincuencia, el desempleo, los conflictos sociales y los peligros ambientales. Cuando se utiliza la violación como instrumento de guerra y depuración étnica, cuando miles de personas mueren a causa de las inundaciones provocadas por la destrucción del terreno y cuando los ciudadanos son asesinados por sus propios cuerpos de seguridad, ya no basta con considerar la seguridad en términos de seguridad nacional o territorial. El concepto de seguridad humana puede y debe abarcar todas esas circunstancias.

### **La nueva práctica**

2.24 La comunidad internacional se planteó el debate sobre la intervención militar con fines de protección humana debido básicamente a la gran distancia que separaba a las necesidades y los sufrimientos que se padecían y percibían en el mundo real, por un lado, y las modalidades y los instrumentos codificados para gestionar el orden mundial, por otro. Existe una separación similar, de idéntica importancia, entre las prácticas idóneas de conducta internacional codificadas en la Carta de las Naciones Unidas y la práctica actual de los Estados en los 56 años transcurridos desde su firma. Pese a que aún no hay motivos suficientes para afirmar que haya surgido un nuevo principio en el derecho consuetudinario internacional, la práctica cada vez más frecuente de los Estados y las organizaciones regionales, así como los precedentes sentados por el Consejo de Seguridad sugieren que está apareciendo un principio rector que, en opinión de la Comisión, podría denominarse “la responsabilidad de proteger”

2.25 Este nuevo principio consiste en que la intervención con fines de protección humana, incluida la intervención militar en casos extremos, es admisible cuando la población civil esté sufriendo o corra un peligro inminente de sufrir graves daños y el Estado correspondiente no pueda o no quiera atajarlos, o sea él mismo el responsable. El propio Consejo de Seguridad se ha mostrado cada vez más dispuesto en los últimos años a actuar a partir de esta base —el caso más obvio fue Somalia—, definiendo lo que esencialmente era una situación interna como amenaza para la paz y la seguridad internacionales que justificaba una acción coercitiva de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Esta fue también a grandes rasgos la justificación aducida por la CEDEAO para intervenir en Liberia y Sierra Leona y por los aliados de la OTAN para intervenir en Kosovo sin autorización del Consejo de Seguridad.

2.26 La idea de que está surgiendo un principio rector que favorece la intervención militar con fines de protección humana también encuentra respaldo en fuentes jurídicas muy diversas, incluidas las que no guardan relación con los deberes, las responsabilidades y la autoridad que se derivan del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Algunas de ellas son los principios básicos del derecho natural, las disposiciones de la Carta relativas a los derechos humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención contra el Genocidio, los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales relativos al derecho internacional humanitario, el estatuto de la Corte Penal Internacional, y otros muchos acuerdos y pactos internacionales de derechos humanos y protección humana. En el Capítulo 6 del presente informe se volverá a tratar algunas de las derivaciones y consecuencias de esta evolución, al analizar la cuestión de la autoridad.

2.27 A partir de su interpretación de la práctica de los Estados, de los precedentes sentados por el Consejo de Seguridad, de las normas establecidas, de los nuevos principios rectores y de la evolución del derecho consuetudinario internacional, la Comisión estima que la actitud claramente contraria a la intervención militar de la Carta de las Naciones Unidas no puede considerarse en términos absolutos cuando haya que emprender una acción decisiva por motivos de protección humana. Por lo general, el grado de legitimidad de la intervención dependerá de la respuesta que se dé a cuestiones como el propósito, los medios, el agotamiento de otras vías de reparación de agravios, la proporción entre la reacción y la provocación inicial, y el organismo que concede la autorización. Todas estas cuestiones aparecerán de forma recurrente; por el momento baste con señalar que existe un amplio y creciente corpus de legislación y práctica que apoya la noción de que la comunidad general de Estados tiene la responsabilidad de proteger tanto a sus propios ciudadanos como a los de otros Estados, independientemente de la forma en que se ejerza dicha responsabilidad.

## UN CAMBIO EN LOS TÉRMINOS DEL DEBATE

2.28 Los términos utilizados tradicionalmente en el debate sobre la soberanía y la intervención –“derecho a la intervención humanitaria” o “derecho a intervenir”– resultan inadecuados al menos por tres razones fundamentales. En primer lugar, centran necesariamente la atención en las reivindicaciones, los derechos y las prerrogativas de los posibles Estados participantes en la intervención y no en las urgentes necesidades de los posibles beneficiarios de la acción. En segundo lugar, al limitarse al acto de intervención, esta formulación tradicional no tiene debidamente en cuenta que es preciso emprender iniciativas preventivas o de asistencia después de la intervención, dos aspectos que con demasiada frecuencia se han pasado por alto en la práctica. Y, en tercer lugar, aunque no debe insistirse demasiado en este punto, el discurso familiar contribuye de hecho a situar a la intervención por encima de la soberanía desde el inicio del debate: concede ventaja a la intervención antes siquiera de que comience la discusión, pues tiende a deslegitimar cualquier disensión tildándola de antihumanitaria.

2.29 La Comisión estima que el debate sobre la intervención con fines de protección humana no debe centrarse en “el derecho a intervenir” sino en “la responsabilidad de proteger.” El cambio terminológico propuesto también supone un cambio de perspectiva, pues invierte las percepciones implícitas en la formulación tradicional y le añade otras nuevas:

- En primer lugar, la responsabilidad de proteger implica evaluar los problemas desde el punto de vista de los que piden o necesitan apoyo y no de los que consideran la

posibilidad de intervenir. La terminología preferida por la Comisión vuelve a centrar la atención internacional donde siempre debiera haber estado: en el deber de proteger a las comunidades de los asesinatos masivos, a las mujeres de las violaciones sistemáticas y a los niños del hambre.

- En segundo lugar, la responsabilidad de proteger presupone que la responsabilidad principal a este respecto corresponde al Estado interesado y que sólo si ese Estado no puede o no quiere cumplirla, o si él mismo es el culpable, incumbirá a la comunidad internacional actuar en su lugar. En muchos casos, el Estado tratará de cumplir con su responsabilidad colaborando plena y activamente con representantes de la comunidad internacional. Así, la “responsabilidad de proteger” es más bien un concepto que sirve para salvar la diferencia entre intervención y soberanía, mientras que la expresión “derecho o deber de intervenir” tiene intrínsecamente un matiz más claro de confrontación.
- En tercer lugar, la responsabilidad de proteger no significa únicamente “responsabilidad de reaccionar,” sino también “responsabilidad de prevenir” y “responsabilidad de reconstruir”. Este concepto hace hincapié en el precio y el resultado de la acción frente a la inacción y establece vínculos conceptuales, normativos y operacionales entre la asistencia, la intervención y la reconstrucción.

2.30 La Comisión estima que la responsabilidad de proteger compete ante todo al Estado cuya población se ve directamente afectada. Esta idea refleja no sólo la evolución del derecho internacional y el sistema estatal moderno, sino también el hecho concreto de que es el propio Estado quien está en mejor situación de obtener resultados. Las autoridades internas están en mejor posición para adoptar medidas a fin de impedir que los problemas degeneren en conflictos. Además pueden comprender y resolver mejor esos problemas. Cuando se buscan soluciones, los ciudadanos del Estado en cuestión son los primeros interesados en que surtan efecto, en lograr que las autoridades internas rindan plena cuenta de lo que hacen o dejan de hacer para resolver los problemas, y en contribuir a que los problemas del pasado no se repitan.

2.31 Aunque el Estado cuya población se ve directamente afectada tiene la responsabilidad principal de proteger, la comunidad general de Estados también tiene una responsabilidad subsidiaria. Esta responsabilidad secundaria entra en juego cuando está claro que un Estado concreto no quiere o no puede cumplir su responsabilidad de proteger o es el autor material de los crímenes o atrocidades, o cuando las acciones que tienen lugar en dicho Estado suponen una amenaza directa para otras personas que viven fuera de él. Esta responsabilidad también exige que, en ciertas circunstancias, la comunidad general de Estados adopte medidas para apoyar a las poblaciones que están en peligro o son objeto de serias amenazas.

2.32 La esencia de la responsabilidad de proteger es la protección o la prestación de asistencia vital a poblaciones en peligro. Esta responsabilidad tiene tres componentes esenciales: no se limita a la responsabilidad de *reaccionar* ante una catástrofe humana real o previsible, sino que abarca también la responsabilidad de *prevenir* la catástrofe y de *reconstruir* después de ella. Cada uno de estos tres elementos será tratado con detalle en otros capítulos del presente informe, pero es importante insistir desde un principio en que el apoyo a la responsabilidad de proteger necesariamente implica y exige la adopción, tanto a largo como a corto plazo, de muchas y muy diversas medidas de asistencia para impedir que se produzcan,

intensifiquen, extiendan o prolonguen situaciones que puedan poner en peligro la seguridad humana, así como de medidas de ayuda a la reconstrucción para evitar que se repitan dichas situaciones, y también, al menos en casos extremos, de intervenciones militares para proteger a los civiles en peligro.

2.33 Al cambiar los términos del debate y referirse a la “responsabilidad de proteger” y no al “derecho a intervenir” resulta más fácil centrar la discusión donde corresponde, en las necesidades de los que precisan o piden asistencia. Pero, aunque este paso es importante y necesario, no resuelve por sí mismo, como ya hemos reconocido, las dificultades relativas a las circunstancias en que debe ejercerse la responsabilidad de proteger, es decir, las cuestiones de legitimidad, autoridad, efectividad operacional y voluntad política. Estas cuestiones se tratarán en profundidad en los siguientes capítulos. Aunque la Comisión no pretende resolver estos problemas de una vez por todas, espera que su planteamiento suscite ideas innovadoras sobre la forma de lograr y sostener una actuación eficaz y apropiada.



---

## 3. LA RESPONSABILIDAD DE PREVENIR

---

### EL COMPROMISO CON LA PREVENCIÓN

3.1 Esta Comisión está totalmente convencida de que la responsabilidad de proteger lleva aparejada la responsabilidad de prevenir y de que ha llegado el momento de que la comunidad internacional haga un mayor esfuerzo por pasar del apoyo retórico a un compromiso tangible con la prevención. La necesidad de mejorar la labor de prevención y de agotar las opciones preventivas antes de lanzarse a una intervención fue un tema recurrente durante nuestras consultas celebradas en todo el mundo y cuenta con nuestro más firme respaldo.

3.2 Al igual que todos los demás aspectos de la responsabilidad de proteger, la prevención de los conflictos mortíferos y otras catástrofes provocadas por el hombre es, ante todo, obligación de los Estados soberanos y de sus comunidades e instituciones. La fuerte voluntad nacional de garantizar un trato justo y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos constituye una sólida base para la prevención de conflictos. La rendición de cuentas y la gobernanza, la protección de los derechos humanos, la promoción del desarrollo social y económico y la distribución equitativa de los recursos son los medios necesarios para conseguirlo.

3.3 Pero la prevención de conflictos no es un asunto de estricto alcance nacional o local. El fracaso de la prevención puede tener un alto precio y graves consecuencias en el plano internacional. Además, para que la prevención tenga éxito, a menudo es preciso, y en muchos casos indispensable, el rotundo apoyo de la comunidad internacional. Este apoyo puede adoptar múltiples formas: asistencia para el desarrollo y otras iniciativas destinadas a eliminar las causas profundas de un conflicto potencial; respaldo a las actividades locales de promoción de la gobernanza, los derechos humanos o el estado de derecho; misiones de buenos oficios, mediación y otras gestiones encaminadas a fomentar el diálogo o la reconciliación. En ocasiones, el apoyo internacional a la prevención adopta la forma de alicientes y en otros conlleva una disposición a aplicar medidas duras e incluso punitivas.

3.4 Al demostrar que desean contribuir a los esfuerzos locales por suprimir las causas profundas de los problemas y sus desencadenantes inmediatos, las iniciativas internacionales más generales ganan credibilidad en el plano interno, regional y mundial. Esta credibilidad cobra especial importancia cuando las acciones internacionales deben pasar de la prevención a la reacción y, sobre todo, cuando esta reacción requiere la aplicación de medidas coercitivas y, en última instancia, el uso de la fuerza armada. El objetivo fundamental de las iniciativas de prevención es, por supuesto, reducir y, si es posible, eliminar la necesidad de intervenir, pero incluso aunque no se logre prevenir el conflicto o la catástrofe, son una condición previa imprescindible para que la respuesta sea efectiva.

3.5 En 2000, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobaron sendas resoluciones en las que reconocían el papel fundamental de todo el sistema de las Naciones Unidas en la prevención de conflictos y se comprometían a mejorar su eficacia. En el *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas* se subrayó la necesidad de evitar estas operaciones mediante una mejor labor preventiva. En su importante

informe sobre la *Prevención de los conflictos armados*, presentado en 2001, el Secretario General hizo otro elocuente llamamiento a la cooperación encaminada a la prevención y formuló varias recomendaciones trascendentales, especialmente para la solución de los problemas estructurales que están en la raíz de los conflictos, recomendaciones que la Comisión respalda plenamente.

3.6 En respuesta a estos y otros llamamientos realizados a lo largo de los años, en el decenio de 1990 se establecieron o ampliaron diversos y prometedores mecanismos internacionales, regionales y no gubernamentales de prevención de conflictos, centrados particularmente en los conflictos intraestatales. Así por ejemplo, la Organización de la Unidad Africana (OUA) creó en 1993 el Mecanismo de Prevención, Gestión y Solución de Conflictos, con el apoyo de donantes externos. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha implantado novedosos mecanismos y prácticas a nivel interno para prevenir los conflictos en Europa. También es importante el creciente papel que desempeñan las organizaciones no gubernamentales, sobre todo en las iniciativas de alerta temprana y en la movilización del apoyo de la opinión pública nacional y extranjera a las medidas preventivas.

3.7 Pero los recursos que las Naciones Unidas y otras instituciones dedican a la prevención en todas sus formas siguen siendo mínimos en comparación con los que destinan las organizaciones intergubernamentales y los propios Estados a preparar y librar guerras, llevar a cabo intervenciones coercitivas, prestar asistencia humanitaria a las víctimas de los conflictos y catástrofes, reconstruir tras una intervención y mantener la paz. Con mucha frecuencia, los que disponen de medios para actuar prefieren arriesgarse y esperar que la situación se resuelva sola de algún modo o que no vaya a más, que el conflicto resultante no sea tan grave como se temía o que pueda atajarse enseguida. El resultado, según la Comisión Carnegie para la Prevención de los Conflictos Mortíferos, es que la comunidad internacional ha gastado aproximadamente 200.000 millones de dólares en gestión de conflictos durante las siete grandes intervenciones realizadas en el decenio de 1990 (Bosnia y Herzegovina, Somalia, Rwanda, Haití, el Golfo Pérsico, Camboya y El Salvador), pero podría haberse ahorrado 130.000 millones si hubiera adoptado un planteamiento preventivo eficaz.

3.8 Sigue habiendo una gran desproporción entre el apoyo retórico a la prevención y el respaldo financiero y político. Uno de los principales problemas en este sentido es la asistencia para el desarrollo. Si bien es cierto que la comunidad internacional ha perfeccionado mucho su utilización de esa asistencia para fomentar la prevención de conflictos, en los últimos años se ha registrado una notable disminución del volumen general de esta asistencia en todo el mundo. El pago de las deudas acumuladas durante la Guerra Fría sigue suponiendo para muchos países en desarrollo una pesada carga económica que reduce aún más los ya de por sí escasos recursos, exacerba las disparidades de ingresos dentro de las sociedades y priva a numerosos países de la capacidad de emplear sus propios recursos para prevenir conflictos. Las políticas comerciales de los países industrializados más ricos, que injustamente restringen o hacen menos ventajoso el acceso a los mercados, junto con la mala relación de intercambio de muchos países en desarrollo, han hecho que sea más difícil aliviar la carga de la deuda y satisfacer las necesidades de la población en materia de desarrollo socioeconómico.

3.9 La prevención efectiva de los conflictos, y de las fuentes conexas de sufrimiento humano de que se ocupa este informe, depende de tres condiciones esenciales: en primer lugar, hay que conocer bien la fragilidad de la situación y los riesgos que conlleva (“alerta



temprana”); en segundo lugar, es preciso saber qué medidas políticas pueden ser realmente eficaces (“utillaje preventivo”); y en tercer lugar, tiene que existir, como siempre, la disposición a aplicar esas medidas (“voluntad política”). En este capítulo expondremos algunos aspectos de las dos primeras condiciones y hablaremos de la tercera en el Capítulo 8. No es tarea de esta Comisión analizar exhaustivamente las modalidades de prevención de conflictos, cuestión que ha sido ampliamente tratada por muchos otros autores. Pero, en el contexto de la responsabilidad de proteger, es urgente y esencial mejorar la prevención de conflictos a todos los niveles: conceptual, estratégico y operacional. Uno de los objetivos esenciales de la Comisión es promover iniciativas más serias y sostenidas para resolver las causas profundas de los problemas que amenazan a las poblaciones y hacer más eficaz el empleo de medidas de prevención directa.

## ALERTA TEMPRANA Y ANÁLISIS

3.10 Se puede exagerar la gravedad del problema que la carencia de mecanismos de alerta temprana plantea a los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales de hoy en día. A menudo lo que falla no son los datos básicos sino su análisis y traducción en prescripciones normativas y la voluntad de actuar. Con demasiada frecuencia, tal como han confirmado los recientes informes sobre la respuesta que las Naciones Unidas dieron al problema de Rwanda en 1994, la falta de alerta temprana es un pretexto más que una explicación y el verdadero problema es la ausencia de una reacción oportuna.

3.11 Con todo, es preciso dedicar más recursos públicos a la alerta temprana y al análisis. La acción preventiva se basa en la exactitud de las predicciones pero muchas veces en el análisis preventivo, si es que existe, no se tienen en cuenta ciertos factores fundamentales, se pasan por alto importantes indicios de alerta (y por ello se pierden oportunidades de actuar a tiempo) o se malinterpretan los problemas (por lo que no aplican los instrumentos adecuados). Hay diversos factores que merman claramente la capacidad analítica para prevenir conflictos violentos: la multiplicidad de variables relacionadas con las causas profundas de un conflicto y la complejidad de su interacción; la consiguiente falta de modelos fiables que permitan predecir los conflictos; y, por supuesto, el eterno problema de obtener información precisa en que basar los análisis y la acción.

3.12 Hasta la fecha, la alerta temprana respecto de los conflictos mortíferos ha sido, por lo general, fruto de una labor realizada ad hoc y de forma poco estructurada, en la que han participado muy diversos agentes, como las embajadas y los organismos de inteligencia, las fuerzas de paz de las Naciones Unidas, las ONG de asistencia y desarrollo, los grupos nacionales e internacionales de derechos humanos, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), los grupos religiosos, la comunidad académica y los medios de difusión. La calidad de los resultados variaba mucho y la coordinación entre unos grupos y otros era rudimentaria o inexistente. Los organismos especializados de las Naciones Unidas y las ONG que trabajan en el ámbito del desarrollo tienen la ventaja de contar con una presencia comunitaria en los países, pero suelen carecer de la especialización, los recursos humanos y, sobre todo, el mandato necesario para facilitar información precisa y fiable de alerta temprana.

3.13 Esta insatisfactoria situación ha provocado el nacimiento de un nuevo tipo de ONG dedicada exclusivamente a la alerta temprana en materia de conflictos. Diversas organizaciones, como el International Crisis Group, supervisan la coyuntura existente en ciertas zonas del

mundo donde parecen estar surgiendo conflictos, informan al respecto y no dudan en alertar a los gobiernos y los medios de difusión si consideran urgente la aplicación de medidas preventivas. Su labor se ve complementada por la capacidad de supervisión e información de las organizaciones internacionales y nacionales de derechos humanos, como Amnistía Internacional, Human Rights Watch y la Federación Internacional de Derechos Humanos. Estas organizaciones, que antes consagraban la mayor parte de sus energías a denunciar las violaciones de los derechos humanos de individuos y grupos, han hecho un esfuerzo consciente por incluir en su labor la alerta temprana sobre aquellos conflictos que podrían generar violaciones masivas de los derechos humanos o incluso genocidios. El impresionante crecimiento de estos centros autóctonos de derechos humanos después de la Guerra Fría convierte a esta categoría de agentes en una red cada vez más importante de información y colaboración. No obstante, estas organizaciones necesitan tiempo para aprender a coordinarse mejor, movilizar el apoyo mundial, cooperar con los medios de difusión y convencer a los gobiernos de que actúen.

3.14 A menudo se considera que la Sede de las Naciones Unidas el lugar lógico para centralizar las actividades de alerta temprana. Durante más de 20 años se ha intentado mejorar la capacidad de la Organización para recopilar y analizar información. Una de sus ventajas principales es el mandato especial que se confiere al Secretario General en el Artículo 99 de la Carta de “llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.” En otras palabras, la Secretaría tiene una formidable capacidad de alertar al mundo sobre los conflictos inminentes, ya sea discreta o abiertamente. Pero los esfuerzos por mejorar la capacidad de alerta temprana de la Organización han sido hasta ahora insuficientes y es de prever que en un futuro la labor esencial de recopilación y análisis de información seguirá dependiendo en gran medida de fuentes ajenas a las Naciones Unidas.

3.15 El *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas* es uno de los muchos documentos en que se pide que las Naciones Unidas desempeñen ese papel central, señalando “la necesidad de una función más eficaz de reunión y evaluación de la información en la Sede de las Naciones Unidas, incluido un mejor sistema de alerta temprana que pueda detectar y reconocer la amenaza o el riesgo de conflicto o genocidio.” En el informe también se hacen propuestas muy detalladas sobre el establecimiento de una función de alerta temprana en la Secretaría de las Naciones Unidas. La Comisión apoya plenamente estas propuestas.

3.16 Los intentos de implantar un mejor sistema de alerta temprana aprovechando la capacidad previa de los gobiernos es una idea que hay que seguir estudiando, pero es preciso adoptar una actitud realista acerca de la disposición de los Estados a divulgar cierta información que pueda comprometer a su propia red de inteligencia y de la fiabilidad de dicha información. A fin de aumentar la capacidad del Secretario General para informar de manera más oportuna y precisa al Consejo de Seguridad sobre las zonas propensas a sufrir conflictos, debería crearse una dependencia especial encargada de recibir y analizar la información confidencial facilitada por los Estados Miembros y por otras fuentes, que estaría en contacto directo con el Secretario General. La dependencia estaría integrada por un pequeño número de funcionarios especializados en la prevención de conflictos.

3.17 También es esencial incrementar la participación de los agentes regionales que posean un profundo conocimiento de la situación local. Si bien los conflictos en fase incipiente suelen

compartir determinadas características comunes, cada uno tiene sus peculiaridades. Por lo general, los agentes regionales están en mejor posición de comprender la dinámica local, aunque su también plantean el inconveniente de que con frecuencia están interesados en que los conflictos produzcan ciertos resultados. La Comisión recomienda que se destinen más recursos a respaldar las iniciativas regionales y subregionales de prevención de conflictos, así como las de creación de capacidad encaminadas a mejorar la eficacia de las organizaciones regionales y subregionales en las operaciones de mantenimiento e imposición de la paz y de intervención.

## INICIATIVAS DE PREVENCIÓN DE LAS CAUSAS PROFUNDAS

3.18 El propio Consejo de Seguridad —el órgano que tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales— ha destacado la importancia de responder a las causas profundas de los conflictos y la necesidad de formular estrategias eficaces de prevención a largo plazo. Este interés está firmemente asentado en la Carta de las Naciones Unidas, en cuyo Artículo 55 se reconoce explícitamente que la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos, la cooperación internacional en el orden cultural y educativo, y el respeto universal a los derechos humanos son esenciales para “crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones.” Así pues, la Carta sienta los fundamentos de un enfoque amplio y a largo plazo de la prevención de conflictos basado en un concepto más amplio de la paz y la seguridad.

3.19 Aunque no hay unanimidad sobre las causas precisas de los conflictos armados, se suele distinguir entre causas subyacentes o “profundas” y causas desencadenantes o “directas.” Cada vez está más extendida la idea de que los conflictos no pueden entenderse sin hacer referencia a ciertas causas “profundas” como la pobreza, la represión política y la desigual distribución de los recursos. En su reciente informe, el Secretario General afirma que “cada una de las medidas adoptadas para reducir la pobreza y lograr un crecimiento económico de base amplia es un paso adelante en pos de la prevención de los conflictos.” Por consiguiente, las estrategias preventivas deben intentar “promover los derechos humanos, proteger los derechos de las minorías e instituir mecanismos políticos en que estén representados todos los grupos.” Si se ignoran estos factores subyacentes sólo se tratarán los síntomas de los conflictos mortíferos y no sus causas.

3.20 Las medidas preventivas, al igual que otras formas de asistencia, siempre surten más efecto si se basan en un conocimiento profundo y una comprensión detallada del problema y en la máxima cooperación posible entre los que prestan ayuda y los que la reciben. Al analizar las causas de un conflicto y poner en práctica medidas preventivas, es esencial que los países desarrollados sean conscientes de las barreras culturales que les pueden impedir interpretar correctamente la información procedente de otros países y regiones, y que venzan sus reticencias a examinar a fondo sus propias políticas y su posible repercusión negativa en los países en desarrollo.

3.21 La prevención de las causas profundas tiene muchas dimensiones. Tal vez haya que abordar las necesidades y deficiencias *políticas*, lo que implicaría la creación de capacidad e instituciones democráticas; la separación constitucional de poderes, la alternancia de poder y los arreglos de redistribución; la adopción de medidas de fomento de la confianza mutua entre distintos grupos o comunidades; el apoyo a la libertad de prensa y el estado de derecho; la

promoción de la sociedad civil; y otras iniciativas similares que a grandes rasgos se enmarcan en el contexto de la seguridad humana.

3.22 Para prevenir las causas profundas también puede ser necesario resolver el problema de la penuria *económica* y la falta de oportunidades. Esto puede conseguirse mediante la ayuda y cooperación económica destinada a paliar la desigual distribución de recursos y oportunidades; la promoción del crecimiento económico y las oportunidades; la mejora de las relaciones de intercambio y un mayor acceso de las economías en desarrollo a los mercados externos; el fomento de reformas económicas y estructurales apropiadas; y la asistencia técnica para reforzar las instituciones y los instrumentos de reglamentación.

3.23 La prevención de las causas profundas puede requerir asimismo el fortalecimiento de la protección y las instituciones *jurídicas*. Para ello puede ser necesario respaldar los esfuerzos encaminados a consolidar el estado de derecho; proteger la integridad e independencia del poder judicial; promover la honestidad y la rendición de cuentas en la aplicación de la ley; mejorar la protección de los grupos vulnerables, en especial las minorías; y prestar apoyo a las instituciones y organizaciones locales que trabajen en pro de los derechos humanos.

3.24 Finalmente, la prevención de las causas profundas puede conllevar la reforma del *ejército* y otros cuerpos de seguridad del Estado. Esto puede conseguirse mejorando la educación y la capacitación de las fuerzas militares; reintegrando a los ex combatientes; fortaleciendo los mecanismos civiles de control, incluso a nivel presupuestario; favoreciendo las iniciativas destinadas a lograr que los cuerpos de seguridad rindan cuentas de sus actos y operen dentro de la ley; y fomentando el respeto de los regímenes de control de armamentos, desarme y no proliferación, incluido el control de las transferencias de armas ligeras y pequeñas, y de la prohibición de las minas terrestres.

## INICIATIVAS DE PREVENCIÓN DIRECTA

3.25 El “utillaje” de prevención directa consta esencialmente de los mismos componentes – político y diplomático, económico, jurídico y militar– que el de prevención de las causas profundas pero los instrumentos son diferentes debido a que se dispone de menos tiempo para actuar. Según los casos, estos instrumentos pueden adoptar la forma de una asistencia directa, de estímulos positivos o, en casos más difíciles, de una amenaza de “castigo”. Pero el rasgo fundamental y común de todas estas acciones y medidas es que tienen por objetivo eliminar por completo la necesidad de emplear medidas coercitivas directas contra un Estado, incluso cuando este se niegue a cooperar.

3.26 Las medidas *políticas y diplomáticas* de prevención directa pueden incluir la intervención directa del Secretario General de las Naciones Unidas, así como el envío de misiones de investigación, los contactos con grupos de amigos, la creación de comités formados por personalidades ilustres, el diálogo y la mediación mediante buenos oficios, los llamamientos internacionales, y la organización de seminarios oficiosos de diálogo y solución de problemas como “segunda vía”. En el polo negativo de la escala, la prevención política y diplomática directa puede abarcar la amenaza o la imposición de sanciones políticas, el aislamiento diplomático, la revocación de la condición de miembro de ciertas organizaciones, las restricciones aplicadas a los viajes y los bienes de determinadas personas, la denuncia pública de los culpables y otras medidas similares.

3.27 Las medidas *económicas* de prevención directa también pueden ser positivas y negativas. Los estímulos positivos incluyen promesas de nuevos fondos o inversiones, o de relaciones de intercambio más favorables. Es preciso distinguir entre los programas ordinarios de asistencia humanitaria y de desarrollo, por un lado, y los que se ejecutan con carácter preventivo o para consolidar la paz y evitar que ciertos problemas provoquen el estallido o la recurrencia de un conflicto violento. Hay que poner especial interés en que esa asistencia contribuya a impedir o atenuar los conflictos y no a exacerbarlos. Las iniciativas económicas de prevención directa también pueden ser de índole más coercitiva, como la amenaza de sanciones comerciales y financieras, la retirada de las inversiones, la amenaza del FMI o el Banco Mundial de retirar su apoyo, y el recorte de la ayuda y la asistencia de otro tipo.

3.28 Asimismo pueden emplearse medidas de prevención directa de carácter más *jurídico*, por ejemplo, ofertas de mediación, arbitraje o incluso solución judicial, aunque en el caso de las controversias internas estas opciones pueden no existir o no resultar aceptables para todas las partes. El despliegue de observadores encargados de supervisar el respeto de las normas relativas a los derechos humanos y de tranquilizar a los grupos o comunidades que se sienten amenazados, es otra medida útil que ha de tenerse en cuenta.

3.29 La amenaza de solicitar o imponer sanciones jurídicas internacionales se ha convertido en los últimos años en un arma nueva e importante del arsenal preventivo internacional. En primer lugar, la creación de tribunales especiales que se ocupan de los crímenes de guerra cometidos durante ciertos conflictos –la ex Yugoslavia, Rwanda y más recientemente Sierra Leona– inducirá a los posibles autores de crímenes de lesa humanidad a considerar el riesgo que corren de ser castigados a nivel internacional.

3.30 En segundo lugar, la Corte Penal Internacional –que se establecerá cuando 60 Estados hayan ratificado el estatuto de 1998– será una nueva instancia con jurisdicción sobre numerosos crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra ya tipificados, de los que algunos se describen con más detalle en el estatuto que en los instrumentos existentes hasta ahora (por ejemplo, las categorías de violencia sexual que constituyen crímenes de lesa humanidad) y otros se enuncian por primera vez (como la prohibición de reclutar a niños soldados). El establecimiento de la Corte Penal Internacional también servirá para evitar que se hable de dualidad de criterios o “justicia de los vencedores,” acusaciones que cada cierto tiempo se vierten contra los tribunales especiales a que nos hemos referido.

3.31 Aparte de estos tribunales internacionales, ya existentes o previstos, los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, así como la Convención contra la Tortura, establecen la jurisdicción universal sobre los delitos que figuran en ellos, lo que significa que cualquier Estado parte puede llevar a juicio a una persona acusada de cometer esos delitos. En todo caso, el derecho consuetudinario internacional contempla la jurisdicción universal respecto del genocidio y los crímenes de lesa humanidad y varios países han promulgado leyes para conceder a sus tribunales competencia para entender en dichas causas. Aunque hasta ahora la aplicación de estas disposiciones no ha sido tan frecuente como su violación, el hecho de que en 2001 un tribunal de Bélgica juzgara y condenara a varias monjas rwandesas acusadas de complicidad en el genocidio de Rwanda indica que se está empezando a tomar muy en serio la jurisdicción universal instituida por estos instrumentos. Otro importante avance jurídico fue la decisión adoptada en 1998–99 por la Cámara de los Lores del Reino Unido en el proceso de

extradición del General Pinochet, que contribuyó en gran medida a anular la inmunidad soberana de los dirigentes gubernamentales contra los crímenes de lesa humanidad perpetrados mientras ocupaban el cargo.

3.32 El ámbito de aplicación de las medidas directas de prevención de carácter *militar* es más limitado, pero aún así es preciso mencionarlas. Estas medidas pueden incluir operaciones de reconocimiento a distancia y, sobre todo, despliegues preventivos consensuados, de los que el ejemplo más ilustrativo, y más fructífero, registrado hasta la fecha ha sido la Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (UNPREDEP) en Macedonia. En casos extremos, la prevención directa puede conllevar la amenaza del uso de la fuerza.

3.33 En todos y cada uno de los casos, el paso de la prevención mediante incentivos a la aplicación de otras medidas más intrusivas y coercitivas, como la amenaza de sanciones económicas u operaciones militares, reviste gran importancia y no debe tomarse nunca a la ligera. Esas acciones pueden generar fortísimas presiones políticas y económicas y, en casos extremos, militares, por lo que exigirán a los agentes externos un nivel relativamente alto de compromiso político. Además es mucho más probable que las amenazas y otras medidas coercitivas provoquen en el Estado en cuestión una mayor resistencia política que la prevención basada en estímulos positivos. Sin embargo, una firme amenaza de prevención directa puede ser esencial para eliminar la necesidad de recurrir finalmente a las medidas coercitivas, incluido el uso de la fuerza.

3.34 Un problema cada vez más evidente en la estrategia general de prevención es que algunos Estados se muestran ahora más reticentes a aceptar cualquier medida preventiva que cuente con el respaldo internacional, por muy blanda y positiva que sea, pues temen que la “internacionalización” del problema desemboque en nuevas “injerencias” externas y sea el inicio del resbaladizo camino que conduce a la intervención. Se pueden dar dos respuestas a esta inquietud. La primera es que los responsables de formular políticas internacionales sean sensibles a ella y reconozcan que muchas medidas preventivas son por naturaleza coercitivas e intrusivas, lo admitan francamente y establezcan una distinción clarísima entre los incentivos y las amenazas, procurando ante todo adoptar medidas que no sean intrusivas y tengan en cuenta las prerrogativas nacionales. Pero la segunda respuesta concierne a los propios Estados: al resistirse a los intentos externos de ayudar pueden incrementar el riesgo de que se produzca una mayor intervención externa, se impongan más medidas coercitivas y, en casos extremos, tenga lugar una intervención militar. La posibilidad de intervenir sólo debe considerarse cuando fracase la prevención y la mejor forma de evitar la intervención es procurar que la prevención no fracase.

3.35 Otro problema que pueden plantear las medidas preventivas respaldadas internacionalmente y aplicadas externamente es que los líderes políticos que se enfrentan a una rebelión interna o a la violencia secesionista temen a menudo que dichas medidas den impulso o “legitimidad” a los causantes de sus problemas. Hay que comprender y apreciar esta preocupación y sopesar siempre con cuidado el riesgo de que una iniciativa bienintencionada sólo sirva para empeorar la situación. En este sentido, también es esencial que los que desean ayudar desde fuera reconozcan y respeten plenamente la soberanía y la integridad territorial de los países en cuestión, limitando sus esfuerzos a encontrar soluciones dentro de esos parámetros. En el Capítulo 5, al tratar de la labor posterior a la intervención militar, se vuelve a



insistir en que el objetivo general no es modificar las disposiciones constitucionales ni menoscabar la soberanía, sino protegerlas.

3.36 La eficacia de la prevención de conflictos depende de que agentes muy diversos colaboren estratégicamente. Los Estados, las Naciones Unidas y sus organismos especializados, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones regionales, las ONG, los grupos religiosos, el mundo empresarial, los medios de difusión y la comunidad científica, profesional y educativa tienen una importante función que desempeñar. La capacidad de realizar actividades de diplomacia preventiva está en última instancia supeditada a la capacidad internacional para coordinar las iniciativas multilaterales y establecer una división lógica del trabajo. La palabra “coordinación” no suele suscitar interés pero se trata de un problema perpetuo. Pese a su gran número, los comités y reuniones de coordinación no necesariamente aportan mejoras. Es obvio que los Estados y las organizaciones no estatales a menudo tienen inquietudes y programas diversos y que, en zonas donde pueden estallar conflictos catastróficos y donde los agentes externos tienen intereses importantes (y, por lo general, también rivalidades), la coordinación de las acciones preventivas puede resultar especialmente difícil. Esto ofrece a los agentes autóctonos un fácil pretexto para aprovechar las disensiones entre los agentes externos. Cuando a este hecho se suma la necesidad de coordinar y repartir las tareas entre los distintos organismos y de establecer una secuencia temporal flexible para la aplicación de las medidas preventivas, la coherencia estratégica se convierte en un objetivo sumamente difícil de alcanzar.

3.37 En las iniciativas de prevención directa es imprescindible contar con una estrategia operacional del tipo propuesto, entre otros, por la Comisión Carnegie. Conviene que exista un agente principal que organice la prevención multilateral para así evitar que se encargue de hacerlo un comité, con la incoherencia estratégica que ello implicaría. Además, es importante integrar los proyectos de desarrollo de efecto rápido en las iniciativas diplomáticas. También sería muy conveniente disponer de una reserva de fondos para el desarrollo que no esté sujeta a restricciones y pueda ser utilizada por terceros de forma casi inmediata, algo que actualmente no existe dentro de las Naciones Unidas y que desde hace tiempo limita considerablemente la capacidad de los mediadores para “seducir” a las partes en una controversia y de emprender las más rudimentarias medidas de fomento de la confianza.

3.38 Los medios de difusión desempeñan un papel especialmente importante en la prevención de los conflictos, sobre todo porque pueden advertir a los responsables políticos –y a la opinión pública que influye en sus decisiones– de las desastrosas consecuencias que puede acarrear la inacción. Los acontecimientos más inmediatos y espectaculares siempre tenderán a despertar un mayor interés pero se puede y se debe hacer mucho más por detectar los problemas en su etapa incipiente, explicar los riesgos humanos que conllevan e inducir a quien corresponda a tomar las medidas adecuadas.

3.39 La prevención de los conflictos ha de integrarse en las políticas, la planificación y los programas nacionales, regionales e internacionales. Hay que pedir a los Estados Miembros que presenten al Secretario General informes periódicos y actualizados sobre sus medios, capacidades y prácticas en materia de prevención de conflictos, tanto a nivel nacional como dentro de su contribución a las iniciativas mundiales de prevención. Las organizaciones regionales y subregionales también deben aportar sus experiencias y planes a este esfuerzo mundial, haciendo de las Naciones Unidas el depositario de los mejores instrumentos, prácticas y estrategias. Para que la prevención de conflictos sea eficaz, sea preciso sobre todo poner en

relación a los diversos ministerios que intervienen en la labor preventiva: desarrollo, relaciones exteriores, finanzas y defensa. Tanto los donantes como los destinatarios han de empezar a estructurar su planteamiento de la prevención de conflictos para garantizar la coherencia, la continuidad de los esfuerzos y una repercusión real.

3.40 La Comisión está firmemente convencida de que es esencial dedicar a la prevención más recursos y energías y una mayor competencia y determinación. En repetidas ocasiones se ha subrayado la necesidad de que las iniciativas de prevención sean más sólidas y eficaces (así lo hizo el Secretario General en el informe, bien recibido y muy debatido, que recientemente presentó a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad), pero el compromiso tangible con la prevención sigue siendo débil. Para pasar de las palabras a los hechos, las comunidades locales y nacionales han de estar más dispuestas a tomar medidas que permitan evitar un conflicto y los agentes externos deben demostrar una mayor voluntad de lograr que sus acciones no contribuyan a empeorar la situación. Hay que redoblar los esfuerzos realizados en el plano subregional y regional para prevenir los conflictos y prestar más apoyo a estos esfuerzos en todos los niveles. El sistema de las Naciones Unidas debe ocuparse seriamente de velar por que la información dé lugar a un análisis concreto y práctico y, en general, se requiere una mayor determinación para conseguir que la alerta temprana se traduzca en una acción temprana.

3.41 La comunidad internacional debe fomentar, respaldar y recompensar en la práctica las buenas actitudes respecto de la prevención de conflictos demostradas por los Estados que aún son frágiles y acaban de superar un conflicto o que están situados en zonas propensas a los conflictos. El Banco Mundial y el FMI han de colaborar con las Naciones Unidas y las organizaciones regionales o subregionales para apoyar plenamente a estos Estados que han hecho un esfuerzo concertado por resolver sus problemas de gobernanza, reconciliación y rehabilitación y reconstrucción a largo plazo. La comunidad internacional tiene que ofrecerles con urgencia una asistencia específica y ajustada a sus necesidades, que les permita consolidar esos esfuerzos. Podría crearse, bajo la coordinación de las Naciones Unidas, un equipo de tareas integrado que congregaría a las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y las correspondientes instituciones regionales, subregionales y nacionales y se encargaría de elaborar estrategias concretas para que esos esfuerzos obtuvieran rápidamente el debido reconocimiento y de preparar paquetes de asistencia específicos que fueran más allá de la ayuda tradicional y contemplaran la sostenibilidad a largo plazo en ámbitos como el comercio y la inversión o el desarrollo institucional.

3.42 Por encima de los detalles concretos, es preciso que la comunidad internacional modifique radicalmente su mentalidad y pase de una “cultura de la reacción” a una “cultura de la prevención.” Para lograrlo, como nos recuerda el Secretario General, habrá que disponer de “normas sobre la responsabilidad de los Estados Miembros y para contribuir al establecimiento de prácticas de prevención en los planos local, nacional, regional y mundial.” Esta es una tarea que está pendiente desde hace demasiado tiempo.

3.43 Si no nos comprometemos verdaderamente con la prevención de conflictos en todos los niveles –sin dedicar más energías y estímulos a esta labor–, nuestros semejantes seguirán siendo asesinados inútilmente y los conflictos continuarán provocando un irresponsable derroche de valiosos recursos que deberían destinarse al desarrollo socioeconómico. Ha llegado el momento de que todos asumamos la responsabilidad práctica de impedir esta pérdida innecesaria de vidas



humanas y nos dispongamos a actuar para prevenir y no sólo después de que se haya producido un desastre.



---

## 4. LA RESPONSABILIDAD DE REACCIONAR

---

4.1 La “responsabilidad de proteger” implica ante todo la responsabilidad de reaccionar ante situaciones en que exista una imperiosa necesidad de protección humana. Cuando las medidas preventivas no logran resolver o atajar el problema y cuando un Estado no puede o no quiere solucionarlo, puede ser preciso que otros miembros de la comunidad general de Estados tengan que adoptar medidas intervencionistas. Estas medidas coercitivas pueden ser de carácter político, económico o judicial y, en casos extremos –pero sólo en casos extremos– pueden incluir también la acción militar. Como cuestión de principio, en el caso de la reacción, al igual que en el de la prevención, siempre habrá que considerar la adopción de medidas menos intrusivas y coercitivas antes de aplicar otras más coercitivas e intrusivas.

4.2 Para que pueda emprenderse una intervención militar han de cumplirse unos estrictos requisitos mínimos. El umbral puede ser más bajo cuando se trata de medidas políticas, económicas y judiciales, pero ha de ser alto en el caso de la intervención militar, es decir, para que una acción militar esté justificada las circunstancias deben ser realmente graves. Sin embargo, los requisitos mínimos y las condiciones “desencadenantes” no son el único elemento que hay que tener en cuenta: existen además una serie de principios precautorios que deben respetarse para que la intervención siga siendo defendible en principio y factible y aceptable en la práctica.

### MEDIDAS PREVIAS A LA ACCIÓN MILITAR

4.3 El hecho de que las medidas de prevención de las causas profundas o de prevención directa no hayan logrado evitar o frenar una crisis humanitaria o un conflicto no implica necesariamente que se requiera una intervención militar. Siempre que sea posible habrá que estudiar primero otras medidas coercitivas previas, en particular varios tipos de sanciones políticas, económicas y militares.

4.4 Las sanciones restringen la capacidad de los Estados para interaccionar con el mundo exterior pero no les impiden actuar físicamente dentro de sus fronteras. Estas medidas tienen por objetivo persuadir a las autoridades correspondientes de que realicen o se abstengan de realizar una acción concreta. Por el contrario, la intervención militar interfiere directamente en la capacidad de una autoridad interna para operar en su propio territorio, suplanta de hecho a la autoridad interna y pretende (al menos a corto plazo) resolver por sí misma el problema o la amenaza en cuestión. Por estos motivos y debido a los riesgos inherentes que conlleva todo uso de una fuerza que puede ser letal, la posibilidad de una acción militar coercitiva siempre ha provocado inquietudes más generalizadas e intensas que la imposición de sanciones políticas, diplomáticas o económicas.

4.5 Aunque las medidas coercitivas no militares son en general preferibles al uso de la fuerza, también pueden constituir un arma contundente que a menudo tiene efectos indiscriminados, por lo que deben utilizarse con sumo cuidado para evitar que causen más daño

que bien, especialmente a la población civil. En particular, las sanciones económicas generalizadas han sido objeto de crecientes críticas en los últimos años y muchos han señalado que las penalidades que causan a la población civil suelen ser desproporcionadas en comparación con su probable influencia en el comportamiento de los agentes principales. Además, con el transcurso del tiempo, van surgiendo fallos y deficiencias en la aplicación de estas sanciones, sobre todo cuando la supervisión es mala, cosa que ha ocurrido casi siempre. En los últimos años, las sanciones dirigidas contra los grupos dirigentes y los cuerpos de seguridad que cometen graves violaciones de los derechos humanos se han convertido en una alternativa cada vez más frecuente a las sanciones generalizadas y se están haciendo esfuerzos crecientes por aumentar su eficacia. Actualmente es habitual que tanto en el Consejo de Seguridad como en el derecho internacional se excluya de las sanciones a los alimentos y los suministros médicos, si bien la entrega de suministros médicos a los combatientes continúa de cuando en cuando suscitando polémicas.

4.6 Los intentos de delimitar mejor las sanciones a fin de mitigar su repercusión en los civiles inocentes y potenciar su influencia en los agentes decisorios se han centrado en tres ámbitos: el militar, el económico y el político o diplomático. En los tres casos, es fundamental que exista una supervisión eficaz para que las medidas tengan alguna posibilidad de surtir efecto.

4.7 En el ámbito militar:

- ❑ Los embargos de armas son un importante instrumento que el Consejo de Seguridad y la comunidad internacional pueden utilizar cuando surge o es inminente un conflicto. Estos embargos incluyen generalmente la venta de equipamiento militar y piezas de repuesto.
- ❑ Poner fin a los programas de cooperación y entrenamiento militar es otra medida corriente, aunque menos enérgica, que los Estados usan o amenazan con usar para lograr el cumplimiento de las normas internacionales, aunque sus resultados son variables.

4.8 En el ámbito económico:

- ❑ Las sanciones financieras pueden tener por objetivo los activos externos de un país, un movimiento rebelde, una organización terrorista o ciertos dirigentes. Cuando las sanciones van dirigidas contra individuos concretos, cada vez es más frecuente que incluyan también a sus familiares directos.
- ❑ La restricción de las actividades que generan ingresos, como las relacionadas con el petróleo, los diamantes, la madera y las drogas, está cobrando una creciente importancia dentro de las sanciones selectivas, porque normalmente es más fácil acceder a esas actividades que a las ganancias que producen y porque, con frecuencia, los beneficios obtenidos no son sólo un medio de iniciar o mantener un conflicto sino que constituyen su motivación central.
- ❑ La limitación del acceso a los productos derivados del petróleo puede ser una buena forma de restringir las operaciones militares, aunque también pueden tener efectos amplios y a menudo devastadores en la población civil y la economía local.
- ❑ En algunos casos se han impuesto prohibiciones del tráfico aéreo, que por lo general afectan a los vuelos internacionales desde o hacia ciertos lugares.

4.9 En el ámbito político y diplomático:

- ❑ Aunque en el pasado la reducción de la representación diplomática de un Estado, incluida la expulsión de funcionarios, solía considerarse básicamente como un gesto simbólico que, en gran medida, suponía un intento de granjearse el favor de la opinión pública, hoy resulta una medida cada vez más pertinente y útil para tratar de limitar las transacciones ilícitas, ya tengan por objeto la venta de ciertos productos como los diamantes extraídos ilegalmente o las drogas, o la compra de armas y otros materiales militares, o la transferencia de fondos.
- ❑ La restricción de los viajes, sobre todo a destinos internacionales donde existen importantes centros comerciales, ha demostrado ser de utilidad cuando se aplica a ciertos dirigentes o individuos y a sus familias.
- ❑ La suspensión de la condición de miembro o la expulsión de determinados órganos internacionales o regionales y la consiguiente pérdida no sólo del prestigio nacional sino también de las oportunidades de cooperación técnica o asistencia financiera que esos órganos prestan a los países, es otro instrumento cada vez más utilizado.
- ❑ La negativa a admitir a un país en el seno de una organización es corolario de lo anterior y en ocasiones ha surtido efecto.

## LA DECISIÓN DE INTERVENIR

### Sólo en casos extremos

4.10 En casos extremos y excepcionales, la responsabilidad de reaccionar puede hacer que sea necesario recurrir a la acción militar. Pero, ¿qué es un caso extremo? y ¿cómo determinar si una intervención militar es, a primera vista, justificable?

4.11 Al igual que en otros casos, el punto de partida es el principio de no intervención y cualquier excepción a esta norma deberá justificarse. Todos los miembros de las Naciones Unidas están interesados en mantener un orden de Estados soberanos, autónomos y responsables pero interdependientes. Por lo general, la mejor forma de salvaguardar este interés es que todos los Estados, tanto los grandes como los pequeños, se abstengan de intervenir o interferir en los asuntos internos de los demás. En su mayoría, las disensiones internas de carácter político o civil, e incluso los conflictos, que tienen lugar dentro de los Estados, no requieren una intervención coercitiva de las potencias extranjeras. La regla de no injerencia no sólo protege a los Estados y los gobiernos sino también a los pueblos y las culturas, y permite a las sociedades mantener las diferencias religiosas, étnicas y de civilización que tanto valoran.

4.12 La norma de no intervención es el equivalente, en las relaciones internacionales, del principio hipocrático “ante todo no hacer daño”. La injerencia en los asuntos internos de un Estado suele ser perjudicial, ya que puede desestabilizar el orden de los Estados y avivar las luchas étnicas o civiles. Cuando ciertas fuerzas internas que intentan oponerse a un Estado creen que pueden lograr el apoyo exterior mediante campañas de violencia, el orden interno de todos los Estados puede verse comprometido. La regla de no injerencia anima a los Estados a resolver sus propios problemas internos y a evitar que se extiendan y se conviertan en una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

4.13 No obstante, hay circunstancias excepcionales en las que el propio interés que todos los Estados tienen en mantener la estabilidad del orden internacional les obliga a reaccionar cuando reina el caos dentro de un Estado o cuando el conflicto civil y la represión son tan violentos que

la población se ve amenazada por unas masacres, un genocidio o una depuración étnica en gran escala. Durante sus consultas, la Comisión descubrió que incluso en Estados donde la oposición a las violaciones de la soberanía era muy fuerte, solía admitirse que ciertas situaciones de emergencia constituían una excepción al principio de no intervención. La opinión general era que, para que un caso fuera excepcional, debía darse la circunstancia de que la violencia fuera tal que conmoviera la conciencia de la humanidad o representara un peligro claro e inminente para la comunidad internacional hasta el punto de exigir una intervención militar coercitiva.

4.14 Dado que existe amplio acuerdo internacional sobre la necesidad, en casos excepcionales de riesgo humanitario, de emprender una acción militar coercitiva transfronteriza, habrá que definir con gran precisión las circunstancias excepcionales, a fin de aumentar al máximo las posibilidades de alcanzar el consenso en un caso determinado. ¿Cuál es exactamente el límite a partir del cual la violencia, los abusos u otras violaciones justifican el uso coercitivo de la fuerza militar dentro de las fronteras de un Estado? ¿Hay que cumplir también otros requisitos antes de tomar la decisión de intervenir?

### **Seis requisitos para la intervención militar**

4.15 Tal vez no sea tan difícil como parece a simple vista establecer ciertos criterios para la intervención militar con fines de protección humana que puedan ser objeto de acuerdo. Si bien es cierto que actualmente hay casi tantas listas de criterios como contribuciones se han hecho a las publicaciones y al debate político sobre el tema, la diferente extensión de esas listas y la distinta terminología utilizada en ellas no debe hacernos olvidar que son muchísimos los puntos comunes en cuanto a las cuestiones fundamentales.

4.16 Aunque no hay una sola lista universalmente aceptada, la Comisión estima que todos los criterios necesarios para adoptar una decisión pueden agruparse de modo sucinto bajo seis epígrafes: *autoridad competente, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables*.

4.17 El factor *autoridad competente* (quién puede autorizar una intervención militar) es crucial, por lo que se trata en profundidad en el Capítulo 6. El principio de *causa justa* (cuándo el daño es suficiente para justificar una intervención militar pese al principio de no injerencia) es la segunda cuestión que requiere más análisis y es el tema de la próxima sección de este capítulo. Los otros cuatro criterios, cada uno de los cuales añade un elemento de prudencia o precaución a la adopción de decisiones, se abordan juntos en la última sección de este capítulo.

## **CRITERIOS MÍNIMOS: CAUSA JUSTA**

4.18 Hasta ahora, los llamamientos a la intervención con fines de protección humana se han basado en muy diversos motivos, circunstancias y condiciones, y durante nuestras consultas se propusieron otros muchos criterios para la intervención. La Comisión opina que el número de excepciones al principio de no injerencia debe ser limitado. La intervención militar con fines de protección humana es una medida excepcional y extraordinaria y para que esté justificada ha de existir, o ser inminente, un daño humano grave e irreparable.

4.19 En opinión de la Comisión, la intervención militar con fines de protección humana está justificada cuando se dan dos amplios conjuntos de circunstancias, es decir, cuando se trata de atajar o evitar:

- ❑ *grandes pérdidas de vidas humanas, reales o previsibles, con o sin intención genocida, que sean consecuencia de la acción deliberada de un Estado, o de su negligencia o incapacidad de actuar o del colapso de un Estado; o*
- ❑ *una “depuración étnica” en gran escala, real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa, el terror o la violación.*

Si se cumple al menos una de estas dos condiciones, consideraremos que se ha satisfecho ampliamente el componente “causa justa” de la decisión de intervenir.

4.20 Es importante aclarar cuáles son las circunstancias que están incluidas en estas dos condiciones y cuáles quedan excluidas de ellas. A juicio de la Comisión, estas condiciones *incluyen* normalmente los siguientes tipos de situaciones que conmueven las conciencias:

- ❑ los actos definidos en el marco de la Convención contra el Genocidio de 1948, que conllevan grandes pérdidas de vidas humanas reales o inminentes;
- ❑ grandes pérdidas de vidas humanas reales o inminentes, sean o no producto de una intención genocida e impliquen o no la acción de un Estado;
- ❑ diferentes tipos de “depuración étnica,” como el asesinato sistemático de los miembros de un grupo concreto con el fin de reducir o eliminar su presencia en una zona determinada; el traslado sistemático de los miembros de un grupo concreto fuera de una determinada zona geográfica; los actos de terror encaminados a forzar la huida de ciertas personas; y la violación sistemática de mujeres de un grupo determinado con objetivos políticos (ya sea como otra forma de terrorismo o para modificar la composición étnica de dicho grupo);
- ❑ los crímenes de lesa humanidad y las infracciones de las leyes de la guerra, tal como se definen en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, así como en otros instrumentos, que conlleven matanzas o depuraciones étnicas en gran escala;
- ❑ el colapso de un Estado, que expone a la población a la inanición masiva o la guerra civil; y
- ❑ las catástrofes naturales o ecológicas de grandes proporciones, a las que el Estado no quiera o no pueda hacer frente ni solicitar asistencia, y que provoquen o puedan provocar importantes pérdidas humanas.

4.21 En las dos situaciones generales expuestas –grandes pérdidas humanas y depuración étnica–, los actos han de cometerse “a gran escala” para justificar una intervención militar. No intentaremos cuantificar la expresión “a gran escala”: puede haber divergencia de opiniones en ciertos casos marginales (por ejemplo, cuando la acumulación de diversos incidentes en pequeña escala podrían provocar atrocidades en gran escala) pero, en la práctica, la mayoría de las situaciones no suscitan grandes desacuerdos. Sin embargo, está claro que puede ser legítimo emprender una acción militar como medida de previsión cuando existan pruebas evidentes de que podrían producirse matanzas a gran escala. Sin esta posibilidad de actuar en previsión de lo que pueda ocurrir, la comunidad internacional se encontraría en una posición ética insostenible: estaría obligada a esperar a que comenzara el genocidio sin poder hacer nada por impedirlo.

4.22 Los principios que hemos especificado no suponen un intento de distinguir entre las situaciones en que la matanza o la depuración étnica está provocada por la acción –o la inacción deliberada– de un Estado y las situaciones en que el Estado ha fallado o se ha colapsado. En un Estado fallido o colapsado, en que no hay un gobierno que pueda ejercer efectivamente la

responsabilidad soberana de proteger a la población, el principio de no intervención parece perder fuerza. Pero cuando se trata del criterio mínimo de “causa justa,” es decir, de determinar si la gravedad de las circunstancias justifica una intervención, no importa, desde el punto de vista ético, si los agentes que ponen en peligro a las personas son estatales o no.

4.23 Los principios que hemos definido tampoco establecen distinciones entre los abusos que se producen enteramente dentro de las fronteras de un Estado, sin consecuencias transfronterizas inmediatas, y los que tienen repercusiones más amplias. En efecto, estamos convencidos de que, en casos extremos de este tipo, que conmueven las conciencias, normalmente se cumple el criterio de la amenaza contra la paz y la seguridad internacionales exigido por el Capítulo VII de la Carta como condición previa para que el Consejo de Seguridad autorice una intervención militar. La práctica del Consejo de Seguridad en el decenio de 1990 indica que el Consejo está dispuesto a autorizar despliegues coercitivos cuando una crisis, a todos los efectos prácticos, confinada dentro de las fronteras de un Estado concreto.

4.24 La Comisión desea indicar claramente que, si bien las condiciones relativas al criterio de “causa justa” ofrecen un marco bastante amplio, excluyen ciertas situaciones de las que a veces se ha dicho que justificaban el uso coercitivo de la fuerza militar con fines de protección humana.

4.25 En primer lugar, la Comisión no ha caído en la tentación de mencionar como motivo de intervención militar las violaciones de los derechos humanos que no entran del todo en la categoría de matanza o depuración étnica, por ejemplo, la discriminación racial sistemática, el encarcelamiento sistemático u otro tipo de represión de los opositores políticos. En estos casos resultaría muy conveniente estudiar la posibilidad de imponer sanciones políticas, económicas o militares pero, a juicio de la Comisión, no justificarían una acción militar con fines de protección humana.

4.26 En segundo lugar, la Comisión ha adoptado una perspectiva análoga respecto de aquellos casos en que a una población que se ha pronunciado claramente a favor de un régimen basado en la democracia se le niegan sus derechos democráticos mediante un golpe militar. El derrocamiento de un gobierno democrático es un asunto grave que exige acciones internacionales concertadas, como la imposición de sanciones y la suspensión o retirada de los créditos, la condición de miembro de la comunidad de Estados y el reconocimiento internacional, y que puede llegar a repercutir en la seguridad de toda la región, por lo que el Consejo de Seguridad estaría dispuesto a autorizar una intervención militar (incluso por parte de una organización regional) por el tradicional motivo de la amenaza contra “la paz y la seguridad internacionales.” Asimismo, puede darse el caso de que el gobierno derrocado pida de forma expresa un apoyo militar que claramente se le podría prestar en virtud de las disposiciones sobre legítima defensa contenidas en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Pero la Comisión opina que, en este como en otros instrumentos, la intervención militar con fines de protección humana debe limitarse exclusivamente a las situaciones en que se produzcan o sean inminentes grandes pérdidas de vidas civiles o depuraciones étnicas.

4.27 En tercer lugar, por lo que atañe al uso de la fuerza militar por parte un Estado para rescatar a ciudadanos suyos que se encuentran en territorio extranjero, razón que a veces se ha aducido para justificar la “intervención humanitaria,” estimamos que nuevamente se trata de un caso que está contemplado en los instrumentos de derecho internacional existentes, y en



particular en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Lo mismo ocurre con la utilización de la fuerza como respuesta a un ataque terrorista contra el territorio y los ciudadanos de un Estado: una acción militar justificada encontraría respaldo en el Artículo 51 y las disposiciones generales del Capítulo VII, como indicó el Consejo de Seguridad en las resoluciones aprobadas tras el 11 de septiembre de 2001.

### **La cuestión de las pruebas**

4.28 Aunque exista un consenso sobre el tipo de situaciones que pueden justificar una intervención militar, seguirá siendo necesario determinar en cada caso si los acontecimientos sobre el terreno se ajustan realmente a los criterios expuestos, es decir, que se produzcan o sean inminentes grandes pérdidas de vidas humanas o depuraciones étnicas a gran escala. Con frecuencia se relatarán “hechos” y versiones contradictorias de los sucesos, a menudo con el fin específico de influenciar o confundir a la opinión pública exterior. Es difícil pero esencial obtener información exacta e imparcial.

4.29 Lo ideal sería disponer de un informe preparado por una fuente no gubernamental imparcial y universalmente respetada sobre la gravedad de la situación y la incapacidad o falta de voluntad del Estado en cuestión para resolverla de modo satisfactorio. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) es un candidato obvio y a menudo se nos mencionó su nombre, pero por razones comprensibles –que obedecen a su necesidad de permanecer y mostrarse totalmente al margen de las decisiones políticas y poder operar sobre el terreno en cualquier lugar– no está en absoluto dispuesto a asumir esta función.

4.30 Resulta difícil idear una solución institucional al problema de las pruebas que elimine cualquier duda o discusión sobre el cumplimiento del criterio de “causa justa” en todos los casos. Pero hay otras maneras de obtener información y evaluaciones fidedignas y de dejar que las pruebas hablen por sí mismas. Los informes preparados por órganos y organismos de las Naciones Unidas –como los Altos Comisionados para los Derechos Humanos y para los Refugiados– dentro de su labor habitual son importantes, al igual que pueden serlo los análisis que para sus propios fines llevan a cabo otras organizaciones internacionales y no gubernamentales que gozan de credibilidad y, en ocasiones, los medios de difusión.

4.31 Además, cuando se cuestiona la existencia de las condiciones que podrían justificar una intervención con fines de protección humana y hay tiempo suficiente, el Consejo de Seguridad o el Secretario General pueden enviar una misión independiente de investigación para obtener información precisa y realizar una evaluación imparcial de determinada situación. La Comisión cree que es particularmente conveniente que el Secretario General solicite el asesoramiento de testigos objetivos y bien situados y de quienes conocen a fondo la situación. El Artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas confiere al Secretario General una enorme autoridad, hasta ahora claramente infrutilizada, para “llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.” este poder podría tener una grandísima influencia en el presente contexto.

## OTROS CRITERIOS PRECAUTORIOS

4.32 Para que se justifique y se considere que se justifica la decisión de intervenir militarmente han de cumplirse desde un principio otras cuatro condiciones esenciales: intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables. La Comisión estima que, si el Consejo de Seguridad y los Estados Miembros tienen en cuenta todas estas condiciones, junto con el criterio mínimo de “causa justa,” al adoptar decisiones políticas, se podrá delimitar estrictamente el uso coercitivo de la fuerza militar con fines de protección humana. Nuestro objetivo no es dar licencia a la agresión con buenas palabras ni proporcionar a los Estados fuertes nuevos pretextos para llevar a cabo sus dudosos designios estratégicos, sino fortalecer el orden de los Estados ofreciendo directrices claras para que la comunidad internacional pueda emprender acciones concertadas cuando se dé la circunstancia excepcional de que la violencia dentro de un Estado suponga una amenaza para todos los pueblos.

### **Intención correcta**

4.33 El propósito fundamental de la intervención debe ser atajar o evitar el sufrimiento humano. Todo uso de la fuerza militar que desde un principio tenga por objetivo, por ejemplo, modificar las fronteras o promover las reivindicaciones de autodeterminación de un grupo beligerante carecerá de justificación. Tampoco el derrocamiento de un régimen es de por sí un objetivo legítimo, aunque para cumplir el mandato de proteger pueda resultar imprescindible privar a dicho régimen de la capacidad de perjudicar a su población y, según los casos, se adoptarán distintas medidas para lograrlo. Tal vez no pueda evitarse la ocupación de un territorio pero esta no debe constituir un fin en sí misma y desde el principio debe existir un claro compromiso de devolver el territorio a sus dueños soberanos en cuanto concluyan las hostilidades o, si ello no es posible, de establecer una administración transitoria bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

4.34 Una buena manera de respetar el criterio de “intención correcta” es que la intervención militar siempre tenga carácter colectivo o multilateral y nunca sea llevada a cabo por un solo país. También conviene saber hasta qué punto la intervención cuenta con el apoyo de las personas a las que se pretende beneficiar, si se ha tomado en consideración la opinión de otros países de la región y si esta es positiva. En algunos foros, estos factores constituyen criterios independientes, pero la Comisión piensa que se trata más bien de subcomponentes del elemento más general de intención correcta.

4.35 Puede que los motivos humanitarios no siempre sean los únicos que impulsan al Estado o los Estados que participan en la intervención, incluso aunque esta cuenta con la autorización del Consejo de Seguridad. El altruismo absoluto—la total ausencia de mezquinos intereses personales— puede ser un ideal pero no siempre se da en la realidad, ya que lo normal, en las relaciones internacionales como en las demás esferas, es que se combinen distintos motivos. Además, dado que toda acción militar conlleva gastos presupuestarios y un riesgo para el personal, al Estado que interviene tal vez le resulte políticamente imprescindible alegar que tiene cierto interés en la intervención, por muy altruista que sea su motivación primordial. Aparte de los intereses económicos y estratégicos, un Estado podría aducir, por ejemplo, su deseo comprensible de evitar que en un país vecino se produzca un éxodo de refugiados se cree un santuario para los productores de drogas o los terroristas.

4.36 La mejor respuesta que puede darse a los grupos internos que, cuando se lleva a cabo una intervención con fines de protección humana, exigen de hecho a su gobierno que en vez de comportarse de modo altruista con lo que denominamos “intención correcta,” sólo tengan en cuenta el interés de su propio país, es que en nuestros días el civismo internacional es realmente una cuestión de interés nacional. Dada la interdependencia del mundo actual, las crisis que se tienen lugar en “lejanos países de los que poco sabemos” pueden muy bien generar graves problemas en otras zonas (éxodos de refugiados, pandemias, terrorismo, tráfico de estupefacientes, delincuencia organizada, etc.), de ahí que interese a todos los Estados cooperar en la solución de esos problemas, aparte de que tengan la obligación humanitaria de hacerlo. Volveremos sobre esta cuestión en el último capítulo del informe.

### **Último recurso**

4.37 Hay que explorar todas las vías diplomáticas y no militares de prevención o solución pacífica de las crisis humanitarias. La responsabilidad de reaccionar mediante la coerción militar sólo puede justificarse cuando se haya cumplido por completo la responsabilidad de prevenir. Esto no tiene por qué significar literalmente que se hayan intentado todas y cada una de las opciones y que hayan fracasado, pues con frecuencia no hay tiempo para hacerlo. Pero sí implica que deben existir motivos razonables para creer que, en todo caso, si se hubiera intentado aplicar tal o cual medida no habría surtido efecto.

4.38 Si la crisis en cuestión obedece a un conflicto entre un Estado parte y una minoría insurgente, habrá que persuadir a las partes de que negocien. La posibilidad de alcanzar acuerdos de cesación del fuego, que en caso necesario irían acompañados del despliegue de observadores y fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz, es siempre una opción preferible a las respuestas militares coercitivas. La solución a largo plazo de los conflictos generados por las presiones de minorías étnicas o secesionistas dentro de un Estado se basará a menudo en un cierto compromiso de devolución de poderes que garantice a la minoría su autonomía lingüística, política y cultural, preservando a un tiempo la integridad del Estado en cuestión. Sólo cuando se intente de buena fe lograr un compromiso de este tipo bajo la supervisión o el patrocinio de la comunidad internacional y esos intentos fracasen por la intransigencia de una o ambas partes y cuando se prevean o se produzcan actos de violencia generalizados, se podrá considerar la posibilidad de que las potencias extranjeras emprendan una acción militar.

### **Medios proporcionales**

4.39 La escala, duración e intensidad de una intervención militar deben tener el mínimo nivel necesario para lograr el objetivo humanitario propuesto. Los medios han de guardar proporción con los fines y ajustarse a la magnitud de la provocación inicial. Asimismo, la repercusión en el sistema político del país deberá limitarse a lo que sea imprescindible para conseguir el propósito de la intervención. Aunque en cada caso puedan discutirse las implicaciones concretas de estas restricciones, los principios están muy claros.

4.40 Es obvio que en estas situaciones han de respetarse plenamente las normas del derecho internacional humanitario. De hecho puede argumentarse que en casos así deberían aplicarse normas aún más estrictas, puesto que la intervención conlleva un tipo de acción militar que tiene un objetivo mucho más preciso y específico que la guerra total.

**Posibilidades razonables**

4.41 La acción militar sólo está justificada si tiene posibilidades razonables de tener éxito, es decir, de atajar o evitar las atrocidades o el sufrimiento que la provocaron. La intervención militar no se justifica si no puede lograrse realmente la protección o si se teme que la intervención podría ser más perjudicial que la inacción absoluta. En particular, una acción militar con fines limitados de protección humana resulta injustificable si durante su transcurso desencadena un conflicto mayor. Puede ocurrir que el rescate de algunos seres humanos exija un precio inaceptable, quizás una conflagración regional más amplia con la participación de importantes potencias militares. En estos casos, aunque nos duela reconocerlo, ya no está justificada una acción militar coercitiva.

4.42 En términos puramente utilitarios, la aplicación de este principio precautorio podría descartar la posibilidad de emprender una acción militar contra cualquiera de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, aunque se cumplieran todas las demás condiciones para la intervención descritas anteriormente. Es difícil imaginar que pudiera evitarse el estallido de un conflicto de gran magnitud o que pudiera lograrse el objetivo original si se emprendiera una acción de este tipo contra uno de ellos, y lo mismo sucede con otras grandes potencias que no son miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Esto vuelve a plantear la cuestión de la dualidad de criterios pero, como en otros temas, la posición de la Comisión es muy clara: el hecho de que no se pueda intervenir en todos los casos en que la intervención estaría justificada no es excusa para que no se intervenga en ningún caso.

4.43 Se pueden ejercer otro tipo de presiones sobre las grandes potencias, como ocurrió, por ejemplo, en el caso de Indonesia y Timor Oriental, y en casos así se puede y se debe considerar la posibilidad de emprender otros tipos de acciones colectivas –incluida la imposición de sanciones– como parte de la responsabilidad de proteger.

---

## 5. LA RESPONSABILIDAD DE RECONSTRUIR

---

### OBLIGACIONES DESPUÉS DE LA INTERVENCIÓN

#### **Consolidación de la paz**

5.1 La responsabilidad de proteger implica la responsabilidad no sólo de prevenir y reaccionar, sino de pasar a continuación a reconstruir. Esto significa que si se decide intervenir militarmente –porque un Estado es incapaz de ejercer su autoridad para cumplir con su “responsabilidad de proteger” o porque ha renunciado a hacerlo– debe existir una voluntad real de ayudar a consolidar una paz duradera y promover la gobernanza y el desarrollo sostenible. Los agentes internacionales, en colaboración con las autoridades locales, han de restaurar la seguridad y el orden público con el objetivo de transferir progresivamente a dichas autoridades la responsabilidad y la autoridad de reconstruir.

5.2 Para garantizar la reconstrucción y la rehabilitación sostenibles habrá que dedicarles fondos y recursos adecuados, cooperar estrechamente con la población local y tal vez permanecer en el país durante un cierto período de tiempo después de que se hayan logrado los objetivos iniciales de la intervención. Han sido demasiados los casos en que no se ha reconocido suficientemente que existe la responsabilidad de reconstruir, se ha administrado mal el éxito de la intervención, el deseo de contribuir a la reconstrucción ha sido escaso y los países han acabado por descubrir que siguen teniendo que afrontar los problemas subyacentes que provocaron la intervención.

5.3 Al contemplar la posibilidad de una intervención militar, también es fundamental disponer de una estrategia relativa al período posterior a la intervención. La intervención militar es sólo uno más de los diversos instrumentos destinados a impedir que surjan, se intensifiquen, se extiendan, persistan o se repitan los conflictos y las situaciones de emergencia humanitaria. Una estrategia de este tipo debe contribuir a que las condiciones que ocasionaron la intervención militar no se reproduzcan ni vuelvan simplemente a salir a la superficie.

5.4 Los procesos más fructíferos de reconciliación no siempre tienen su origen en los diálogos políticos de alto nivel o en las actuaciones judiciales (si bien admitimos que las comisiones de verdad y reconciliación pueden desempeñar un papel positivo después de ciertos conflictos). La mejor forma de lograr una verdadera reconciliación son las iniciativas emprendidas sobre el terreno, en las que los antiguos adversarios de la lucha armada aúnan esfuerzos para reconstruir su comunidad o crear condiciones razonables de vida y empleo en los nuevos asentamientos. La reconciliación real y duradera se consigue mediante una labor diaria y sostenida de reparación de infraestructuras, reconstrucción de las viviendas, siembra y cosecha y cooperación en otras actividades productivas. El apoyo externo a las iniciativas de

reconciliación ha de tener en cuenta la necesidad de fomentar esta cooperación y de establecer vínculos dinámicos con los esfuerzos conjuntos de desarrollo de los antiguos oponentes.

5.5 En su informe de 1998 titulado *Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África*, el Secretario General expuso con gran claridad la índole y la justificación de la labor de consolidación de la paz después de los conflictos:

Por “consolidación de la paz después de los conflictos” entiendo las medidas que se adoptan una vez terminado un conflicto armado para afianzar la paz y evitar que rebrote aquél. La experiencia demuestra que, para consolidar la paz después de un conflicto, no bastan las medidas puramente diplomáticas y militares, sino que se necesita un programa de consolidación de la paz integrado en el que se tengan en cuenta los diversos factores que han causado el conflicto o que amenazan con provocarlo. Para consolidar la paz, tal vez haya que crear instituciones nacionales o afianzarlas, vigilar la celebración de elecciones, promover el respeto de los derechos humanos, ayudar a ejecutar programas de reinserción y rehabilitación y crear las condiciones necesarias para reanudar el proceso de desarrollo. Las actividades de consolidación de la paz no son un sustituto de las actividades humanitarias y de desarrollo que ya se hayan puesto en marcha en los países que acaban de pasar por una crisis, sino que tienen por objeto apoyarse en ellas para lograr más progresos, complementarlas o reorientarlas para disminuir el peligro de que rebrote el conflicto y ayudar a crear las condiciones más idóneas para la reconciliación, la reconstrucción y la recuperación.

5.6 A continuación, el Secretario General pasa a describir con más detalle lo que hay que hacer después de un conflicto, o en nuestro caso después de una intervención:

Las sociedades que acaban de salir de un conflicto tienen necesidades especiales. Para evitar que se reavive el conflicto y sentar, al mismo tiempo, unos cimientos sólidos para el desarrollo, debe hacerse hincapié en prioridades fundamentales como la de fomentar la reconciliación y mostrar respeto de los derechos humanos; promover la integración política y la unidad nacional; garantizar que los refugiados y los desplazados; puedan repatriarse y volver a establecerse lo antes posible, con garantías de seguridad y sin contratiempos; reinsertar a los ex combatientes y a otras personas en la sociedad productiva; frenar la compraventa de armas de pequeño calibre, y encauzar los recursos nacionales e internacionales hacia las actividades de reconstrucción y de recuperación económica. Todas estas prioridades están relacionadas entre sí y habrá que realizar un esfuerzo concertado y coordinado en todos los frentes para obtener los resultados deseados.

El mensaje es claro: no hay sustituto para una estrategia clara y efectiva después de la intervención.

5.7 Seguidamente haremos un breve repaso de las principales cuestiones que han de resolver los responsables políticos para ejercer su responsabilidad de reconstruir en los tres ámbitos más esenciales y urgentes, a saber: la seguridad, la justicia y el desarrollo económico. En el Capítulo 7, al tratar de las cuestiones operacionales, volveremos a examinar algunos de estos temas desde el punto de vista de las fuerzas militares que se encuentran sobre el terreno después de una intervención.

## Seguridad

5.8 Una de las funciones esenciales de las fuerzas de intervención es ofrecer seguridad y protección básica a todo los integrantes de la población, sea cual sea su origen étnico o su relación con el sector que anteriormente detentara el poder en ese territorio. Después de los conflictos suelen producirse asesinatos por venganza e incluso “depuraciones étnicas inversas” cuando las antiguas víctimas atacan a otros grupos vinculados a sus opresores. Es fundamental que, antes de empezar, las operaciones posteriores a los conflictos prevean esta contingencia y, una vez iniciadas, ofrezcan seguridad efectiva a todas las poblaciones, independientemente de su origen. No pueden existir “minorías culpables” en la fase posterior a la intervención. Todas las personas tienen derecho a la protección básica de su vida y sus bienes.

5.9 Una de las cuestiones más espinosas que normalmente se plantean después de una intervención es el *desarme, la desmovilización y la reintegración* de las fuerzas de seguridad locales. La reintegración normalmente lleva más tiempo pero hasta que no se haya completado no podrá decirse que el proceso ha tenido éxito. También es imprescindible para restaurar el orden público en el país, ya que los soldados desmovilizados, a menos que se reintegren adecuadamente en la sociedad y dispongan de ingresos sostenibles, probablemente se dedicarán a delinquir o se incorporarán a la oposición política armada. El desarme del personal de las fuerzas militares y de seguridad, junto con las iniciativas encaminadas a recoger armas pequeñas y frenar la entrada en el país de otras nuevas, será un componente esencial de esta labor.

5.10 Otro aspecto del mismo problema es la creación de nuevos ejércitos y cuerpos de policía nacionales, en la medida de lo posible con miembros de las facciones armadas o fuerzas militares que antes eran rivales. Este proceso será vital para la reconciliación nacional y la protección del Estado reconstituido una vez se retiren las fuerzas de intervención. Sin embargo, en numerosos casos, como el de Camboya, el proceso ha resultado demasiado largo para las autoridades de intervención y demasiado caro y delicado para los donantes internacionales que no desean ser acusados en un futuro de rearmar a antiguos enemigos.

5.11 Cada cierto tiempo, los oficiales militares de todo el mundo se quejan de que en las intervenciones y después de ellas se les asignan muchas veces funciones para las que no están entrenados y que corresponden a la policía. La respuesta evidente es que la policía civil sólo puede operar realmente en los países donde funcionan los sistemas jurídicos y judiciales. Aunque la presencia de un cierto número de policías en una operación militar puede ser necesaria desde su inicio, por ejemplo para entrenar a la policía local, probablemente no haya muchas alternativas a la práctica actual de desplegar al principio fuerzas en su mayoría militares e introducir gradualmente efectivos de policía civil cuando mejoran las condiciones y se reconstruyen las instituciones gubernamentales.

5.12 Tanto los políticos como los militares están de acuerdo en que una parte esencial de la planificación previa a la intervención es la *estrategia de retirada* (que no es lo mismo que el calendario de retirada) de las tropas que participan en dicha intervención. Es obvio que organizar una intervención militar sin esa estrategia conlleva grandes riesgos pues una salida no planeada, por no decir precipitada, podría tener consecuencias desastrosas, o en el mejor de los casos desestabilizadoras, para el país y podría servir también para menoscabar incluso los aspectos más positivos de la propia intervención.



## Justicia y reconciliación

5.13 En muchas ocasiones, el país donde tiene lugar la intervención militar nunca ha contado con un *sistema judicial* que no fuera corrupto o que funcionara adecuadamente, tanto en el caso de los tribunales como de la policía, o quizás dicho sistema se deterioró o desintegró cuando el propio Estado empezó a fallar. Tanto en los círculos de las Naciones Unidas como fuera de ellos cada vez se comprende mejor, en particular desde la operación realizada por la APRONUC en Camboya a principios del decenio de 1990, la importancia de establecer arreglos transitorios para aplicar la justicia durante una operación y de restaurar los sistemas judiciales lo antes posible después de ella. Es obvio que, si una fuerza de intervención tiene el mandato de impedir que se produzcan nuevas violaciones de los derechos humanos pero no dispone de ningún sistema para llevar a los culpables ante la justicia, este aspecto del mandato no sólo será imposible de cumplir sino que probablemente se menoscabará la credibilidad de toda la operación tanto a nivel local como internacional.

5.14 Varios órganos no gubernamentales han elaborado “modelos jurídicos,” que pueden adaptarse a las condiciones concretas de muy diversas operaciones y que deben considerarse como parte integral de toda estrategia de consolidación de la paz después de un conflicto, en tanto se restablecen las instituciones locales. Entre otras cosas, es preciso redactar un modelo de código penal que pueda utilizarse siempre que no exista un órgano judicial adecuado y aplicarlo en cuanto se inicie la operación para garantizar la protección de las minorías y permitir a las fuerzas de intervención detener a los criminales.

5.15 Una cuestión conexas es el regreso de los refugiados y los *derechos jurídicos de los repatriados* pertenecientes a minorías étnicas o de otro tipo. El trato desigual en la prestación de servicios básicos y de asistencia para la repatriación y el empleo, así como en lo que se refiere a las leyes que regulan la propiedad, indica claramente que esas personas no son bienvenidas. Por ejemplo, la discriminación en materia de asistencia a la reconstrucción constituyó un grave problema en Croacia, pese a que el derecho a recibirla estaba consagrado por la ley. En todo el mundo, numerosos repatriados han visto frustrados sus intentos de que los tribunales desalojen de sus casas a los que las ocupan temporalmente (que con frecuencia también son refugiados) y les restituyan la legítima posesión de sus bienes. Muchas leyes no contemplan la protección adecuada de los derechos de propiedad o han sido redactadas para disuadir a ciertas personas de regresar o perjudicar a los que deciden hacerlo.

5.16 Entre los impedimentos que han de salvar los repatriados están la dificultad de demostrar que tienen derecho a ocupar inmuebles que antes eran de propiedad colectiva, la principal forma de propiedad en la ex Yugoslavia, por ejemplo; la falta de documentos legales; y la constante obstrucción de las autoridades locales. El problema de los refugiados y los desplazados que tratan de reclamar sus bienes reviste particular gravedad en las zonas urbanas. La presión política a favor de la reubicación de otras familias en las viviendas vacías ha obstaculizado en numerosas ocasiones el retorno de los repatriados y apenas se ha avanzado en la revisión de los derechos jurídicos de los inquilinos urbanos.

5.17 Para facilitar el regreso de los refugiados es preciso eliminar las trabas administrativas y burocráticas, poner fin a la cultura de la impunidad que ampara a los criminales de guerra manifiestos o presuntos y aprobar leyes de propiedad no discriminatorias. Sin embargo, los desahucios por sí solos no resolverán todos los problemas que plantea el retorno de los



repatriados. Habrá que construir una cantidad considerable de nuevas viviendas en todo el país y para ello serán fundamentales los proyectos financiados por donantes.

5.18 Además, será necesario estudiar debidamente la cuestión de la sostenibilidad del retorno, que es esencial para que a la larga tenga éxito la repatriación, y que supone crear condiciones socioeconómicas adecuadas para los que regresan. También engloba el acceso a los servicios de salud y educación y demás servicios básicos y guarda relación con otras reformas destinadas, por ejemplo, a erradicar la corrupción, promover la gobernanza y regenerar la economía del país a largo plazo.

### **Desarrollo**

5.19 Una última responsabilidad que incumbe a toda intervención militar respecto de la consolidación de la paz es fomentar, en la medida de lo posible, el crecimiento económico, el renacimiento de los mercados y el desarrollo sostenible. Estas son cuestiones de suma importancia, ya que el crecimiento económico no sólo repercute en el orden público sino que es esencial para la recuperación general del Estado. El corolario lógico de este objetivo es que las autoridades de intervención han de encontrar cuanto antes la manera de poner fin a todas las medidas económicas coercitivas impuestas al país antes de la operación o durante ella y de no prolongar las sanciones generalizadas o punitivas.

5.20 Las autoridades de intervención tienen la obligación concreta de efectuar, de la forma más rápida y fluida posible, la transferencia de las responsabilidades relativas al desarrollo y la ejecución de proyectos a los líderes y los agentes locales que cuentan con la asistencia de organismos nacionales e internacionales de desarrollo.

5.21 Esto no sólo es importante para lograr el desarrollo a largo plazo sino que supone un refuerzo positivo de las medidas de seguridad a corto plazo del tipo mencionado anteriormente: puede hacerse una excelente contribución si se intenta capacitar a los desmovilizados para llevar a cabo nuevas actividades remuneradas y a la vez ejecutar proyectos de reintegración social y económica. Cuanto antes cobren conciencia los ex combatientes de sus futuras opciones y oportunidades, y cuanto antes tenga la comunidad pruebas concretas y tangibles de que la vida civil puede realmente volver a la normalidad en condiciones de seguridad, más positiva será su respuesta en relación con el desarme y las cuestiones conexas.

## **ADMINISTRACIÓN BAJO LA AUTORIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS**

5.22 Una adaptación constructiva del Capítulo XII de la Carta de las Naciones Unidas puede proporcionar a las autoridades que realizan una intervención militar en un Estado fallido orientación útil sobre su conducta durante la operación y después de ella. Esto permitiría llevar a cabo de forma ordenada la labor de reconstrucción y rehabilitación en todos sus aspectos, con el apoyo y la asistencia de la comunidad internacional. En este sentido, la disposición más pertinente es el Artículo 76, según el cual los objetivos del régimen son promover el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes del territorio en cuestión; promover el respeto a los derechos humanos; y asegurar tratamiento igual para todos los pueblos de las Naciones Unidas en materias de carácter social, económico y comercial, así como tratamiento igual en la administración de la justicia.

5.23 Otro elemento del Capítulo XII, que a menudo es relevante para las poblaciones de los países en que tiene lugar la intervención, es la libre determinación (Artículo 76, inciso b)). Las operaciones de protección conllevan por lo general el mantenimiento o la restauración de diversas formas de autogobierno y autonomía territorial, lo que a su vez implica que las autoridades de intervención tendrán que facilitar y quizás supervisar, o al menos observar la celebración de elecciones. Con todo, la responsabilidad de proteger es básicamente un principio destinado a conjurar las amenazas contra la vida humana y no un instrumento para lograr objetivos políticos como la mayor autonomía, autodeterminación o independencia de ciertos grupos dentro de un país (aunque estas cuestiones subyacentes pueden guardar relación con los problemas humanitarios que provocaron la intervención militar). La propia intervención no debe servir de fundamento a nuevas reivindicaciones separatistas.

5.24 Siempre es probable que en las Naciones Unidas se observe una resistencia generalizada a resucitar en un modo u otro el concepto de “administración fiduciaria,” con el argumento de que ello supondría una simple injerencia en los asuntos internos de otro Estado. Pero es muy probable que la existencia de “Estados fallidos” genere situaciones que la comunidad internacional no puede ignorar, como sucedió –aunque sin éxito– en Somalia. Posiblemente, el argumento más contundente para rechazar tales propuestas es de índole práctica: llevar a cabo una operación de ese tipo durante el largo período imprescindible para volver a crear una sociedad civil y rehabilitar la infraestructura del Estado tendría un coste elevadísimo. Es muy dudoso que los gobiernos estuvieran dispuestos a proporcionar los recursos necesarios, salvo en raras excepciones y de forma puntual.

## PARTICIPACIÓN LOCAL Y LÍMITES DE LA OCUPACIÓN

5.25 La necesidad de permanecer en el país donde tiene lugar la intervención el tiempo suficiente para garantizar la reconstrucción y la rehabilitación sostenibles tiene consecuencias positivas y negativas. Aparte de que, en el mejor de los casos se logre suprimir o al menos mitigar en gran medida las causas profundas del conflicto y restablecer un cierto nivel de gobernanza y estabilidad económica, dicho período puede servir también para que la población se acostumbre mejor a las instituciones y los procesos democráticos si antes no existían en su país. Pero es obvio que la permanencia también puede tener ciertas repercusiones negativas que vale la pena analizar.

### **Soberanía**

5.26 La permanencia en el país de las fuerzas de intervención después de la operación plantea necesariamente problemas de soberanía. La intervención suspende las reivindicaciones de soberanía hasta el punto de que no se puede fomentar o restablecer la gobernanza –así como la paz y la estabilidad– a menos que los que intervienen tengan autoridad sobre el territorio. Pero la suspensión del ejercicio de la soberanía durante la intervención y después de ella es sólo de hecho y no de derecho. Este fue, por ejemplo, el objetivo de los Acuerdos de París de 1991 sobre Camboya, en virtud de los cuales un “Consejo Nacional Supremo” integrado por representantes de las cuatro facciones rivales, transfirió a las Naciones Unidas la autoridad efectiva sobre el país hasta que se celebraran elecciones. De forma similar, puede decirse que Yugoslavia ha visto temporalmente suspendida su soberanía sobre Kosovo, aunque no la ha perdido de derecho. El objetivo general no es modificar los arreglos constitucionales sino protegerlos. Como se señaló al tratar de la administración fiduciaria, la intervención militar trata

de apoyar formas de gobierno que sean compatibles con la soberanía del Estado en cuestión y no menoscabar dicha soberanía.

### **Dependencia y distorsión**

5.27 Es evidente que una ocupación mal gestionada, que trate abiertamente a los habitantes del país como a “enemigos”, o les induzca a creer que los trata como a tales, reducirá las posibilidades de éxito de toda iniciativa de rehabilitación a largo plazo. De igual manera, un programa de reconstrucción y rehabilitación que no preste la debida atención a las prioridades nacionales y excluya la participación del personal local podría crear una dependencia malsana de la autoridad de intervención, paralizar el resurgimiento de la economía y las instituciones locales y postergar indefinidamente el deseo o la capacidad de la población de volver a asumir la responsabilidad de su propio gobierno.

5.28 Aunque se trate de un fenómeno en gran medida inevitable, la repentina afluencia de grandes cantidades de moneda extranjera que suele traer consigo una fuerza militar de intervención (y posteriormente la policía y el personal administrativo) puede provocar graves distorsiones en economías a menudo frágiles y crear expectativas poco realistas al menos entre ciertos segmentos de la población. En algunos casos, las élites locales pueden intentar aprovechar la situación para implantar redes y prácticas corruptas, y es muy probable que se opongan a una retirada temprana de la autoridad de intervención, destruyendo así toda esperanza de lograr la rehabilitación política y económica del país.

5.29 Existe otro aspecto negativo que atañe a las propias autoridades de intervención: cuanto más se prolongue el período posterior más onerosa será la carga financiera y material que habrán de soportar los Estados que llevan a cabo la operación, a menos que estos se cuenten entre los países en desarrollo más ricos. Incluso en ese caso, la perspectiva de enfrentarse a un período en que no se vea la luz al final del túnel es un importante factor que puede disuadir a esos países de asumir en el futuro su responsabilidad de proteger participando en nuevas operaciones, aunque estas tengan plena validez. Al final puede resultar difícil encontrar un equilibrio entre los intereses a largo plazo de la población del país donde tiene lugar la intervención y los de los que intervienen.

### **Participación local**

5.30 Como demuestra el caso de Kosovo, es esencial lograr un equilibrio entre las responsabilidades de los agentes internacionales y locales. Los primeros disponen de los recursos necesarios para contribuir a crear un entorno seguro y empezar el proceso de reconstrucción. Pero las autoridades internacionales deben procurar no confiscar o monopolizar la responsabilidad política sobre el terreno. Por el contrario, han de adoptar medidas para iniciar un proceso político entre las partes y los grupos étnicos rivales en una sociedad que tras el conflicto pueda desarrollar su competencia política local en un marco que favorezca la cooperación entre antiguos adversarios. Sin ese proceso político y sin transferir la responsabilidad de los actores internacionales a los locales, existe un riesgo sustancial de que, en primer lugar, se reanimen los viejos odios étnicos dentro del territorio y, en segundo lugar, de que los actores locales se inhiban y dejen que los agentes internacionales asuman toda la responsabilidad de mediar en las tensiones locales.

5.31 A la larga, el objetivo que persiguen los agentes internacionales después de los conflictos es hacer todo lo posible por hacer innecesaria su presencia. Pueden conseguirlo iniciando procesos políticos en que la responsabilidad de reconstruir la sociedad y establecer pautas de cooperación entre grupos antagónicos corresponda a los agentes locales. Esta devolución de la responsabilidad a la comunidad local es esencial para mantener la legitimidad de la propia intervención. Una intervención destinada a proteger a seres humanos no debe despertar la más mínima sospecha de obedecer a un imperialismo neocolonialista. Por el contrario, la responsabilidad de reconstruir, que se deriva de la obligación de reaccionar, debe tener por objeto restituir la sociedad a los que viven en ella y que son quienes, en última instancia, deben asumir conjuntamente la responsabilidad de su destino futuro.

---

## 6. LA CUESTIÓN DE LA AUTORIDAD

---

6.1 Existe una responsabilidad internacional de proteger a las poblaciones en peligro y la Comisión ha defendido que en ella se incluye la responsabilidad de *reaccionar* con medios adecuados si se produce o es inminente una catástrofe. En casos extremos, la responsabilidad de reaccionar incluye la posibilidad de intervenir militarmente dentro de un Estado para llevar a cabo la protección humana. En el Capítulo 4 hemos expuesto el criterio mínimo y los principios precautorios que deben respetarse en estos casos: causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables. Los criterios han de ser estrictos porque la acción propuesta es en sí misma extrema: la intervención militar implica no sólo una intrusión en un Estado soberano sino el uso de una fuerza mortífera posiblemente a escala masiva. Pero ¿quién tiene derecho a determinar en cada caso concreto si hay que dar luz verde a una intervención militar con fines de protección humana?

### FUENTES DE AUTORIDAD SEGÚN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

6.2 El principio fundamental de no intervención se enuncia en el párrafo 4 del Artículo 2 de la Carta, por el que se establece que “Los Miembros de la Organización ... 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,” y en el párrafo 7 del Artículo 2, que prohíbe a las Naciones Unidas intervenir “en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados.” No se precisa más lo que significa “esencialmente de la jurisdicción interna” y esta cuestión ha suscitado numerosas polémicas, especialmente en el contexto de los derechos humanos.

6.3 En el Artículo 24 de la Carta, se hace una importante puntualización a este principio fundamental, cuando se dice que “a fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas,” se confiere al Consejo de Seguridad la “responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales.” El Capítulo VI de la Carta contiene disposiciones esenciales sobre el arreglo pacífico de controversias, pero el elemento central de esa responsabilidad se enuncia en el Capítulo VII, donde se describen las medidas que puede tomar el Consejo de Seguridad cuando determine “la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión” (Artículo 39). Esas medidas no tienen por qué llegar al uso de la fuerza y pueden consistir, por ejemplo, en embargos, sanciones y la interrupción de las relaciones diplomáticas (Artículo 41). No obstante, si el Consejo estima que dichas medidas son inadecuadas, “podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales,” es decir, podrá recurrir al uso de la fuerza militar o permitirlo (Artículo 42).

6.4 Hay otra disposición de la Carta que permite expresamente la aplicación transfronteriza de la fuerza militar: el Artículo 51, en el que se reconoce “el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas” (también se establece que las medidas tomadas han de ser comunicadas

inmediatamente al Consejo de Seguridad). No es probable que esto pueda aplicarse a las situaciones de intervención militar analizadas en el presente informe, a no ser que se trate de organizaciones regionales que actúen respecto de uno de sus Estados miembros. Esta disposición, y la autorización del Consejo de Seguridad de ejercer coerción de conformidad con las disposiciones generales del Capítulo VII, son los únicos elementos de la Carta que pasan por alto expresamente la restricción de la jurisdicción interna.

6.5 En el Capítulo VIII se reconoce la existencia de las organizaciones regionales y subregionales y su papel en la seguridad, pero se afirma explícitamente que “no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad.” Sin embargo, cabe señalar que en algunos casos la autorización se ha concedido a posteriori, como sucedió con la intervención del ECOMOG en Liberia en 1992 y en Sierra Leona en 1997.

6.6 Las disposiciones generales del Capítulo VII, la autorización específica para actuar en legítima defensa en virtud del Artículo 51 y las disposiciones del Capítulo VIII constituyen conjuntamente una formidable fuente de autoridad que permite conjurar todo tipo de amenaza contra la seguridad. Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, por ejemplo, el Consejo de Seguridad (invocando tanto el Artículo 51 como el Capítulo VII en su conjunto), se apresuró a pedir que se respondiera a los ataques y lo mismo hizo la Asamblea General. El mundo ya dispone de una organización militar y diplomática con la capacidad (aunque no siempre la voluntad) de abordar todas las cuestiones relativas a la paz, la seguridad y la protección humana. Esa organización se llama Naciones Unidas.

6.7 Según la Carta, el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad “primordial” pero no exclusiva en materia de paz y seguridad. El Artículo 10 confiere a la Asamblea General una responsabilidad global respecto a cualquier asunto que esté incluido en el ámbito de competencia de las Naciones Unidas y en el Artículo 11 se asigna específicamente a la Asamblea una responsabilidad subsidiaria en cuanto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, aunque sólo para hacer recomendaciones y no para tomar decisiones vinculantes. La única salvedad que se hace, con el fin de impedir que surjan divergencias entre los dos órganos principales de las Naciones Unidas, es que el Consejo de Seguridad no puede estar debatiendo la cuestión al mismo tiempo (Artículo 12). A estos elementos de la Carta que justifican la actuación de la Asamblea General hay que sumar la resolución “Unión pro Paz” de 1950, por la que se estableció el procedimiento de los períodos extraordinarios de sesiones de emergencia que sirvió de base a las operaciones realizadas ese año en Corea y posteriormente en Egipto en 1956 y en el Congo en 1960. Es evidente que, incluso sin el respaldo del Consejo de Seguridad y pudiendo únicamente la Asamblea General hacer recomendaciones, una intervención que contara con los votos de dos tercios de la Asamblea tendría un poderoso apoyo moral y político.

6.8 Es incuestionable que las Naciones Unidas, aunque aún se discuta sobre el sentido y el alcance de algunas disposiciones de la Carta, es la principal institución encargada de establecer, consolidar y utilizar la autoridad de la comunidad internacional. La Organización se creó como eje del orden y la estabilidad, como marco para que los miembros del sistema internacional negociaran acuerdos sobre las reglas de comportamiento y las normas jurídicas de conducta que permitirían preservar la sociedad de los Estados. De esta forma, las Naciones Unidas debían ser a un tiempo el foro para mediar en las relaciones de poder, lograr cambios políticos que la

comunidad internacional considerara justos y deseables, promulgar nuevas normas y estampar el sello de la legitimidad colectiva.

6.9 Las Naciones Unidas no basan su autoridad en el poder coercitivo sino en su capacidad de legitimar. El concepto de legitimidad es el vínculo entre el ejercicio de la autoridad y el recurso al poder. Sólo pueden ejercer la autoridad los agentes legítimos de dicha autoridad. La intervención colectiva con el beneplácito de las Naciones Unidas se considera legítima porque está debidamente autorizada por un órgano representativo internacional; la intervención unilateral no se considera legítima porque responde a un interés particular. Los que en ciertos casos desafían o ignoran la autoridad que corresponde a las Naciones Unidas como único guardián legítimo de la paz y la seguridad internacionales corren el riesgo de menoscabar su autoridad en general y de poner en entredicho el principio de un orden mundial basado en el derecho internacional y en una normas universales.

6.10 Las Naciones Unidas también simbolizan lo que los Estados Miembros *no* deben hacer. En las relaciones entre Estados y ciudadanos, todas las disposiciones de la Carta y de instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos restringen la autoridad de los Estados para causar daño a su pueblo dentro de sus fronteras territoriales. En el ámbito de la acción militar transfronteriza, la pertenencia a las Naciones Unidas impone a las grandes potencias la obligación de abstenerse de intervenir unilateralmente y de respaldar las intervenciones internacionales que cuenten con la autorización colectiva.

6.11 La responsabilidad primordial de proteger la vida de los ciudadanos y promover su bienestar incumbe en primer lugar al Estado soberano, en segundo lugar corresponde a las autoridades internas que actúan en asociación con agentes externos, y sólo en tercer lugar a las organizaciones internacionales. Como sugerimos en el Capítulo 2, al tratar del concepto de la soberanía como responsabilidad, una de las justificaciones básicas de la soberanía estatal se deriva de este principio. Se produce un vacío –un déficit de responsabilidad– si el Estado demuestra no poder o no querer proteger a sus ciudadanos o si es él mismo quien perpetra actos violentos contra ellos.

6.12 La autoridad para resolver con el aval de la comunidad las cuestiones relativas a la paz y la seguridad internacionales fue transferida a las Naciones Unidas por el concierto las grandes potencias. Las Naciones Unidas, con el Consejo de Seguridad como eje del sistema internacional de aplicación de la ley, es la única organización que posee la autoridad universalmente aceptada para validar esas operaciones. No obstante, carece por sí misma de capacidad operacional. Para que las Naciones Unidas puedan funcionar eficazmente como organización encargada de mantener la seguridad colectiva y hacer cumplir la ley, los Estados deben renunciar al uso unilateral de la fuerza con fines particulares; pero el corolario que no siempre se acepta fácilmente es que los Estados han de estar dispuestos a utilizar la fuerza en nombre de las Naciones Unidas, bajo su dirección y para perseguir sus objetivos.

## EL PAPEL –Y LA RESPONSABILIDAD– DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

6.13 Las prohibiciones y los presupuestos contrarios a la intervención se enuncian explícitamente en la Carta y no se especifica ninguna “excepción humanitaria” a dichas prohibiciones, por lo que el papel del Consejo de Seguridad cobra una importancia fundamental.



Es razonable plantearse algunas cuestiones relativas a su autoridad y credibilidad que analizaremos más adelante: su capacidad jurídica para autorizar operaciones de intervención militar; su voluntad política para hacerlo y, en general, los desiguales resultados obtenidos hasta ahora; su composición poco representativa; y la dualidad de criterios institucional que implica el derecho de veto de los cinco miembros permanentes. Realmente no sobran razones para estar satisfechos con el papel desempeñado hasta la fecha por el Consejo de Seguridad.

6.14 Pero con todo, a la Comisión no le cabe duda de que no hay un órgano mejor o más apropiado que el Consejo de Seguridad para tratar las cuestiones relativas a la intervención militar con fines de protección humana. El Consejo es quien debe tomar las decisiones difíciles en casos delicados en que hay que dejar de lado la soberanía de un Estado. Y es el también el Consejo el que ha de adoptar la decisión, con frecuencia aún más difícil, de movilizar efectivamente los recursos, incluidos los militares, que son necesarios para socorrer a las poblaciones en peligro siempre que no exista ninguna objeción seria por cuestiones de soberanía. Esta fue la opinión casi unánime expresada en las consultas que celebramos por todo el mundo. Si se pretende lograr un consenso internacional sobre cuándo, dónde, cómo y quién debe llevar a cabo una intervención militar, es evidente que el núcleo de ese consenso ha de ser el papel del Consejo de Seguridad. No se trata de buscar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad sino de lograr que el Consejo funcione mejor que hasta ahora.

6.15 Si se percibe así la función del Consejo de Seguridad, deberá instaurarse la práctica de presentarle oficialmente todas las propuestas de intervención militar para que las examine. Por consiguiente, la Comisión está de acuerdo en que:

- Siempre habrá que pedir autorización al Consejo de Seguridad antes de emprender una intervención militar. Los partidarios de la intervención deberán o bien solicitar la autorización oficialmente o bien lograr que el Consejo plantee la cuestión por propia iniciativa o que el Secretario General la plantee de conformidad con el Artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas; y
- El Consejo de Seguridad deberá examinar sin demora toda solicitud de autorización para intervenir cuando se denuncien grandes pérdidas de vidas humanas o de depuración étnica a gran escala. El Consejo habrá de verificar suficientemente los hechos o las condiciones sobre el terreno que puedan justificar una intervención militar.

### **Capacidad jurídica**

6.16 En el Artículo 42 de la Carta se autoriza al Consejo de Seguridad a que, en caso de que las medidas no militares hayan demostrado ser “inadecuadas,” emprenda la acción militar “que sea necesaria” “para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.” Aunque estos poderes se interpretaron de forma muy estricta durante la Guerra Fría, desde entonces el Consejo de Seguridad ha adoptado una concepción muy amplia de lo que constituye la “paz y seguridad internacionales” a estos efectos, y en la práctica casi siempre se ha aceptado universalmente que la autorización del Consejo de Seguridad confiere legitimidad internacional a una acción determinada. Las consecuencias transfronterizas de algunas intervenciones autorizadas después de la Guerra Fría son incuestionables, pero tampoco cabe duda de que en otros casos –entre los que destaca el de Somalia– esas consecuencias no eran tan evidentes.



6.17 Puede decirse que lo que realmente hacía el Consejo de Seguridad en esos casos era dar credibilidad a lo que en el Capítulo 2 denominamos el nuevo principio rector de la “responsabilidad de proteger,” principio basado en una mezcla de fundamentos jurídicos (disposiciones de tratados referentes a los derechos humanos, Convención contra el Genocidio, Convenios de Ginebra, estatuto de la Corte Penal Internacional, entre otros), la creciente práctica de los Estados y la del propio Consejo de Seguridad. Si en el futuro seguimos dependiendo de estos instrumentos, tal vez acabe por admitirse la existencia de una nueva norma del derecho consuetudinario internacional en este sentido pero, como ya hemos reconocido, sería prematuro afirmar ahora que ya existe dicha norma.

6.18 Una importante cuestión teórica que está por resolver es si el Consejo de Seguridad puede de hecho extralimitarse en su autoridad violando las restricciones constitucionales enunciadas en la Carta, en particular la prohibición contenida en el párrafo 7 del Artículo 2. Esta cuestión sólo ha sido considerada de forma tangencial por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el caso *Lockerbie*, con su fallo de 1998 sobre las objeciones preliminares, donde se afirmaba que el Consejo de Seguridad está sujeto a las disposiciones de la Carta. Pero la cuestión parece destinada a seguir siendo teórica, ya que no está previsto que se revisen judicialmente las decisiones del Consejo de Seguridad y, por consiguiente, no hay manera de resolver una controversia sobre la interpretación de la Carta. Probablemente el Consejo continuará teniendo un margen considerable para definir el alcance de lo que constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

### **Legitimidad y derecho de veto**

6.19 Un tema recurrente en muchas de las consultas celebradas por la Comisión fue el de la legitimidad democrática de un Consejo de Seguridad formado por quince miembros, que difícilmente puede reflejar las realidades de la época moderna mientras no permita ser miembros permanentes a países de gran tamaño e influencia, en particular los de África, Asia y América Latina. También se dijo que el Consejo de Seguridad no era responsable ante los pueblos del mundo ni rendía cuentas al plenario de la Asamblea General ni estaba sujeto a la supervisión o el escrutinio jurídico. No cabe duda de que la reforma del Consejo de Seguridad, sobre todo para ampliar su composición y hacer que sea realmente más representativo, ayudaría a aumentar su credibilidad y autoridad, aunque no tendría por qué facilitar el proceso de adopción de decisiones. Pero la Comisión no necesita entrar en este debate a los efectos del presente informe.

6.20 Sin embargo, una cuestión que no podemos soslayar es la del derecho de veto de los cinco miembros permanentes. Muchos de nuestros interlocutores estimaban que la utilización caprichosa del veto, o la amenaza de utilizarlo, constituía probablemente el principal obstáculo para una acción internacional eficaz en aquellos casos en que era preciso actuar con rapidez y decisión para atajar o evitar una importante crisis humanitaria. Se dijo también que era incomprensible que un solo veto pudiera oponerse a la voluntad del resto de la humanidad cuando se trataba de afrontar graves problemas humanitarios. Era motivo de particular preocupación la posibilidad de que una acción necesaria se supeditara a ciertos intereses de uno o más de los miembros permanentes que no guardaban relación alguna con el asunto, situación que se ha repetido en demasiadas ocasiones. Hay también otro problema político: los Estados que se empeñan seguir siendo miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y en mantener el consiguiente derecho de veto se encuentran en una difícil posición

cuando afirman que tienen derecho a actuar fuera del marco de las Naciones Unidas porque el Consejo se encuentra paralizado por el veto de otro miembro permanente. Es decir, los que insisten en preservar las actuales reglas del juego tienen por ello menos motivos que nadie para rechazar los resultados concretos a que dan lugar dichas reglas.

6.21 Por todas estas razones, la Comisión apoya la propuesta sugerida a título exploratorio por un alto representante de uno de los cinco miembros permanentes de que estos deberían acordar un “código de conducta” sobre la utilización del derecho de veto cuando es preciso actuar para atajar o evitar una importante crisis humanitaria. Básicamente, la idea es que los miembros permanentes, cuando sus intereses vitales no se vean comprometidos por un asunto, no harán uso de su derecho de veto para obstaculizar la aprobación de una resolución respaldada por la mayoría. No es la primera vez que se emplea la expresión “abstención constructiva” en este contexto. Es poco realista pensar que en un futuro próximo podrán enmendarse las disposiciones de la Carta relativas al derecho de veto y su distribución, pero sería muy conveniente que los miembros permanentes establecieran de mutuo acuerdo una práctica de carácter más oficial que permitiera regular en el futuro las situaciones de este tipo.

### **Voluntad política y resultados**

6.22 La Comisión recuerda la advertencia del Secretario General de que “si la conciencia colectiva de la humanidad ... no logra encontrar su más alta tribuna en las Naciones Unidas, se planteará el grave peligro de que busque la paz y la justicia en otros lugares.” Si el Consejo –y en particular sus cinco miembros permanentes– no logran asegurar su propia pertinencia respecto de los principales problemas del momento sólo podrán esperar que disminuya su importancia, prestigio y autoridad como institución.

6.23 Aunque en ocasiones el Consejo ha demostrado tener la voluntad y la capacidad de asumir esta responsabilidad, con demasiada frecuencia no lo ha hecho así o no ha estado a la altura de las circunstancias. Unas veces el problema ha sido simplemente la falta de interés de los cinco miembros permanentes y otras la inquietud por la posible repercusión de un determinado compromiso en la política nacional. A menudo, esta situación ha obedecido a la existencia de desacuerdos entre los cinco miembros permanentes sobre la posibilidad o el tipo de acción que debía emprenderse. Y cada vez con más frecuencia ha sido el resultado de la reticencia de algunos miembros importantes a asumir los costes –especialmente en términos financieros y de personal– de una acción internacional.

6.24 Es especialmente importante que se haga todo lo posible por alentar al Consejo de Seguridad a ejercer su responsabilidad de proteger y a no abdicar de ella. Ello implica, como dispone el Artículo 24 de la Carta, que el Consejo ha de emprender una acción rápida y eficaz cuando se planteen directamente asuntos relacionados con la paz y la seguridad internacionales. Implica también un liderazgo claro y responsable del Consejo, sobre todo cuando se produzcan o sean inminentes grandes pérdidas de vidas humanas, aunque en sentido estricto no exista ninguna amenaza directa o previsible contra la paz y la seguridad internacionales.

6.25 Las Naciones Unidas se enmarcan en un mundo de Estados soberanos y sus operaciones deben basarse en el realismo político. Pero la Organización también es la depositaria del idealismo internacional, que constituye un elemento esencial de su identidad, y en ella siguen centrándose las esperanzas y aspiraciones de un futuro en que hombres y mujeres vivan en paz

consigo mismos y en armonía con la naturaleza. La inseguridad humana es un hecho que no puede simplemente ignorarse. Pero la idea de una organización universal dedicada a proteger la paz y promover el bienestar –a lograr una vida mejor en un mundo más seguro para todos– ha sobrevivido a la muerte, la destrucción y las desilusiones provocadas por los conflictos armados, el genocidio, la persistencia de la pobreza, la degradación del medio ambiente y los múltiples atentados contra la dignidad humana perpetrados durante el siglo XX.

6.26 Para que las Naciones Unidas tengan éxito en su labor, la comunidad mundial debe dotar a la Organización de recursos acordes con lo que se le exige. Las Naciones Unidas tienen la legitimidad moral, la credibilidad política y la imparcialidad administrativa necesarias para equilibrar, moderar y conciliar las presiones y tensiones que siguen lastrando las relaciones internacionales. La gente continúa acudiendo a las Naciones Unidas para que los guíe y los proteja cuando se enfrentan a tareas demasiado imponentes y complejas para una sola nación o región. Las ventajas comparativas de las Naciones Unidas son su composición universal, su legitimidad política, su imparcialidad administrativa, su especialización técnica, su poder de convocatoria y movilización y la dedicación de su personal.

6.27 Las Naciones Unidas representan la idea de que el nacionalismo desenfrenado y las relaciones de poder en estado puro han de ser objeto de mediación y moderación dentro de un marco internacional. La Organización es el foro que armoniza los intereses nacionales para forjar un interés internacional. Sólo las Naciones Unidas pueden autorizar una acción militar en nombre de toda la comunidad internacional y no de unos cuantos elegidos. Pero las Naciones Unidas no tienen policía ni ejército propio y una coalición multinacional de aliados puede aportar una fuerza militar más fiable y eficiente cuando se requiera y justifique una acción enérgica. En el futuro será cada vez más necesario forjar asociaciones entre los que pueden, los que quieren y los que tienen buena intención, así como los que cuentan con la debida autorización.

## CUANDO EL CONSEJO DE SEGURIDAD SE ABSTIENE DE ACTUAR

6.28 Hemos dejado muy clara nuestra opinión de que el Consejo de Seguridad ha de ser el primer interlocutor al tratar cualquier cuestión relativa a la intervención militar con fines de protección humana. Pero hay que decidir si también es el último. Habida cuenta de la incapacidad o falta de voluntad demostrada en ocasiones por el Consejo para desempeñar el papel que se espera de él, resulta difícil descartar por completo otros medios alternativos de cumplir con la responsabilidad de proteger si el Consejo de Seguridad rechaza expresamente una propuesta de intervención cuando estén en juego cuestiones humanitarias o de derechos humanos o si no examina dicha propuesta en un plazo razonable de tiempo. ¿Cuáles son las opciones al respecto?

### **La Asamblea General**

6.29 Una alternativa posible, que contó con un notable apoyo en muchas de nuestras consultas, sería lograr que la Asamblea General respaldara la acción militar durante un período extraordinario de sesiones de emergencia, con arreglo a los procedimientos establecidos en la resolución de “Unión pro Paz” y preparados específicamente en 1950 para resolver aquellas situaciones en que el Consejo de Seguridad, debido a la falta de unanimidad de sus miembros

permanentes, no pudiera ejercer su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. Dado que la rapidez suele ser un factor esencial, en dicha resolución se dispone que no sólo habrá de convocarse un período extraordinario de sesiones de emergencia en las 24 horas siguientes a la presentación de la solicitud, sino que, de conformidad con el artículo 63 del Reglamento de la Asamblea General, esta “se reunirá en sesión plenaria únicamente y procederá a examinar directamente el tema cuyo examen se haya propuesto en la petición de convocación de tal período de sesiones, sin remisión previa a la Mesa ni a ninguna otra comisión.”

6.30 Aunque la Asamblea General no tiene poder para dictar que acción ha de emprenderse, una decisión favorable a la acción adoptada por la Asamblea con el apoyo de la gran mayoría de los Estados Miembros otorgaría un alto nivel de legitimidad a la intervención posterior y alentaría al Consejo de Seguridad a reconsiderar su postura. Todo ello plantea una dificultad práctica: tal vez no sea realista esperar que, salvo en casos muy excepcionales, pueda lograrse una mayoría de dos tercios, como exige el procedimiento de “Unión pro Paz,” en una coyuntura política en que o bien no ha habido mayoría en el Consejo de Seguridad o uno o varios de sus miembros permanentes ha interpuesto el veto o amenazado con hacerlo, si bien uno de esos casos excepcionales podría haber sido el de Kosovo o Rwanda. No obstante, la Comisión estima que la mera posibilidad de que pudiera adoptarse una decisión en tal sentido supondría un estímulo adicional para que el Consejo de Seguridad actuara de forma decisiva y adecuada.

### **Las organizaciones regionales**

6.31 Otra posibilidad sería que una organización regional o subregional emprendiera una intervención colectiva dentro de unos límites establecidos. Muchas catástrofes humanitarias tienen importantes repercusiones directas en los países vecinos al propagarse más allá de las fronteras nacionales en forma de corrientes de refugiados o de la utilización de un territorio como base por grupos rebeldes de un Estado vecino. De ahí que los Estados más próximos suelen tener un gran interés colectivo, sólo en parte motivado por preocupaciones humanitarias, en resolver la catástrofe con rapidez y eficacia. Desde hace tiempo se reconoce que los Estados vecinos que actúan en el marco de organizaciones regionales o subregionales están a menudo (aunque no siempre) en mejor situación de actuar que las Naciones Unidas y se considera que el Artículo 51 de la Carta les concede una notable flexibilidad a este respecto.

6.32 En general, los países de la región son más sensibles al contexto y los problemas que forman el telón de fondo del conflicto, conocen mejor a las personalidades y los agentes implicados y están más interesados en supervisar el retorno a la paz y la prosperidad. Por todo ello debería resultarles más fácil movilizar la voluntad necesaria para cumplir con la responsabilidad de proteger y lograr la sostenibilidad y un seguimiento adecuado.

6.33 A pesar de lo dicho, las organizaciones con amplia representación regional normalmente no han demostrado gran celo cuando se trataba de intervenir en los asuntos de sus Estados miembros. Como siempre, una de las causas de la inhibición es el miedo a que, una vez desencadenada la intervención, esta se vuelva en su contra: el que hoy interviene podría ser mañana el blanco de la intervención. En toda organización colectiva, la mayoría numérica corresponde, casi por definición, a los Estados más pequeños y menos poderosos, que desconfían de los motivos de los que tiene más poder que ellos y son reacios a que estos últimos interfieran con sanciones en los asuntos de los más débiles. Sin embargo, en África y, en menor

medida, en las dos Américas, se admite el derecho de las organizaciones regionales y subregionales a emprender acciones, incluso militares, contra sus miembros en ciertas circunstancias. Por ejemplo, la OUA ha establecido un mecanismo de prevención, gestión y solución de conflictos, ampliando así su capacidad para atajar estas situaciones.

6.34 Un caso mucho más polémico se da cuando una organización regional actúa no contra uno de sus miembros o dentro de la zona a la que estos pertenecen, sino contra otro Estado. Esta fue una de las críticas que se hicieron a la acción de la OTAN en Kosovo, que estaba situado fuera de la zona de la organización. Sin embargo, la OTAN arguyó que el conflicto de Kosovo podía propagarse al territorio de sus países miembros y causarles graves perturbaciones, por lo que el problema le interesaba directamente. Otras organizaciones regionales y subregionales que han llevado a cabo operaciones militares lo han hecho únicamente dentro de sus límites geográficos y contra sus Estados miembros.

6.35 En el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas se reconoce la función legítima de las organizaciones y los acuerdos regionales. Como ya hemos señalado, la letra de la Carta exige en sentido estricto que la acción de las organizaciones regionales se supedita siempre a la autorización previa del Consejo de Seguridad. Pero como también hemos indicado, ha habido casos recientes en que se ha solicitado la autorización a posteriori, es decir, después de la operación (Liberia y Sierra Leona), lo que puede conceder cierto margen de maniobra para futuras acciones en este sentido.

#### **Las consecuencias de la inacción**

6.36 Ni que decir tiene que las intervenciones realizadas por coaliciones creadas ad hoc (o, lo que es peor, por Estados a título individual) sin la aprobación del Consejo de Seguridad, la Asamblea General o una agrupación regional o subregional a la que pertenezca el Estado objeto de la intervención no suelen obtener mucho apoyo. Incluso los Estados que participaron en la intervención de Kosovo, que estaban dispuestos a defender apasionadamente su legitimidad con arreglo a todos los criterios mínimos y principios precautorios enunciados en este informe, reconocen en su mayoría que la operación tuvo un marcado carácter excepcional y consideran que habría sido preferible contar con el apoyo del Consejo de Seguridad o por lo menos de la Asamblea General. Está bastante extendida la opinión de que la autorización a posteriori, como la que se concedió en los ejemplos de la región de África ya mencionados, seguramente también se habría obtenido en el caso de Kosovo y Rwanda y podría ser una solución al dilema si se repitieran en un futuro las situaciones de este tipo.

6.37 La Comisión estima que en la práctica política sería imposible alcanzar un consenso sobre un conjunto de propuestas de intervención militar que reconociera la validez de una operación que no hubiera sido autorizada por el Consejo de Seguridad o la Asamblea General. Pero puede el caso de que el Consejo de Seguridad no cumpla con lo que esta Comisión considera que es su responsabilidad de proteger en situaciones que conmuevan las conciencias y que exija una actuación urgente. Cabe entonces preguntarse qué es peor, si el perjuicio que el orden internacional sufre cuando se deja de lado al Consejo de Seguridad o el que se le ocasiona cuando el Consejo asiste impasible a una matanza de seres humanos.

6.38 A juicio de la Comisión, de lo anteriormente expuesto pueden extraerse dos importantes mensajes dirigidos al Consejo de Seguridad.

6.39 El primero es que si el Consejo de Seguridad no cumple con su responsabilidad en situaciones que conmuevan las conciencias y exijan una actuación inmediata, no cabrá esperar que los Estados interesados descarten otros medios y formas de acción para hacer frente a la gravedad y urgencia de la situación. Si las organizaciones colectivas no autorizan intervenciones conjuntas contra regímenes que desprecian las normas más elementales que regulan un comportamiento gubernamental legítimo, seguramente se intensificarán las presiones en pro de la intervención ejercidas por coaliciones creadas ad hoc o por Estados concretos. Y entonces se correrá el riesgo de que esas intervenciones, sin la disciplina y las limitaciones impuestas por la autorización de las Naciones Unidas, no se lleven a cabo por las razones correctas ni con el debido respeto de los necesarios principios precautorios.

6.40 El segundo mensaje es que si, ante la inacción del Consejo, una coalición ad hoc o un Estado concreto llevan a cabo una intervención militar que respeta *efectivamente* todos los criterios que hemos establecido y se ve coronada por el éxito –y la opinión pública mundial así lo estima– ello podría menoscabar de forma grave y duradera el prestigio y la credibilidad de las Naciones Unidas.

---

## 7. LA DIMENSIÓN OPERACIONAL

---

7.1 Las intervenciones militares con fines de protección humana tienen objetivos diferentes de las operaciones tradicionales de guerra o mantenimiento de la paz. Por ello plantean retos nuevos, distintos y únicos desde el punto de vista operacional. Estas intervenciones difieren de la guerra clásica en que su objetivo es proteger a una población, no derrotar o destruir militarmente al enemigo. Mientras que las operaciones militares de intervención requieren el uso de toda la fuerza necesaria –que puede llegar a ser mucha– para proteger a la población que se encuentra en peligro, su propósito fundamental siempre es lograr un éxito rápido con las mínimas pérdidas de vidas humanas y el menor daño posible, a fin de incrementar las posibilidades de recuperación después del conflicto. Por el contrario, en las guerras suele emplearse la neutralización de la capacidad militar o industrial del oponente como instrumento para forzar su rendición.

7.2 Por otra parte, las fuerzas de intervención militar –que han de hacer todo lo posible por ejercer su responsabilidad de proteger– tendrán que contar con la capacidad y la voluntad de emprender acciones mucho más drásticas que las incluidas en los parámetros tradicionales de las operaciones de mantenimiento de la paz, cuya tarea fundamental era vigilar, supervisar y verificar el cumplimiento de los acuerdos de paz y cesación del fuego tomando como base el consentimiento, la neutralidad y la no utilización de la fuerza. El *Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas* realizó en 2000 un amplio examen de los problemas operacionales que planteaban las misiones militares de las Naciones Unidas, centrándose ante todo en las operaciones de paz tradicionales y sus variantes, no en una utilización más contundente de la fuerza militar, en gran medida porque en la Sede de las Naciones Unidas no existe suficiente capacidad de planificación y apoyo logístico y de mando y control para librar una guerra o llevar a cabo una intervención militar de dimensiones importantes. Su informe confirma que “las Naciones Unidas no se dedican a la guerra. Cuando ha hecho falta intervenir activamente, siempre se ha confiado esa acción a coaliciones de Estados dispuestos a hacerlo”.

7.3 El contexto en que se producen las operaciones de intervención también tiene un profundo significado desde el punto de vista operacional. La intervención militar destinada a proteger vidas humanas que corren peligro sólo puede y debe tener lugar como último recurso, cuando las demás medidas no hayan logrado resultados satisfactorios. Además, forma parte necesariamente de una estrategia política más amplia encaminada a persuadir al Estado en cuestión de que coopere con las iniciativas internacionales. Una posible consecuencia es que tal vez la índole específica de la labor de protección llegue con el tiempo a dar lugar a un nuevo tipo de operación militar, que se llevará a cabo de forma distinta.

### OPERACIONES PREVENTIVAS

7.4 Existen dos categorías distintas de operaciones militares preventivas, con rasgos muy definidos. La primera es el “despliegue preventivo,” que implica situar a las tropas allá donde se detecte la amenaza de un conflicto, con el consentimiento del gobierno o los gobiernos interesados y con el fin principal de impedir que la situación degeneren en un conflicto armado. El elemento disuasorio no es la capacidad militar de la fuerza en cuestión sino el interés



demostrado por el Consejo de Seguridad al autorizar el despliegue, la estrecha vigilancia internacional a que están sometidas las partes correspondientes y la voluntad implícita de la comunidad internacional de adoptar nuevas medidas si se recurre a la violencia.

7.5 El principal ejemplo de este tipo de despliegue fue la operación realizada por UNPREDEP en Macedonia desde 1992 hasta su prematura retirada en 1999. Aunque el propósito esencial de este despliegue era disuadir a Yugoslavia de iniciar las hostilidades, se ha dicho –quizás basándose demasiado en lo que luego ocurrió– que la presencia de la fuerza también contribuyó a estabilizar la frágil situación interna. Los problemas operacionales que han de afrontar estos despliegues son básicamente los mismos que plantean las operaciones de paz tradicionales de las Naciones Unidas.

7.6 La segunda categoría de operaciones preventivas abarca el despliegue de recursos militares en el territorio de un Estado sin que se produzca realmente una intervención, por lo que no la cuestión del consentimiento no es importante. Estas operaciones pueden concebirse como una demostración de fuerza que añade peso a las iniciativas diplomáticas, o tal vez como instrumentos para supervisar o aplicar medidas no militares como sanciones o embargos, por ejemplo en situaciones de crisis humanitaria. Las reglas de combate de estas operaciones serán sobre todo de índole defensiva y sólo en raras ocasiones, por no decir en ninguna, se podrá forzar a un oponente a ceder. Este tipo de acción militar preventiva puede servir como barrera que ayude a impedir la extensión del conflicto a los países vecinos. Un despliegue enérgico y decidido puede contribuir a evitar problemas pero también puede proporcionar una capacidad de respuesta rápida en caso de que surjan dificultades.

7.7 Si fracasa por completo la prevención en cualquiera de sus dos categorías, habrá que convertir la operación preventiva en un instrumento de intervención. De ahí que las fuerzas participantes en las operaciones preventivas deban desplegarse y equiparse de manera que puedan integrarse fácilmente en una intervención militar.

## PLANIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN MILITAR

7.8 Cuando se contempla la posibilidad de una intervención militar, la minuciosa planificación previa es condición imprescindible para lograr el éxito. Se han de superar muchos obstáculos, como la necesidad de crear una coalición política efectiva, de establecer objetivos convenidos, de conferir un mandato claro, de preparar un plan común de operaciones y de obtener los recursos necesarios. Es particularmente importante tener presente que la etapa de intervención es tan sólo uno de los componentes de una iniciativa política más general y que debe estar armonía con esos objetivos más amplios. La etapa de intervención militar tendrá que ir precedida de la aplicación de medidas preventivas que pueden a su vez incluir medidas militares, como por ejemplo la imposición de sanciones o embargos, los despliegues preventivos o el establecimiento de zonas de prohibición de vuelos. La etapa de intervención militar irá probablemente seguida de otras operaciones tras el fin del conflicto –de las que trataremos más adelante– que, en la mayoría de los casos, conllevarán el despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz durante períodos de tiempo a menudo considerables. Por tanto, el concepto operacional de una operación de protección ha de permitir una transición fluida entre las iniciativas previas a la intervención y las actividades posteriores a ella.



## **Creación de coaliciones**

7.9 La mayoría de las intervenciones han incluido, y probablemente incluirán en un futuro, operaciones realizadas por coaliciones multinacionales. El grado de cohesión política y militar de la coalición que lleva a cabo la intervención determinará sus posibilidades de éxito y la fragilidad de las coaliciones ha sido uno de los aspectos más vulnerables de las intervenciones registradas hasta la fecha. Se ha señalado que las operaciones de una coalición tendrán necesariamente un carácter gradual y que se tardará un tiempo en emprender acciones contra ciertos objetivos problemáticos; estas claras desventajas militares que constantemente manifiestan las operaciones encabezadas por coaliciones sólo se compensan en parte con la mayor repercusión política de esas operaciones por comparación con las que lidera un solo país. Los saboteadores suelen apresurarse a atentar directamente contra la unidad de la coalición para neutralizar la presencia internacional o provocar su retirada.

7.10 En ocasiones, la debilidad de las coaliciones y el hecho de que no logren imponer su autoridad ni crear un entorno seguro también ha provocado la aparición de misiones paralelas en el transcurso de un proceso, como la llegada de la Fuerza de Tareas Unificada durante la primera Operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM I), la incorporación por parte de la OTAN de una capacidad de reacción rápida y bombardeo a la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en la ex Yugoslavia (UNPROFOR), y más recientemente la presencia del ejército del Reino Unido en Sierra Leona.

7.11 Para crear una coalición eficaz es preciso forjar y mantener una determinación política común y formular un planteamiento militar conjunto. Las acciones emprendidas por coaliciones de buena voluntad han de tener en cuenta la política de los Estados que las integran y la influencia de los medios de difusión. La política siempre se inmiscuye en las iniciativas militares, sobre todo cuando la operación militar no forma parte de una guerra clásica. La intervención de la OTAN en Kosovo demostró que el ritmo y la intensidad de las operaciones militares puede verse gravemente afectado cuando los Estados miembros basan sus decisiones en el mínimo denominador común político. Además, estas operaciones imponen ciertas restricciones a la conducta militar y la adopción de decisiones políticas debido a las diferencias entre las legislaciones nacionales de los países que forman la coalición.

7.12 Aunque los miembros de la coalición compartan una misma determinación política, sigue siendo necesario adoptar un planteamiento militar común. Es evidente que si las fuerzas militares de los distintos países actuaran de forma independiente y sin coordinación alguna, la operación seguramente fracasaría. Pero hasta en las coaliciones más disciplinadas pueden surgir disensiones que tienen una importante repercusión operacional. En ciertos casos las diferencias se refieren, por ejemplo, a la posibilidad de descartar públicamente ciertas opciones militares (como el uso de tropas de tierra, por citar un ejemplo bien conocido), decisión que puede tener también importantes consecuencias políticas y que en algunos casos puede reforzar la voluntad de resistir del Estado contra el que va dirigida la operación.

## **Objetivos**

7.13 Cuando se intenta recabar el apoyo de diversos países en pro de una intervención, suele plantearse el problema de que los miembros de la coalición tienen distintas ideas sobre los objetivos de la operación. Lo ideal sería establecer vínculos entre la decisión de intervenir, la formulación del mandato conferido al agente o los agentes de intervención y la asignación de

estructuras y medios de ejecución. Pero, por lo general, la armonización de las opiniones e intereses de los diversos Estados en cada uno de esos aspectos es una tarea larga y compleja. Además, los órganos decisorios multilaterales precisan un consenso para ser efectivos y es inevitable que las deliberaciones multilaterales, al difuminar los límites de la intervención para alcanzar un acuerdo sobre la autorización, den como resultado una cierta vaguedad y progresión, en detrimento de la especificidad.

7.14 Las divergencias en cuanto a los objetivos suelen ponerse de manifiesto en los debates sobre la “estrategia de retirada”, cuando unos miembros subrayan la necesidad de resolver los problemas subyacentes y otros insisten en retirarse lo antes posible. Siempre es difícil saber cómo acabará por desarrollarse una intervención, ya que es muy probable que surjan problemas imprevistos, por lo que los resultados casi siempre serán diferentes de los esperados en un principio. Además, muchas operaciones militares comienzan con objetivos bastante simples y directos para luego plantearse metas militares, políticas y de desarrollo a medida que cambian las circunstancias o cuando se conciertan nuevos acuerdos o arreglos de paz. No obstante, la reorientación de las misiones ha sido hasta ahora la norma y no la excepción. Esta incertidumbre la impulsa a algunos países que participan en intervenciones y a sus mandos militares a adoptar como estrategia de retirada la retirada en una fecha elegida de modo arbitrario.

### **Mandato**

7.15 Un mandato claro e inequívoco es uno de los primeros y más importantes requisitos de una operación de protección. Independientemente de que se defina con mayor o menor exactitud el resultado que pretende conseguirse con la intervención, los responsables políticos habrán de decidir qué conceptos y recursos serán necesarios para lograr dicho resultado. Si no se hacen estos cálculos desde un principio, será difícil reunir la “voluntad política” imprescindible para llevar la intervención a feliz término. Con demasiada frecuencia, la planificación política se ha limitado a verificar, supervisar y relatar las circunstancias en la zona de la misión. El carácter amplio y multidimensional de estos procesos impide adoptar un enfoque más preciso y realista durante las negociaciones encaminadas a alcanzar un acuerdo de paz o cesación del fuego. Además, en una intervención entran en juego importantes cuestiones de prestigio, lo que provoca la reticencia de los posibles gobiernos participantes a respaldar una coalición con un mandato complicado, sobre todo cuando no parecen estar en peligro sus intereses vitales.

7.16 El mandato ha de permitir al comandante militar encargado de ejecutar la operación determinar con claridad cuál es su misión y su tarea y proponer un concepto operacional que prometa un éxito rápido, que es lo esencial en una intervención cuyo objetivo es proteger a unos seres humanos que están siendo atacados. De esta forma, el comandante podrá sugerir cuál debe ser el tamaño y la composición de las fuerzas requeridas, redactar unas reglas de combate adecuadas y solicitar autorización política, así como la asignación de los recursos necesarios para organizar y mantener la operación.

7.17 Con frecuencia los mandatos se van adaptando progresivamente a las nuevas exigencias que surgen en el transcurso de una intervención; tal vez sea este un fenómeno inevitable dada la índole especial de las intervenciones con fines de protección humana, en las que es fundamental la actitud y el grado de cooperación del Estado en que tiene lugar la operación. Aunque el

mandato inicial puede reflejar una cierta preocupación por la protección humana, tarde o temprano predominarán los intereses políticos y de seguridad. Cuanto más limitada sea la perspectiva con que al principio se considera el problema de que se trata, más probable será que haya que reorientar la misión. El caso de Somalia es un ejemplo ilustrativo: la reacción inicial frente a la inseguridad y la hambruna no fue acompañada del apoyo necesario para lograr soluciones a largo plazo. Por su parte, la operación de seguimiento de las Naciones Unidas (ONUSOM II) incluía ambiciosas tareas políticas y de seguridad pero sin los correspondientes medios para realizarlas. En todo caso, el mandato debe definir claramente los objetivos de la intervención en sus distintas etapas y especificar que el resultado final que se persigue es la restauración de la gobernanza y el estado de derecho.

### **Recursos y compromiso**

7.18 Toda operación de protección emprendida como respuesta a una grave amenaza o emergencia humanitaria exige que los países, así como las organizaciones internacionales pertinentes, estén dispuestos a respaldar la operación con los recursos necesarios. El éxito de la intervención depende de que se le asignen recursos suficientes y su escasez ha constituido siempre un importante problema.

7.19 El nivel de recursos que se destinan a una operación indica claramente a todas las partes interesadas que los responsables tienen la intención y la firme determinación de respaldar la intervención. En el caso de las operaciones encabezadas por países en desarrollo, y en especial por sus organizaciones regionales, la sostenibilidad suele ser una preocupación significativa y constante. Sin un apoyo internacional más amplio, pocos países en desarrollo estarían en posición de participar a largo plazo en una intervención militar, lo que podría provocar la retirada de sus fuerzas antes de alcanzar todos los objetivos fundamentales de protección humana.

## **LA INTERVENCIÓN MILITAR PROPIAMENTE DICHA**

### **Estructura de mando**

7.20 La adopción de decisiones militares exige que la jerarquía de mando y las comunicaciones sean claras e inequívocas. La unidad de mando es otro factor esencial para la realización de las operaciones y la mejor forma de conseguirlo es establecer una única jerarquía de mando integrado. A este respecto, las naciones participantes han de estar dispuestas a transferir al comandante que hayan nombrado para ejecutar la intervención la máxima autoridad sobre las fuerzas que aporten a la operación. Los diversos intereses nacionales de los países que participan en la intervención y las diferencias jurídicas entre sus legislaciones internas probablemente afectarán en cierta medida al grado de sometimiento de sus fuerzas al mando del oficial encargado de llevar a cabo la intervención y a la utilización mortífera de la fuerza. Sin embargo, cuanto menos reservas tengan los países en cuanto a la participación de sus contingentes nacionales en la operación, mayor será la capacidad del comandante para actuar de manera decisiva y flexible.

7.21 Es imprescindible que las operaciones de este tipo estén sujetas a un estricto control político pero ello no implica que las autoridades políticas deban ocuparse de los detalles de las operaciones militares. Los dirigentes políticos han de establecer objetivos claros para cada etapa, dentro de parámetros operacionales definidos. Los mandos militares deberán alcanzar

estos objetivos y pedir nuevas instrucciones cuando lo hayan hecho o cuando surjan nuevos problemas importantes.

### **Relaciones entre civiles y militares**

7.22 Cuando se hace necesaria una intervención, las fuerzas militares que participan en ella, las autoridades civiles (locales y externas) y las organizaciones humanitarias tendrán que trabajar hombro con hombro para ofrecer asistencia y protección a las poblaciones en peligro. Este encuentro de la mentalidad militar, más jerárquica y disciplinada, con la humanitaria, donde las relaciones son más difusas, ha provocado a veces numerosas tensiones. Seguramente continuará siendo imprescindible mejorar la coordinación y la colaboración entre las fuerzas militares, las autoridades políticas y los organismos humanitarios.

7.23 Una vez iniciada la operación, han de evaluarse las consecuencias humanitarias y tomar decisiones difíciles para encontrar un equilibrio entre los objetivos a corto y largo plazo. Es bien sabido que, hasta en las circunstancias más inseguras e inestables, los trabajadores humanitarios permanecen sobre el terreno el máximo tiempo posible. El hecho de que el personal del CICR se quedara en Kigali mientras partían los soldados de las Naciones Unidas o que numerosas organizaciones no gubernamentales no abandonaran Sarajevo pese a los francotiradores y los cohetes, da una idea del compromiso de los civiles con la prestación de asistencia y protección a las poblaciones locales afectadas.

7.24 Pero, al tratar de emplear una fuerza mortífera, los militares pueden imposibilitar la permanencia de los trabajadores humanitarios sobre el terreno. En ocasiones es necesario reducir la asistencia humanitaria a corto plazo con el fin de mejorar la seguridad y, en última instancia, emprender una acción humanitaria a largo plazo. Por ejemplo, el método utilizado en Bosnia de levantar el embargo y llevar a cabo bombardeos resultó ser incompatible con la continuación de la labor humanitaria y lo mismo habría ocurrido en el Zaire oriental si se hubiera intentado desarmar a los genocidas que controlaban los inmensos campamentos de refugiados: los trabajadores humanitarios extranjeros se habrían visto obligados a abandonar los campamentos durante las operaciones. Por otra parte, los trabajadores humanitarios (al igual que los periodistas) pueden ser manipulados o tomados como rehenes.

7.25 La cuestión de la coordinación es motivo constante de preocupación, por lo difícil que resulta lograr una cooperación satisfactoria entre diversas autoridades independientes. La coordinación no siempre se traduce en la adopción integrada y periódica de decisiones ni en una auténtica comunidad de esfuerzos. Aunque las iniciativas de coordinación han mejorado notablemente la eficacia de algunas operaciones, en otros casos apenas si han conseguido minimizar las rivalidades internas.

### **Reglas de combate**

7.26 Las reglas de combate resultan esenciales para que las fuerzas de intervención puedan responder y proteger a las poblaciones en peligro y son las directrices que regulan el uso de la fuerza por parte de los soldados en el teatro de operaciones. Las reglas de combate deben ajustarse al concepto operacional y al tipo de acción militar prevista. El empleo mínimo de la fuerza en caso de legítima defensa que caracteriza a las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz sería claramente inapropiado e insuficiente en una operación de imposición de la paz, y en particular en una intervención militar. Para detener a los delincuentes

comunes o los acusados de crímenes de guerra, poner fin a los abusos e intimidar a los posibles asesinos y maleantes es imprescindible disponer de unas reglas de combate claras y contundentes. Si las reglas son precisas, los países no tendrán que dar cuenta con tanta frecuencia de la utilización de sus fuerzas, obligación que puede llegar a constituir un importante impedimento para la realización de las operaciones multinacionales.

7.27 Las reglas de combate también han de reflejar el principio de proporcionalidad, es decir, la moderación en el uso del poder destructivo de las armas modernas, aunque sin excluir la opción de recurrir a una fuerza superior en caso necesario. La proporcionalidad tampoco debe paralizar a las fuerzas militares sobre el terreno ni confinarlas en una modalidad de simple reacción privándolas de la oportunidad de tomar la iniciativa en caso necesario.

7.28 En el contexto de las intervenciones emprendidas con fines de protección humana, las reglas de combate de una intervención militar han de respetar estrictamente las disposiciones del derecho internacional y en particular del derecho internacional humanitario. Además debe reconocerse explícitamente que no pueden emplearse ciertos tipos de armas, en concreto las prohibidas por ciertos acuerdos internacionales.

7.29 No existe un procedimiento disciplinario común para sancionar a los integrantes de una intervención militar que violan las normas internacionales. En gran medida corresponde a las naciones que aportan contingentes enjuiciar a sus propios soldados, particularmente por lo que se refiere a su comportamiento con la población civil en el lugar de operaciones. Las naciones que participan en la intervención deben procurar sobre todo establecer códigos de conducta y velar por la justicia y la rendición de cuentas en el ejercicio de estas responsabilidades, a fin de no desacreditar a una fuerza de intervención ante la población local ni menoscabar los intentos civiles de instaurar el estado de derecho. Las normas contenidas en esos códigos han de ser muy estrictas y habrá que retirar del teatro de operaciones a los que no las cumplan.

### **Aplicación de la fuerza**

7.30 En las operaciones militares, la mejor forma de lograr un éxito rápido es actuar por sorpresa, aplicar una fuerza abrumadora y aunar todos los esfuerzos militares para conseguir el objetivo. Sin embargo, se ha señalado que, en una intervención con fines de protección humana, será prácticamente imposible mantener el secreto, atacar por sorpresa o utilizar al máximo todo el poder devastador de las armas modernas. Hay que sopesar la utilidad estratégica del factor sorpresa frente a la conveniencia y la necesidad de persuadir al Estado en cuestión de que ceda para no tener que recurrir a la fuerza. Además, las sociedades democráticas preocupadas por los derechos humanos y el estado de derecho no tolerarán por mucho tiempo el uso generalizado de un poder militar aplastante.

7.31 Los responsables de la planificación militar desearán compensar la ausencia del factor estratégico de sorpresa concentrando todo el poder militar de que disponen, pero las circunstancias políticas y las condiciones sobre el terreno no siempre lo permitirán. Por otra parte, la intensidad de las operaciones vendrá determinada por un factor esencial: la necesidad de que la población civil coopere una vez se haya logrado el objetivo inmediato de atajar la matanza o la depuración étnica. Esto implicará ante todo no llevar a cabo acciones militares que puedan provocar un odio generalizado contra las naciones que participan en la intervención. Probablemente será imposible durante la intervención militar granjearse las simpatías de unas

personas que se sienten atacadas pero la planificación debe dejar la puerta abierta a una reconciliación tras concluir el conflicto. Para ello habrá que aceptar ciertas limitaciones y proceder con moderación a fin de demostrar que la operación no es una guerra encaminada a derrotar a un Estado sino una operación destinada a defender a la población de ese Estado del acoso, las persecuciones y el asesinato. Si se tienen en cuenta estas consideraciones, también habrá que admitir una determinada progresión en la intensidad de las operaciones y una cierta gradación de sus etapas y de la selección de objetivos. Este planteamiento tal vez sea el único que permita mantener unida a la coalición militar y, aunque sea contrario a los principios que rigen las operaciones de guerra, no hay que olvidar que las operaciones de protección no son operaciones de guerra.

7.32 Para contrarrestar en alguna medida estas desventajas, la etapa de planificación de la intervención ha de llevarse a cabo con especial cuidado, como ya apuntamos al comienzo de este capítulo. Los medios deberán adecuarse exactamente a los objetivos y habrá que detectar los puntos débiles donde se puede ejercer presión política y militar. También hay que prever y tener en cuenta la función de los componentes no militares. Por último, será preciso estudiar las posibles contingencias y formular planes para resolverlas.

### **Bajas**

7.33 Con frecuencia, la elección de las modalidades de uso activo de la fuerza ha obedecido más a la conveniencia militar que a un sentido de la responsabilidad de proteger los intereses humanitarios. En Bosnia, por ejemplo, los partidarios de la intervención militar adujeron como principal argumento su viabilidad, puesto que podría realizarse mediante ataques aéreos que no causarían bajas, en lugar de las obligaciones éticas, jurídicas u operacionales. Rara vez admitieron los considerables riesgos que para la fuerza de intervención comportaba una operación realmente eficaz. En última instancia, la cuestión era si Occidente estaba dispuesto a arriesgar la vida de sus soldados para poner fin a los crímenes de guerra, las violaciones de los derechos humanos y las migraciones forzosas.

7.34 La protección de la fuerza de intervención es importante pero no debe convertirse en el principal objetivo. Cuando esto suceda, tal vez el mejor camino sea la retirada, quizás seguida de una nueva iniciativa más contundente.

### **Relaciones con los medios de difusión**

7.35 Con la omnipresencia de los medios de difusión y la retransmisión en directo de las operaciones militares en todo el planeta, cualquiera que haga un uso excesivo de un poder militar aplastante estará expuesto a las críticas del mundo entero. Salvo, en casos de legítima defensa, el abuso de la fuerza militar mermará el apoyo de la opinión pública a las operaciones militares, un apoyo que se hace más necesario cuanto menos comprende el ciudadano medio por qué su país ha decidido intervenir.

7.36 Las comunicaciones modernas y la cobertura de los medios de difusión también afectan a las operaciones, ya que permiten al público comprobar la repercusión de la acción militar en la población civil. Probablemente la operación contará con el respaldo general si la fuerza mortífera se aplica de forma que pueda ser tolerada, si no aprobada, por la mayor parte de los habitantes de los países que forman la coalición. La cobertura informativa de los sufrimientos



de la población civil provocados por las sanciones contra el Iraq o por los ataques aéreos en Serbia ilustra este nuevo elemento que puede determinar las estrategias militares y políticas.

7.37 Por consiguiente, la planificación de una operación de protección ha de incluir un detallado subcomponente de información pública. Una buena campaña de información no sólo sirve para mantener el apoyo a una intervención sino también para preservar la cohesión de la coalición. La principal dificultad reside en conciliar la demanda de información exacta, exhaustiva y rápida con la seguridad operacional. La cohesión de la coalición que participa en la intervención y la necesidad de minimizar el apoyo con que pueda contar el líder contrario entre su propio pueblo o sus aliados son elementos cruciales. En estas circunstancias, no cabe duda de que, al contrario de lo que ocurre en la guerra o las operaciones de imposición de la paz, la información tendrá prioridad sobre la seguridad operacional, aunque con ello se reduzcan aún más las posibilidades de actuar por sorpresa.

## DESPUÉS DE LA INTERVENCIÓN MILITAR

### **Transferencia de la autoridad**

7.38 La misión principal de las fuerzas militares durante las operaciones posteriores a una intervención es proporcionar el entorno seguro necesario para restaurar la gobernanza y el estado de derecho. Además, las fuerzas militares tal vez tengan que ayudar en la reconstrucción de zonas que resultan demasiado peligrosas para el personal no militar. Al realizar estas operaciones, las fuerzas militares tendrán que encargarse con creciente frecuencia de tareas que en circunstancias normales desempeñaría la policía, al menos en un principio. Por otra parte, también han de estar preparadas para imponer la paz y, si es preciso, defender al país.

7.39 Estas funciones son más complejas y variadas que las operaciones normales de combate. La jerarquía de mando será cada vez más difusa, porque las autoridades civiles asumirán a menudo el liderazgo sobre el terreno. Hay que diferenciar bien las responsabilidades y transferir el poder de las autoridades militares a las civiles, en cuanto concluyan las hostilidades. Aunque tras el fin de los combates, puede ser necesario que el comandante militar asuma plenamente la autoridad administrativa durante un breve período de tiempo, la transición a la autoridad civil debe hacerse sin demora. Normalmente las Naciones Unidas nombrarán a un Representante Especial del Secretario General al que se transferirá la autoridad militar y las autoridades locales recuperarán todos sus poderes tras la celebración de elecciones y la retirada de las fuerzas militares extranjeras.

### **Mantenimiento y consolidación de la paz**

7.40 Para llevar a término una intervención, los Estados que la realizan tienen que estar dispuestos a seguir participando en la etapa posterior a la intervención tanto tiempo como sea necesario para lograr una estabilidad autosostenida. Sería una irresponsabilidad que las coaliciones o naciones intervinieran sin la voluntad de reinstaurar la paz y la estabilidad y de mantener una operación después de la intervención todo el tiempo que sea preciso.

7.41 La experiencia demuestra que, si no se resuelve pronto el problema de seguridad interna, las “viejas” costumbres y estructuras volverán a salir a la luz, menoscabando los esfuerzos por consolidar la paz después del conflicto. El período inmediatamente posterior a toda guerra civil es el caldo de cultivo ideal para la delincuencia organizada, las venganzas, la proliferación de

armas, el pillaje y los robos. Los oficiales de policía civil que las Naciones Unidas despliegan junto con las fuerzas de mantenimiento de la paz para reanimar a los cuerpos nacionales de seguridad, no están capacitados para hacer cumplir la ley en un entorno que se encuentra a medio camino entre la criminalidad y la guerra. Las fuerzas militares son el único instrumento válido en estos casos, aunque en ocasiones no se haya aceptado esta realidad debido a la noción errónea de que la paz es la antítesis de la guerra.

### **Cinco tareas de protección**

7.42 Cabe destacar aquí cinco categorías netamente diferenciadas de tareas de protección que se han establecido a partir de las experiencias posteriores a la intervención. La primera es la protección de las minorías, un problema operacional que cobra particular importancia cuando los civiles regresan a territorios donde la mayoría de la población pertenece a otro grupo étnico. Los Balcanes ofrecen numerosos ejemplos de las dificultades que pueden surgir y el número relativamente bajo de refugiados y desplazados internos que han regresado a sus lugares de origen es revelador.

7.43 La segunda gran tarea de protección es la reforma de los cuerpos de seguridad. La labor se ha centrado en ayudar a las autoridades locales a aplicar sus propios procesos de transformación de este sector. Tanto los donantes bilaterales como los multilaterales han tratado de influir en la orientación de las reformas, implantar buenas prácticas y transferir conocimientos e ideas a las nuevas autoridades. La importancia y la dificultad de reclutar y entrenar a los miembros de la policía local y de reformar el sistema penitenciario y judicial se han puesto de manifiesto en países tan distintos como Haití, Rwanda y Timor Oriental. Los problemas se agravan cuando el personal capacitado ha muerto o huido en masa para evitar la violencia.

7.44 A este respecto, la presencia de la policía civil supone un problema transitorio. En la actualidad, el número de efectivos de policía civil que toman parte en las operaciones de las Naciones Unidas sólo es inferior al de soldados. En vista de los conflictos que surgen después de una guerra y de las exigencias de imparcialidad, es muy probable que las operaciones de policía civil sigan siendo prioritarias en los conflictos intraestatales para ayudar a las sociedades devastadas por la guerra a reinstaurar ciertas condiciones que les permitan lograr la estabilidad social, económica y política. Las dificultades que plantea el reclutamiento de policías internacionales es una seria limitación, habida cuenta de que es preciso reformar y reestructurar las fuerzas locales de policía además de orientar, entrenar y supervisar a los nuevos reclutas.

7.45 La tercera tarea primordial es el desarme, la desmovilización y la reintegración. Aunque la reintegración es imprescindible para consolidar la paz a largo plazo y, en última instancia, para que se retome el camino del desarrollo social y económico, su objetivo prioritario es la seguridad y protección de la población civil. Como reflejan las resoluciones del Consejo de Seguridad y los mandatos de las misiones, la clave de la estabilidad siempre ha sido la desmovilización de los ex combatientes. El propósito implícito de las medidas de estabilización siempre ha sido arrebatarse a las milicias y los señores de la guerra locales el poder y los medios de ejercer la violencia y recentralizarlos en un plano muy superior. En otras palabras, el éxito de todo el proceso de intervención gira en torno al desarme efectivo de las facciones beligerantes. Sin embargo, el desarme es una de las tareas más difíciles de llevar a cabo. Por lo general resulta sumamente complicado recoger todas las armas, aunque hayan cesado los combates, si la



inseguridad reinante impulsa a la población en general a conservar y adquirir armas ligeras y pequeñas. La preocupación por la seguridad personal y las necesidades económicas fomentan el comercio de armas pequeñas mucho después de la retirada de las fuerzas de intervención.

7.46 Todos los compromisos de desarme contraídos como parte de los procesos de paz tienden, al menos en un principio, a basarse en el consentimiento, independientemente de que las fuerzas externas se hayan desplegado con un mandato conferido en virtud del Capítulo VI o del Capítulo VII. No obstante, la idea del desarme voluntario pronto tropieza con problemas como la inseguridad y la falta de medios económicos de los combatientes que piensan en entregar las armas, y el número por lo general insuficiente de efectivos de apoyo a la paz. Cuando se incumplen las disposiciones del mandato relativas al desarme, las fuerzas de intervención suelen reaccionar básicamente de dos formas diferentes: la primera es la aquiescencia internacional frente a la obstinación nacional, junto con un cambio en el mandato para permitir que el “proceso de paz” continúe pese a todo; la segunda es la aplicación de medidas coercitivas selectivas contra las partes recalcitrantes, junto con un intento de mantener la naturaleza consensuada de la intervención a nivel estratégico.

7.47 Camboya y Angola son ejemplos clásicos de aquiescencia, mientras que Somalia, y hasta cierto punto Bosnia, lo son del intento de coerción. Las operaciones llevadas a cabo por organizaciones regionales y por las Naciones Unidas en el África occidental se han caracterizado por una sorprendente mezcla de coerción y aquiescencia, mientras que el enfoque de los problemas de desarme y seguridad en Rwanda rebasa toda lógica. Sin embargo, ninguno de estos ejemplos permite extraer conclusiones positivas sobre la capacidad de las fuerzas militares de intervención para mejorar la protección de los civiles que se encuentran en peligro reduciendo la cantidad de armas de que disponen los soldados, las milicias y las bandas locales. De hecho, los casos de Somalia y Srebrenica han demostrado que, si el desarme no es del todo posible, tal vez sea mejor no intentarlo en absoluto. Las fuerzas de intervención cuyo mandato incluye el desarme no disponen de los criterios doctrinales, políticos y militares necesarios para emprender una estrategia coercitiva.

7.48 Una cuarta tarea de protección que, con la creciente universalización de la Convención de Ottawa sobre las minas terrestres se está convirtiendo en un elemento cada vez más común en los mandatos de las operaciones posteriores a la intervención son las actividades relativas a las minas, que abarcan muy diversas labores, desde el marcado efectivo de campos de minas antipersonal, conocidos o sospechados, y reconocimientos de nivel I, hasta el desminado humanitario y la asistencia a las víctimas. La creación del Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas, Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra y la cada vez más extensa red de centros nacionales de remoción de minas está resultando ser un modelo excelente para coordinar las actividades relativas a las minas financiadas por los donantes en los países que sufren este problema. Las recientes experiencias obtenidas en operaciones como las de Etiopía y Eritrea, Camboya y Kosovo han revelado que la coordinación temprana de los programas de sensibilización sobre el peligro de las minas (en los que a menudo imparte capacitación el personal militar) con la labor de marcado, cartografiado y desminado (también realizadas con frecuencia por las fuerzas militares) y el retorno secuenciado y cuidadosamente planificado de los refugiados y los desplazados internos, han reducido mucho el número de víctimas de las minas, que en un principio se temía que fuera muy elevado. La integración de las actividades relativas a las minas en las operaciones

posteriores a los conflictos es un elemento esencial de las iniciativas eficaces de reconstrucción y rehabilitación económica y socialmente sostenible.

7.49 La quinta tarea de seguridad que se lleva a cabo durante la transición se refiere a la persecución de los criminales de guerra. Ya se han analizado los detalles de los procesamientos que están teniendo lugar en la ex Yugoslavia y Rwanda, pero cabe mencionar también que esta tarea puede plantear nuevas exigencias a las fuerzas militares y de policía durante las intervenciones y después de ellas, en especial cuando se establezca la Corte Penal Internacional. Hasta ahora, los comandantes y los dirigentes políticos de la OTAN se han mostrado vacilantes llegado el momento de perseguir y detener a personas acusadas de cometer crímenes de guerra por temor a la posible hostilidad y las reacciones violentas que ello podría provocar en la población local. Pese a que algunos presuntos criminales del conflicto de los Balcanes siguen ocultos o incluso llevan una vida normal, es de prever un aumento de esta nueva actividad operacional.

## HACIA UNA DOCTRINA DE LAS OPERACIONES DE PROTECCIÓN HUMANA

7.50 En resumen podemos decir que la responsabilidad de proteger hace que las operaciones de protección humana difieran tanto de los conceptos operacionales de la guerra clásica como de las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Por ello convendría que los principios expuestos en este capítulo, junto con las directrices contenidas en el Capítulo 4, se englobaran en una “Doctrina de las operaciones de protección humana.” La Comisión recomienda al Secretario General de las Naciones Unidas que tome medidas para que se empiece a elaborar dicha doctrina, que partiría de la tesis fundamental expuesta en este informe de que toda intervención coercitiva con fines de protección humana es sólo un elemento más del proceso de intervención, que se inicia con las gestiones preventivas y concluye con la responsabilidad de reconstruir para que puedan restablecerse el respeto de la vida humana y el estado de derecho.

7.51 Es obvio que la doctrina ha de basarse en los siguientes principios:

- ❑ la operación debe tener un objetivo político preciso, enunciado en un mandato claro e inequívoco y acompañado de los correspondientes recursos y reglas de combate;
- ❑ la intervención ha de estar sujeta a un control político, pero debe estar dirigida por un comandante militar con la máxima autoridad de mando, que disponga de recursos adecuados para cumplir su misión y cuente con una jerarquía de mando única que refleje la unidad de mando y propósito;
- ❑ el objetivo de la operación de protección humana no es derrotar a un Estado sino lograr que se respeten los derechos humanos y el estado de derecho de la forma más rápida y completa posible. Este objetivo debe encontrar el debido reflejo en la aplicación de la fuerza: habrá que aceptar ciertas limitaciones en la aplicación de la fuerza, junto con una cierta progresión y gradación adecuada al fin de proteger;
- ❑ la realización de la operación ha de garantizar la máxima protección de todos los miembros de la población civil;
- ❑ hay que velar por el estricto respeto del derecho internacional humanitario;

- ❑ la protección de la fuerza de intervención nunca debe tener prioridad sobre la determinación de cumplir la misión; y
- ❑ ha de existir una coordinación máxima entre las autoridades y las organizaciones civiles y militares.



---

## 8. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: PRÓXIMOS PASOS

---

### DEL ANÁLISIS A LA ACCIÓN

8.1 En este informe se ha hablado de imperiosas necesidades humanas y de poblaciones amenazadas por matanzas, depuraciones étnicas e inanición. Y se ha hablado también de la responsabilidad que los Estados soberanos tienen de proteger a su pueblo de estos peligros y de la necesidad de que la comunidad internacional en su conjunto ejerza dicha responsabilidad si los propios Estados no quieren o no pueden hacerlo.

8.2 En los anteriores debates sobre la intervención se tendía a pensar que la intervención y la soberanía de los Estados eran conceptos intrínsecamente contradictorios e irreconciliables, y que el apoyo a la primera debía hacerse a expensas de la otra. Pero durante sus consultas, la Comisión observó que la tensión entre estos dos principios era menor de lo que esperaba. Además descubrió una disposición general a aceptar la idea de que la responsabilidad de un Estado de proteger a su pueblo de los asesinatos y otros daños graves era la más básica y fundamental entre las que le imponía la soberanía y que si un Estado no podía o no quería proteger a la población de esos peligros, podría justificarse en casos extremos una intervención coercitiva con fines de protección humana y, en última instancia, una intervención militar llevada a cabo por otros miembros de la comunidad internacional. En otras palabras, encontramos un amplio respaldo del principio básico enunciado en el presente informe: la responsabilidad de proteger.

8.3 Las preocupaciones manifestadas de forma más rotunda a la Comisión en el transcurso de las consultas que mantuvo durante un año en distintos lugares del mundo se referían esencialmente a las consecuencias políticas y operacionales que conllevaría conciliar el principio de la responsabilidad compartida con el de no intervención. Estas preocupaciones versaban sobre tres tipos de cuestiones, a saber: preocupaciones sobre los procesos, sobre las prioridades y sobre la ejecución, a las que hay que sumar otra que afecta a todas ellas y relativa a la evaluación competente de la necesidad de actuar.

8.4 En cuanto al *proceso*, se dijo que lo principal era procurar que, cuando se adoptaran medidas de protección y en particular cuando se produjera una intervención militar con fines de protección humana, se tratara de consolidar la responsabilidad colectiva que la comunidad internacional tenía de resolver esos problemas, en vez de permitir que surgieran oportunidades y pretextos para emprender acciones unilaterales. La Comisión ha tratado de dar respuesta a estas inquietudes analizando, sobre todo, en el papel y la responsabilidad fundamentales que incumben al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para adoptar todas las medidas necesarias. Hemos hecho algunas sugerencias sobre lo que debería hacerse en caso de que el Consejo no actuara, pero la cuestión, a nuestro juicio, no es buscar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad sino conseguir que funcione mucho mejor que hasta ahora.

8.5 Por lo que se atañe a las *prioridades*, la preocupación esencial era que hasta ahora los debates y las políticas se habían centrado en gran medida en la reacción ante las catástrofes –en particular mediante la intervención militar– y no en su prevención. La Comisión ha intentado corregir este desequilibrio insistiendo repetidamente en la importancia de las medidas preventivas como parte integral del debate sobre la intervención y también subrayando la necesidad de que, siempre que se produzca una intervención militar, se preste una mayor atención a la consolidación de la paz después de los conflictos. No en vano hemos alegado que la responsabilidad de proteger abarca no sólo la responsabilidad de reaccionar sino también la responsabilidad de prevenir y la responsabilidad de reconstruir.

8.6 La *ejecución* era la preocupación fundamental. En el último decenio fueron demasiadas las ocasiones en que el Consejo de Seguridad, ante situaciones que conmovían las conciencias no respondió con la autorización y el respaldo debidos. Y los acontecimientos de la década de 1990 demostraron con mucha frecuencia que ni siquiera la decisión del Consejo de autorizar una acción internacional para hacer frente a graves amenazas humanitarias garantizaba que se emprendiera dicha acción o se hiciera con eficacia. La Comisión tiene presente que es preciso que las respuestas operacionales sean adecuadas y por ello en una parte de nuestro informe se enuncian los principios y normas que deberán regir las intervenciones militares con fines de protección humana.

8.7 Pero es si cabe más importante obtener el compromiso político necesario y esta es la cuestión que se trata en este capítulo. Es muy cierto que, a menos que se cuente con la voluntad política de actuar cuando es preciso, el debate sobre la intervención con fines de protección humana será en gran medida académico. La tarea más urgente es lograr que, cuando se pida a la comunidad de Estados que actúe, esta petición sea atendida. Nunca más deben repetirse las matanzas masivas o las depuraciones étnicas. No puede haber otra Rwanda.

## MOVILIZACIÓN DE LA VOLUNTAD POLÍTICA NACIONAL

8.8 La clave para movilizar el apoyo internacional es movilizar antes el apoyo nacional, o al menos neutralizar la oposición interna. La reacción interna frente a un problema –el apoyo o la oposición a la decisión concreta de intervenir, dados los importantes costos humanos y financieros que puede conllevar y los recursos internos que tal vez sea necesario reasignar– siempre es un factor que hay que tener en cuenta al adoptar decisiones en el plano internacional, si bien su importancia varía considerablemente según los países y los casos.

8.9 En este sentido, cabe destacar ciertos factores contextuales como el tamaño y el poder del país, su geografía y la índole de su cultura y sus instituciones políticas. Algunos Estados simplemente tienen un mayor instinto internacionalista que otros y tienden a responder de forma refleja a las peticiones de cooperación multilateral; en realidad, las grandes potencias suelen interesarse menos por el multilateralismo que las pequeñas y medianas, pues no ven la necesidad de hacerlo. También entra en juego la proximidad geográfica, porque lo que sucede cerca de un Estado tiene más posibilidades de poner en peligro a sus ciudadanos, de plantear importantes problemas de seguridad y de provocar corrientes de refugiados, perturbaciones económicas y repercusiones políticas indeseadas, además de captar la atención de los medios de difusión y generar las consiguientes demandas de acción. Por otro lado, la afinidad cultural puede despertar una particular inquietud por los sufrimientos de los correligionarios o las personas que hablan la misma lengua, aunque vivan en países pequeños y remotos. En cambio, a los países cuya cultura

política es sumamente introspectiva puede resultarles muy difícil aceptar un papel de apoyo externo; y muchos sistemas políticos conceden recompensas desproporcionadas a los agentes políticos que se sólo están interesados en los problemas internos, aislando prácticamente a los que propugnan una participación en los asuntos internacionales.

8.10 Por lo general, también mostrarán especial cautela los países que poseen los recursos militares, policiales, económicos, políticos y de otro tipo que son más necesarios para ejecutar los mandatos de intervención. Dada la magnitud de las operaciones de los Balcanes (más de 50,000 efectivos), así como el hecho de que la mayoría de los países hayan reducido su presupuesto militar después de la Guerra Fría, la capacidad que resta para asumir nuevas cargas es realmente escasa. Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas alcanzaron en 1993 su máximo nivel de efectivos (78.000) pero hoy en día, si se suman las misiones de la OTAN y las Naciones Unidas, el número de soldados que participan en este tipo de operaciones internacionales ha aumentado aproximadamente en un 40%, hasta llegar a 108.000. Incluso los Estados que en principio están dispuestos a considerar la posibilidad de asumir nuevos compromisos militares se están viendo obligados a decidir cómo emplear una capacidad militar limitada y sobreutilizada.

8.11 Para conseguir apoyo político para una intervención con fines de protección humana, como en todos los demás casos, es fundamental el liderazgo de individuos y organizaciones. Aunque hay otros agentes importantes, los dirigentes políticos desempeñan una función crucial a este respecto, pero suelen ser demasiado receptivos a las demandas y presiones de los diversos grupos que los respaldan y de los medios de difusión internos, y están muy influidos por sus propias burocracias. Por su parte, las organizaciones no gubernamentales tienen un papel esencial y cada vez más prominente pues aportan información, argumentos y energías que afectan al proceso de adopción de decisiones y mantienen contactos directos con los responsables políticos e indirectos con otros agentes que pueden influir en ellos. Los procesos institucionales de decisión varían muchísimo de unos países a otros, pero siempre hay personas con mayor responsabilidad a las que hay que informar, estimular, desafiar y pedir cuentas: si todos son responsables nadie lo será de verdad.

8.12 El fallo de que adolecen la mayoría de los debates sobre la “voluntad política” es que se pierde más tiempo lamentando la falta de esa voluntad que en analizar sus componentes y decidir cómo emplearlos en distintos contextos. La esencia de la cuestión es que, como acabamos de decir, hay que comprender bien los procesos institucionales pertinentes y aducir argumentos convincentes. Por supuesto que en cada contexto concreto habrá que recurrir a distintos argumentos, pero en la mayor parte de los sistemas políticos del mundo, los llamamientos a la acción internacional del tipo descrito en este informe deberán basarse en cuatro argumentos: consideraciones éticas, estimaciones financieras, interés nacional y apoyos partidistas.

8.13 En el plano *ético*, prácticamente todos los entornos políticos consideran que prevenir, evitar y atajar el sufrimiento humano –es decir, las terribles pérdidas y miserias que acarrear las matanzas, la depuración étnica y la inanición masiva– son motivos ejemplares y legítimos. Los líderes políticos subestiman a menudo el sentido de la decencia y la compasión de la mayoría de sus electores, al menos cuando se sienten conmovidos (igual que subestiman la disposición de un público informado a aceptar el riesgo de que se produzcan bajas en una intervención militar bien planeada y destinada a aliviar esos sufrimientos). Sin embargo, para convencer con un

argumento ético hay que transmitir la urgencia y la realidad de las amenazas contra la vida humana en una situación particular. Por desgracia esto siempre resulta más difícil durante la etapa crucial de la prevención que después de que se haya producido el horror.

8.14 El mejor argumento *financiero* es que siempre es más barato actuar pronto que tarde. La prevención, de ser posible, seguramente tendrá un coste mucho menor que la reacción a determinados sucesos mediante la acción militar, la prestación de socorro humanitario, la reconstrucción después del conflicto, o los tres juntos. En Kosovo, prácticamente cualquier actividad preventiva –ya fuera una gestión diplomática más eficaz o la aplicación más temprana y enérgica de medidas coercitivas, como la amenaza creíble de una acción militar por tierra– habría costado menos de los 46.000 millones de dólares que aproximadamente había gastado la comunidad internacional en el momento de redactarse este informe, en operaciones bélicas y en la posterior labor de mantenimiento de la paz y reconstrucción.

8.15 Se puede apelar al *interés nacional* de muchas maneras diferentes. El deseo de evitar la desintegración de un Estado vecino, con el éxodo de refugiados y la desestabilización de la seguridad regional que puede acarrear, puede ser un poderoso motivo en muchos contextos. También se pueden promover los intereses económicos del Estado evitando que se colapsen las vías de suministro de recursos, las rutas comerciales y los mercados. Y, aunque no siempre ha sido así, hoy día suele considerarse que la paz favorece mucho más a los negocios que la guerra.

8.16 El interés nacional tiene otra dimensión que resulta muy pertinente para la intervención con fines de protección humana: todos los países están interesados en ser, y demostrar que son, buenos ciudadanos internacionales. Son muchos los beneficios mutuos que pueden obtenerse en un entorno interdependiente y mundializado donde ningún Estado puede resolver todos sus problemas por sí solo: si hoy mi país te ayuda a atajar los problemas de refugiados y terrorismo de tu vecino, lo normal será que tú estés más dispuesto a ayudarme mañana a resolver mis problemas ambientales o de drogas. Un Estado puede ganarse, con el tiempo, la reputación de buen ciudadano internacional si de cuando en cuando se muestra dispuesto a participar en tareas internacionales por motivos relativamente altruistas.

8.17 Más delicado es recurrir al apoyo *partidista* como argumento para persuadir a un gobierno preocupado por el respaldo político de las urnas o de otro tipo. La cuestión es que en cada país concreto, ciertos argumentos que tal vez no atraigan suficientemente a la comunidad en general pueden interesar a un sector fundamental que apoya al gobierno y por ello ser sumamente influyentes. Los gobiernos a menudo actúan sin conocer la opinión mayoritaria e incluso a sabiendas de que la mayoría de la población se opone a la acción propuesta. Para los gobiernos es más importante disponer de argumentos que convenzan a su base de apoyo, o al menos no la pongan en su contra, y que les sirvan para contrarrestar los ataques de sus rivales políticos, o por lo menos defenderse de ellos.

## MOVILIZACIÓN DE LA VOLUNTAD POLÍTICA INTERNACIONAL

8.18 Lo que sucede en las capitales de los Estados es crucial para la adopción de decisiones en el plano internacional, pero la voluntad política internacional es algo más que la suma de las actitudes y políticas de los países. Evidentemente, también son fundamentales los temas que los Estados y sus representantes tratan durante sus contactos bilaterales y multilaterales, así como en el seno de las organizaciones intergubernamentales. Pronunciar las palabras adecuadas y



traducirlas en actos exige, tanto a nivel internacional como interno, un mismo tipo de compromiso y de liderazgo, y un mismo tipo de campaña. Siempre resulta complicado conseguir apoyo para una intervención concreta porque siempre habrá poderosas razones para no actuar. En el plano interno como en el internacional, es igualmente difícil comprender cuáles son realmente los responsables de las decisiones y cómo movilizar su apoyo. Y en el entorno internacional como en el interno, tienen idéntica importancia los argumentos que apelan a la ética, las consideraciones económicas, las consideraciones institucionales y los intereses políticos. En cierto sentido, todo este informe constituye una exposición de dichos argumentos en el contexto preciso de la intervención con fines de protección humana.

8.19 El punto de partida obvio para encontrar un liderazgo multilateral en las cuestiones relativas a la intervención es el Secretario General de las Naciones Unidas y los altos funcionarios de la Secretaría. Aunque, como hemos sugerido, podría ampliarse más el papel oficial que corresponde al Secretario General en virtud del Artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas, sus actividades habituales, su interacción con el Consejo de Seguridad y la influencia que a nivel internacional ejerce en los gobiernos y los medios de difusión, lo sitúan en una posición única para movilizar el apoyo internacional. También es parte importante de su liderazgo internacional forjar y mantener las coaliciones multinacionales que hoy día son imprescindibles para ejecutar operaciones de paz autorizadas por las Naciones Unidas. La Secretaría, mediante sus informes y recomendaciones al Consejo de Seguridad, contribuye en gran medida a configurar las deliberaciones y determinar las opciones que hay que considerar. Es preciso insistir en que esta aportación también puede ser negativa además de positiva. Así, en 1994 el caso de Rwanda supuso un fracaso, no sólo de los principales Estados Miembros, sino de los dirigentes de las Naciones Unidas y de la eficacia de la Secretaría.

8.20 Aparte del sistema de las Naciones Unidas, con todos sus órganos y organismos, hay otros muchos agentes internacionales que desempeñan un importantísimo papel en la cuestión de la intervención, en particular las organizaciones regionales y subregionales, las organizaciones no gubernamentales y los medios de difusión. Ya hemos mencionado a los principales agentes institucionales a lo largo de este informe y no es necesario volver a hacerlo ahora.

8.21 En cuanto a los medios de difusión, no cabe duda de que la información de calidad, los artículos de opinión bien argumentados y sobre todo la retransmisión en directo de imágenes de las víctimas generan presiones internas e internacionales a favor de la acción. El “efecto CNN” puede llegar a ser irresistible, aunque irregular, ya que estos medios no siempre dedican idéntica atención a crisis que son igualmente preocupantes. Por otro lado, al insistir en el sufrimiento humano, los medios de difusión en ocasiones disuaden a los responsables políticos de adoptar medidas enérgicas de carácter diplomático y militar, y la premura de tiempo les impide analizar bien la situación y planificar seriamente sus acciones. Tal vez este sea un mal menor que la inercia total o la demora excesiva, pero con todo puede causar problemas.

8.22 Las ONG internacionales han sido fervientes partidarias de la acción transfronteriza con fines de protección humana, y en algunos casos de la intervención militar, y su influencia positiva ha contribuido a estimular la reacción, sobre todo en Occidente. Sin embargo, también tienen sus limitaciones según los responsables políticos a quienes pretenden influenciar: a menudo se las acusa de carecer de experiencia en la formulación de políticas, de no ponerse de acuerdo en cuál es la política ideal, y de mostrarse reticentes en público (aunque no en privado)

a respaldar ciertas medidas coercitivas que pueden ser necesarias pero que los gobiernos o las instituciones intergubernamentales no pueden imponer sin un apoyo claro.

8.23 Las metas de los responsables políticos y los defensores humanitarios no son tan diferentes. Dado que la aplicación de una fuerza mortífera debe seguir siendo el último recurso, aún quedan muchas opciones entre la inacción total y el envío de tropas. Siempre se pueden considerar otras alternativas antes y después de los conflictos y durante ellos. Tanto los políticos como los defensores humanitarios desearían que la política pública lograra resolver las cuestiones más cruciales del momento y una de las más urgentes es cómo ejercer la responsabilidad de proteger a las personas que han de hacer frente a los peores horrores del mundo contemporáneo.

## PRÓXIMOS PASOS

8.24 Desde un principio, el objetivo de la Comisión ha sido que este informe tuviera una repercusión política práctica y concreta, y no ofrecer un nuevo estímulo a los investigadores y comentaristas, aunque esperamos haberlo conseguido también. En consonancia con este enfoque práctico, hemos tenido presente, durante toda nuestra labor y nuestras consultas, la necesidad de sentar una base sólida para los debates que se celebrarán en las Naciones Unidas y en otros foros internacionales tras la presentación del informe, así como en el seno de los gobiernos y entre sus grupos de influencia.

8.25 Nuestra esperanza inmediata es que, si se aclaran y precisan los términos del debate –que dejaría de oponer la soberanía a la intervención y adoptaría la “responsabilidad de proteger” como tema común–, se encontrará una salida a la polémica y al estancamiento actuales. Ante todo queremos aumentar las posibilidades de que se emprenda una acción colectiva basada en ciertos principios y con la mínima dualidad de criterios para responder a situaciones de imperiosa necesidad humanitaria que conmueven las conciencias y exigen una actuación urgente. Si nuestro informe sirve para fomentar el apoyo a ese tipo de acciones recordando a los Estados sus responsabilidades comunes, su contribución habrá sido en verdad significativa.

8.26 Los principios de acción en torno a los cuales sería deseable que se creara un consenso se resumen en la sinopsis que ocupa las primeras páginas de este informe, pero ¿qué hay que hacer ahora para promoverlos? Se ha discutido mucho, en los planos nacional, regional e internacional, sobre la mejor manera de enfocar la tarea práctica de plasmar el nuevo consenso de los Estados acerca de la intervención con fines de protección humana. Algunos proponen que se redacten directrices para uso interno del Consejo de Seguridad; otros defienden que la Asamblea General debería aprobar una resolución más formal; y otros en fin se atreven a sugerir que habría que empezar por redactar una nueva convención internacional, o incluso una enmienda a la propia Carta de las Naciones Unidas.

8.27 La Comisión estima que sería prematuro emitir un juicio sobre lo que puede o no ser posible si finalmente se alcanza el esperado consenso respecto de “la responsabilidad de proteger.” Lo importante ahora es empezar por que los Estados Miembros colaboren con el Secretario General para dar contenido sustantivo y de procedimiento a las ideas que proponemos. Tanto el propio Secretario General como el Consejo de Seguridad y la Asamblea General han de desempeñar una importante función y, a este respecto, hacemos algunas

sugerencias en las siguientes recomendaciones, sin determinar cuál sería la secuencia más adecuada para aplicarlas.

8.28 La Comisión recomienda a la Asamblea General:

*Que la Asamblea General apruebe un proyecto de resolución declaratoria que plasme los principios fundamentales de la responsabilidad de proteger y contenga cuatro elementos básicos:*

- ❑ *una afirmación de la idea de soberanía como responsabilidad;*
- ❑ *una aserción de la triple responsabilidad de la comunidad internacional de Estados –de prevenir, de reaccionar y de reconstruir– cuando se hagan llamamientos de protección humana en Estados que no puedan o no quieran cumplir su responsabilidad de proteger;*
- ❑ *una definición del criterio mínimo (grandes pérdidas de vidas humanas o depuración étnica en gran escala, ya sean reales o previsibles) que han de cumplir las situaciones que requieren protección humana para justificar la intervención militar;*  
*y*
- ❑ *una enunciación de los principios precautorios (intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables) que deben respetarse cuando se utilice la fuerza militar con fines de protección humana.*

8.29 La Comisión recomienda al Consejo de Seguridad:

- (1) *Que los miembros del Consejo de Seguridad consideren la posibilidad de alcanzar un acuerdo, y lo intenten, respecto de un conjunto de directrices que abarquen los “Principios de intervención militar” resumidos en la sinopsis, y se rijan por ellas al responder a las peticiones de intervención militar con fines de protección humana.*
- (2) *Que los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad consideren la posibilidad de alcanzar un acuerdo, y lo intenten, para abstenerse de utilizar su derecho de veto, en asuntos que no comprometan sus intereses nacionales, para obstaculizar la aprobación de resoluciones que autoricen una intervención militar con fines de protección humana y que cuenten con el apoyo mayoritario.*

8.30 La Comisión recomienda al Secretario General:

*Que el Secretario General examine, tras celebrar las consultas pertinentes con los Presidentes del Consejo de Seguridad y la Asamblea General, la mejor manera de promover la aplicación de las recomendaciones formuladas en este informe respecto de la sustancia y la adopción de medidas, tanto en esos dos órganos como mediante sus propias gestiones.*

## UN DESAFÍO QUE HAY QUE AFRONTAR

8.31 A lo largo de sus deliberaciones, la Comisión ha intentado conciliar dos objetivos: fortalecer, y no debilitar, la soberanía de los Estados y mejorar la capacidad de la comunidad internacional para reaccionar de modo decisivo cuando los Estados no puedan o no quieran

proteger a su propia población. La conjunción de ambos es esencial pues no existirá una verdadera igualdad entre los pueblos a menos que se respete la soberanía de los Estados y se aumente su capacidad de proteger a sus propios ciudadanos. Igualmente, el término “comunidad internacional” será una farsa si la comunidad de Estados no puede actuar con decisión cuando grandes grupos de seres humanos están siendo masacrados o son víctimas de la depuración étnica.

8.32 La Comisión cree que en la práctica sí pueden conciliarse estos dos objetivos: aumentar la capacidad soberana de los Estados y mejorar la capacidad de la comunidad internacional para proteger a las personas que se encuentren en peligro de muerte. Nuestra labor refleja el cambio notable, incluso histórico, que se ha registrado en la práctica de los Estados y del Consejo de Seguridad durante la última generación. Ya nadie sostiene que los Estados pueden hacer lo que les venga en gana con su propio pueblo, escudándose en el principio de soberanía. En la comunidad internacional no puede quedar impune el uso unilateral e injustificado de la fuerza, pero tampoco la masacre y la depuración étnica. No se puede tolerar que quienes hayan perpetrado tales horrores duerman tranquilos.

8.33 Este consenso básico implica que la comunidad internacional tiene la responsabilidad de actuar con decisión cuando los Estados no quieran o no puedan ejercer estas responsabilidades fundamentales. La Comisión ha tratado de exponer claramente los elementos del consenso y pide a todos los miembros de la comunidad de naciones, junto con los agentes no gubernamentales y los ciudadanos de los Estados, que acepten que la responsabilidad de proteger es un componente esencial del código de civismo internacional de los Estados y los pueblos en el siglo XXI.

8.34 Hacer frente a este desafío es más que una aspiración, es una necesidad vital. Nada ha perjudicado más a nuestro ideal compartido de que todos somos iguales en valía y dignidad y de que la tierra es nuestro hogar común que la incapacidad de la comunidad de Estados para prevenir el genocidio, las masacres y la depuración étnica. Si creemos que todos los seres humanos tienen el mismo derecho a ser protegidos de los actos que conmueven nuestras conciencias, debemos hacer que la realidad se corresponda con la retórica y los principios con la práctica. No podemos contentarnos con redactar informes y declaraciones. Tenemos que estar preparados para actuar, de lo contrario nunca podremos dormir tranquilos.

---

## APÉNDICES

---

### A. MIEMBROS DE LA COMISIÓN

**Gareth Evans (Australia), Copresidente**, es Presidente y Director General del International Crisis Group, con sede en Bruselas, desde enero de 2000. Fue senador y diputado de Australia entre 1978 y 1999 y Ministro del Gobierno durante 13 años (1983-96). Como Ministro de Relaciones Exteriores (1988–96), desempeñó un prominente papel en la elaboración del plan de paz de las Naciones Unidas para Camboya, la concertación de la Convención sobre las Armas Químicas, la fundación del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico y el establecimiento de la Comisión de Canberra sobre la eliminación de las armas nucleares. Es *Queen's Counsel* (1983) y Oficial de la Orden de Australia (2001). Entre sus muchas publicaciones cabe mencionar *Cooperating for Peace* (1993) y el artículo “Cooperative Security and Intrastate Conflict” (*Foreign Policy*, 1994), con el que ganó en 1995 el premio Grawemeyer a las ideas que sirven para mejorar el orden mundial.

**Mohamed Sahnoun (Argelia), Copresidente**, es Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas y anteriormente fue Enviado Especial del Secretario General para el conflicto entre Etiopía y Eritrea de 1999, Representante Especial de las Naciones Unidas y la Organización de la Unidad Africana (OUA) para la región africana de los Grandes Lagos (1997) y Representante Especial del Secretario General para Somalia (de marzo a octubre de 1992). También fue miembro de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland). Es un destacado diplomático argelino que ha sido Embajador en Alemania, Francia, los Estados Unidos y Marruecos, y Representante Permanente ante las Naciones Unidas en Nueva York. Asimismo desempeñó el cargo de Vicesecretario General de la Organización de la Unidad Africana y la Liga Árabe.

**Gisèle Côté-Harper (Canadá)** ejerce como abogada y es catedrática de Derecho en la Universidad de Laval (Quebec). Entre otros muchos órganos, ha pertenecido al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de Quebec. Fue Presidenta del Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático (Montreal) entre 1990 y 1996 y miembro de la delegación oficial del Canadá en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995. Fue galardonada en 1995 con la Medalla de la Paz Lester B. Pearson Peace Medal y en 1997 fue nombrada Oficial de la Orden del Canadá, además de recibir la Medalla del Colegio de Abogados de Quebec. Entre sus publicaciones destaca *Traité de droit pénal canadien* (4<sup>th</sup> ed., 1998).

**Lee Hamilton (Estados Unidos)** es Director del Woodrow Wilson International Center for Scholars (Washington D.C.) y del Center on Congress de la Universidad de Indiana. Fue miembro del Congreso de los Estados Unidos entre 1965 y 1999, su excelente currículum incluye la Presidencia del Comité de Relaciones Internacionales, el Comité Permanente de Inteligencia y el Comité Mixto de Economía. Ha sido miembro de diversas comisiones que se ocupan de cuestiones internacionales, como el Grupo de Trabajo sobre el fortalecimiento de las instituciones públicas palestinas, el Grupo de Trabajo sobre el futuro de la estructura financiera internacional y el Grupo de Trabajo Independiente del Consejo de Relaciones Exteriores sobre las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba en el siglo XXI, así como de otros muchos paneles, comités y juntas.

**Michael Ignatieff (Canadá)** ocupa actualmente la Cátedra Carr de Práctica en materia de derechos humanos en la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard. También es Asociado Principal del Consorcio Siglo XXI y fue miembro de la Comisión Internacional Independiente para Kosovo. Desde 1984 ha trabajado por cuenta propia como escritor, locutor, historiador, filósofo especializado en ética y analista cultural. Ha escrito mucho sobre los conflictos étnicos y, más recientemente, sobre los diversos conflictos de los Balcanes, con obras como *Virtual War: Kosovo and Beyond*. También es autor de otros muchos libros, incluida una biografía del filósofo liberal Isaiah Berlin. Con su obra *The Russian Album*, unas memorias familiares, ganó el Premio del Gobernador General del Canadá y el Premio Heinemann de la Real Sociedad Literaria de Gran Bretaña en 1988. Su Segunda novela, *Scar Tissue*, fue finalista del Premio Booker en 1993.

**Vladimir Lukin (Federación de Rusia)** es Portavoz Adjunto de la Duma Estatal de la Federación de Rusia. Trabajó en el Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales de Moscú (1961–65) y en el Instituto de Estudios Canadienses y Estadounidenses de la Academia de Ciencias de la Unión Soviética (1968–87). De 1965 a 1968 fue editor de la revista internacional *Problems of the World and Socialism* en Praga, pero en 1968 fue expulsado por oponerse a la invasión soviética de Checoslovaquia. Ingresó en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la URSS en 1987 y fue Embajador en los Estados Unidos (1992–93). Fue elegido Diputado del Soviet Supremo de la República Socialista Soviética Federada de Rusia en 1990 y de la Duma Estatal de la Federación de Rusia en 1993. Ese mismo año contribuyó a fundar la Facción Yabloko, partido al que sigue representando. Fue asimismo Presidente del Comité de Asuntos Internacionales de la Duma (1995–99).

**Klaus Naumann (Alemania)** ocupó la Presidencia del Comité Militar del Atlántico Norte de la OTAN (1996–99) y su papel fue fundamental para resolver la crisis de Kosovo y desarrollar la nueva estructura integrada del mando militar de la OTAN. Ingresó en el Bundeswehr en 1958. Como coronel, fue miembro del estado mayor del Representante Militar de Alemania en el Comité Militar de la OTAN en Bruselas de 1981 a 1982. Ascendió a General de Brigada en 1986, y con dos estrellas ocupó el cargo de Jefe Adjunto de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas Federales. Fue ascendido a General de cuatro estrellas en 1991 y nombrado al mismo tiempo Jefe de Estado Mayor, puesto que ocupó hasta su designación como Presidente del Comité Militar del Atlántico Norte. Tras retirarse, fue miembro del *Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*.



**Cyril Ramaphosa (Sudáfrica)** es Presidente Ejecutivo de Rebserve, una importante empresa sudafricana de administración de locales y servicios. Fue elegido Secretario General del Congreso Nacional Africano en junio de 1991 pero en 1996 abandonó la política para dedicarse a los negocios. Tuvo un papel esencial en la creación del sindicato más grande y poderoso de Sudáfrica, la Unión Nacional de Mineros, a partir de 1982. Es abogado, pese a que sus estudios universitarios se vieron interrumpidos por los períodos que pasó en prisión debido a su actividad política. Su intervención fue fundamental en las negociaciones mantenidas con el anterior régimen sudafricano para lograr un fin pacífico del *apartheid* y celebrar en el país las primeras elecciones democráticas en abril de 1994, tras las cuales fue elegido Presidente de la Nueva Asamblea Constitucional. En octubre de 1987 recibió el Premio Olof Palme y fue invitado a participar en el proceso de paz de Irlanda del Norte en mayo de 2000.

**Fidel V. Ramos (Filipinas)** fue Presidente de la República de Filipinas de 1992 a 1998 y, desde 1999, preside la Fundación Ramos para la Paz y el Desarrollo, que se ocupa de la seguridad, el desarrollo sostenible, la gobernanza democrática y la diplomacia económica en Asia y el Pacífico. Antes de ser Presidente ejerció una larga y destacada carrera militar y política, prestando servicios en las guerras de Corea y Vietnam. Fue nombrado Jefe Adjunto de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de Filipinas en 1981 y Jefe de Estado Mayor en 1986, y posteriormente ocupó el cargo de Secretario de Defensa Nacional entre 1988 y 1991. Desempeñó un papel crucial en las negociaciones de paz con los rebeldes musulmanes del sur de Filipinas y es autor del libro *Break Not the Peace*, sobre ese proceso de paz.

**Cornelio Sommaruga (Suiza)** es Presidente de la Caux Foundation for Moral Re-Armament y del Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra. Además es miembro de la Junta del Instituto para una sociedad abierta de Budapest y perteneció al *Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*. Anteriormente fue Presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja (1987–1999). De 1984 a 1986 fue Secretario de Estado de Suiza para las relaciones económicas exteriores. En 1960 inició una larga y destacada carrera como diplomático de Suiza, y durante un tiempo, desde 1973, ocupó el cargo de Vicesecretario General de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) en Ginebra. En 1977 y 1978 fue Presidente de la Comisión para Europa de las Naciones Unidas.

**Eduardo Stein Barillas (Guatemala)** trabaja para el PNUD en Panamá y fue Jefe de la Misión de Observadores de la OEA que supervisó las elecciones generales celebradas en el Perú en mayo de 2000. Fue Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala (1996–2000) y desempeñó un papel fundamental supervisando las negociaciones de paz del país y particularmente recabando el apoyo internacional. Ha impartido clases en varias universidades de Guatemala y Panamá entre 1971 y 1980 y de 1985 a 1987, y de 1982 a 1993 residió en Panamá, donde trabajó en diversos proyectos de desarrollo regional del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y el Grupo Contadora, lo que le permitió cooperar con distintos países de América Latina, la Comunidad Europea y los países nórdicos. Desde diciembre de 1993 hasta 1995 fue Representante Residente en Panamá de la Organización Internacional para las Migraciones.

**Ramesh Thakur (India)** ocupa desde 1998 el cargo de Vicerrector de la Universidad de las Naciones Unidas (Tokio) y se encarga del programa de paz y gobernanza de dicha Universidad. Cursó estudios en la India y el Canadá y fue profesor y después catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad de Otago (Nueva Zelanda) de 1980 a 1995. A continuación fue nombrado Catedrático y Jefe del Peace Research Centre de la Universidad Nacional Australiana de Canberra, donde participó en la Conferencia encargada del examen y la ampliación del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, la redacción del Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares y la Campaña internacional de prohibición de las minas terrestres. También fue consultor de la Comisión de Canberra sobre la eliminación de las armas nucleares. Es autor de numerosos libros y artículos, entre los que cabe destacar *Past Imperfect, Future Uncertain: the United Nations at Fifty*, y en 2000 fue coeditor de *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention*.

## B. ASÍ TRABAJÓ LA COMISIÓN

### **Mandato**

En la Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en septiembre de 2000, el Primer Ministro del Canadá, Jean Chrétien, anunció el establecimiento de una comisión internacional independiente sobre intervención y soberanía de los Estados en respuesta al llamamiento hecho por el Secretario General Kofi Annan a la comunidad internacional para que intentara alcanzar un nuevo consenso internacional sobre la forma de responder a las violaciones masivas de los derechos humanos y el derecho humanitario.

Al inaugurar la Comisión el 14 de septiembre de 2000, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Lloyd Axworthy, dijo que el mandato de la Comisión sería promover un debate exhaustivo sobre esas cuestiones y favorecer un consenso político mundial sobre la forma de pasar de la polémica, y a menudo la parálisis, a la acción dentro del sistema internacional, particularmente por medio de las Naciones Unidas. Al igual que la Comisión Brundtland sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en el decenio de 1980 tomó los temas aparentemente irreconciliables del desarrollo y la protección ambiental y, mediante un proceso de intenso debate intelectual y político, creó la noción de “desarrollo sostenible,” cabía esperar que la CIISE encontrara nuevas formas de conciliar las nociones aparentemente irreconciliables de intervención y soberanía estatal.

Se propuso que la Comisión concluyera su labor en el plazo de un año, lo que permitiría al Gobierno del Canadá aprovechar la celebración del 56º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas para informar a la comunidad internacional de los resultados obtenidos por la Comisión y de sus recomendaciones.

### **Miembros de la Comisión**

El Gobierno del Canadá invitó a presidir la Comisión al Honorable Gareth Evans, Presidente del International Crisis Group y ex Ministro de Relaciones Exteriores de Australia, y al Excmo. Sr. Mohamed Sahnoun, de Argelia, Asesor Especial del Secretario General de las Naciones



Unidas y ex Representante Especial para Somalia y la Región de los Grandes Lagos. En consulta con los Copresidentes se nombró a otros diez distinguidos miembros, que representaban una enorme gama de procedencias geográficas, opiniones, puntos de vista y experiencias, y que estaban sumamente capacitados para abordar la compleja variedad de cuestiones jurídicas, éticas, políticas y operacionales que debía tratar la Comisión. En el Apéndice A figura la lista completa de los miembros de la Comisión, junto con un breve currículum.

### **Junta Consultiva**

El Ministro de Relaciones Exteriores del Canadá, el Honorable John Manley, nombró una Junta Consultiva internacional integrada por ministros y ex ministros de relaciones exteriores y otras personalidades eminentes, que serviría de referencia política para la CIISE. La Junta Consultiva debía ayudar a los miembros de la Comisión a situar su informe en la realidad política actual y prestarles asistencia para lograr el impulso y el compromiso político necesarios para aplicar sus recomendaciones.

Los miembros de la Junta Consultiva son el Honorable Lloyd Axworthy (Presidente), Director y Jefe Administrativo del Liu Centre for the Study of Global Issues de la Universidad de la Columbia Británica; la Excma. Sra. María Soledad Alvear Valenzuela, Ministra de Relaciones Exteriores de la República de Chile; el Dr. Hanan Ashrawi, ex Ministro de Gobierno de la Autoridad Nacional Palestina; el Muy Honorable Robin Cook, Presidente del Consejo y Presidente de la Cámara de los Comunes del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; el Sr. Jonathan F. Fanton, Presidente de la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur; el Profesor Bronislaw Geremek, Presidente del Comité de Derecho Europeo del Sejm de la República de Polonia; la Excma. Sra. Rosario Green Maclas, ex Secretaria de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos; el Dr. Vartan Gregorian, Presidente de la Carnegie Corporation de Nueva York; el Dr. Ivan Head, Director Fundador del Liu Centre for the Study of Global Issues de la Universidad de la Columbia Británica; el Honorable Patrick Leahy, Senador de los Estados Unidos; el Excmo. Sr. Amre Moussa, Secretario General de la Liga de Estados Árabes y ex Ministro de Relaciones Exteriores de la República Árabe de Egipto; el Excmo. Sr. George Papandreou, Ministro de Relaciones Exteriores de la República Helénica; el Excmo. Sr. Dr. Surin Pitsuwan, ex Ministro de Relaciones Exteriores del Reino de Tailandia; el Dr. Mamphele Ramphela, Director General del World Bank Group y ex Vicerrector de la Universidad de Ciudad del Cabo; y el Excmo. Sr. Adalberto Rodríguez Giavarini, Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.

La Junta Consultiva se reunió con miembros de la Comisión en Londres el 22 de junio de 2001; los siguientes miembros participaron en un debate que resultó sumamente animado y productivo: el ex Ministro de Exteriores del Canadá, Lloyd Axworthy; el Secretario General de la Liga Árabe, Amr Moussa; el ex Secretario de Exteriores del Reino Unido, Robin Cook; la ex Ministra de Exteriores de México, Rosario Green; el ex Ministro de Exteriores de Chile, Juan Gabriel Valdés (que representó también al actual Ministro de Exteriores de Chile); los representantes de los Ministros de Exteriores de la Argentina y Grecia; el Presidente de la Fundación MacArthur, Johnathan Fanton; y el Director Fundador del Liu Centre de la Universidad de la Columbia Británica, Ivan Head.

## **Reuniones de la Comisión**

La Comisión celebró cuatro reuniones completas en Ottawa los días 5 y 6 de noviembre de 2000, en Maputo los días 11 y 12 de marzo de 2001, en Nueva Delhi los días 11 y 12 de junio de 2001, en Wakefield (Canadá) los días 5 y 9 de agosto de 2001, y en Bruselas el 30 de septiembre de 2001. También hubo una reunión oficiosa de la Comisión en Ginebra el 1 de febrero de 2001, en la que participaron varios de sus miembros personalmente y otros por conferencia, así como otras muchas reuniones de pequeños grupos de miembros como parte de las mesas redondas y consultas que se detallan a continuación.

En su primera reunión, los miembros de la Comisión examinaron una serie de cuestiones fundamentales, decidieron cuáles eran las más importantes y eligieron un planteamiento general. Se redactó y distribuyó un primer borrador del informe, que se estudió durante la reunión celebrada en Ginebra a principios de febrero y se amplió en la que tuvo lugar en Maputo en marzo. En mayo se preparó un borrador más completo, que se entregó a los miembros de la Comisión para que lo examinaran y formularan comentarios iniciales, y que se analizó con más detalle en la reunión de Nueva Delhi, en junio. En esa reunión se acordó introducir ciertos cambios en el contenido y la estructura del informe. A principios de julio se redactó y distribuyó un nuevo borrador y los miembros de la Comisión presentaron comentarios concretos por escrito.

Las demás etapas del proceso contaron con la participación de los propios Copresidentes –que estuvieron reunidos varios días en Bruselas en julio– y dieron como resultado un borrador completo, con considerables aportaciones escritas de otros integrantes de la Comisión. El borrador de los Copresidentes, que se entregó a los demás miembros una semana antes de la reunión de Wakefield, se analizó exhaustivamente durante cuatro días y finalmente se aprobó por unanimidad. La Comisión celebró una última reunión en Bruselas a finales de septiembre, con el fin de considerar las implicaciones que para el informe podrían tener los horribles atentados terroristas perpetrados en Nueva York y Washington D.C. ese mismo mes; como resultado de ellos se hicieron diversos ajustes en el texto final publicado.

## **Consultas**

A fin de estimular el debate y procurar que la Comisión escuchara la máxima variedad posible de opiniones durante su mandato, se celebraron doce mesas redondas regionales y consultas nacionales en todo el mundo entre enero y julio de 2001. Por orden cronológico tuvieron lugar en Ottawa el 15 de enero, en Ginebra los días 30 y 31 de enero, en Londres el 3 de febrero, en Maputo el 4 de marzo, en Washington D.C. el 2 de mayo, en El Cairo el 21 de mayo, en París el 23 de mayo, en Nueva Delhi el 10 de junio, en Beijing el 14 de junio, en Nueva York los días 26 y 27 de junio de 2001, y en San Petersburgo el 16 de julio. En el suplemento que acompaña al informe de la Comisión se resumen las cuestiones tratadas en estas reuniones y se enumeran los participantes en ellas.

Al menos uno de los Copresidentes, y por lo general ambos, asistieron a cada una de estas consultas, en la mayoría de los casos junto con otros miembros de la Comisión. También se invitó a asistir a diversos funcionarios nacionales y regionales, así como a representantes de la sociedad civil, las ONG, las instituciones académicas y los grupos de estudio. Antes de cada reunión se distribuyó entre los participantes un documento en que se exponían las principales cuestiones desde el punto de vista de la Comisión, a fin de estimular el debate, y se invitó con

antelación a algunos asistentes a preparar documentos y hacer exposiciones especiales sobre distintos aspectos de dichas cuestiones. Estos documentos constituyeron una fuente adicional de materiales de investigación que fue de suma utilidad para la Comisión. Además se encargó a un miembro de cada mesa redonda que redactara un informe resumido de las actas y los resultados de cada una de las mesas redondas. En el suplemento del presente informe se mencionan con más detalle todas estas contribuciones.

Se organizaron asimismo reuniones periódicas de información con los gobiernos interesados en diversas capitales, y con las misiones diplomáticas de Nueva York y Ginebra. También se celebraron consultas en Ginebra el 31 de enero con los Directores o altos funcionarios de las principales organizaciones internacionales (la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra; el ACNUR; la Comisión de Derechos Humanos; la OMS; la OIM; el CICR/FICR; y la OCAH).

### **Investigación**

Se organizó un amplio programa de investigación para respaldar la labor de la Comisión. Con el fin de aprovechar y complementar las muchas iniciativas emprendidas anteriormente sobre estas cuestiones, los miembros de la Comisión partieron de los resultados de los debates y deliberaciones generados en las Naciones Unidas y en foros regionales y de otro tipo; el vasto corpus de publicaciones académicas y de investigación normativa sobre el tema, incluidos diversos estudios independientes importantes patrocinados por ciertos países; y una serie de documentos y estudios encargados específicamente para la CIISE.

Para complementar y consolidar la dimensión intelectual de la labor de la Comisión, se creó un equipo internacional de investigación, dirigido conjuntamente por Thomas G. Weiss, de los Estados Unidos, Catedrático y Presidente del Graduate Center de la Universidad de la Ciudad de Nueva York (CUNY), donde también codirige el Proyecto de Historia Intelectual de las Naciones Unidas, y por Stanlake J.T.M. Samkange, de Zimbabwe, abogado y redactor de discursos del Secretario General de las Naciones Unidas Boutros Boutros-Ghali. Tom Weiss, junto con el investigador Don Hubert, del Canadá, fue el principal encargado de preparar los artículos de investigación contenidos en el suplemento, mientras que la función primordial de Stanlake Samkange fue la de relator, ayudando a la Comisión a redactar su informe.

También otros miembros del equipo de investigación desempeñaron un papel importante. Carolin Thielking, de la Universidad de Oxford, bajo la supervisión del Profesor Neil MacFarlane, contribuyó mucho a la preparación de la bibliografía que figura en el suplemento. La Dirección de Investigación, ubicada en el Graduate Center de la CUNY, en Nueva York, también contó con la competente asistencia de los doctorandos Kevin Ozgercin y Peter Hoffman.

Es de esperar que el material de investigación preparado por la Comisión e incluido en el suplemento, junto con el propio informe, representen un legado duradero para los investigadores, los especialistas y los responsables normativos en ese campo. Por ello, tanto el suplemento como el informe están disponibles en CD-ROM y la bibliografía contiene referencias cruzadas a las palabras clave para que así resulte más útil como instrumento de investigación. Estos y otros documentos pueden consultarse también en la página especial de la CIISE en internet –[www.iciss-ciise.gc.ca](http://www.iciss-ciise.gc.ca)– que se mantendrá al menos durante los próximos cinco años.

**Apoyo administrativo**

La administración del plan de trabajo de la Comisión corrió a cargo de una pequeña secretaría, creada como parte del apoyo prestado a la CIISE por el Gobierno del Canadá. La secretaría, que estaba ubicada dentro del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, en Ottawa, se ocupó de recaudar los fondos necesarios, organizó las mesas redondas de consulta y las reuniones de los miembros de la Comisión, gestionó la publicación y distribución del informe de la Comisión y la investigación previa, y encabezó las gestiones diplomáticas destinadas a recabar el apoyo de los gobiernos y el respaldo político al debate. Al frente de la secretaría estaban Jill Sinclair, Directora Ejecutiva, y Heidi Hulan, Directora Adjunta, y sus demás integrantes eran Susan Finch, Directora de la Estrategia de Difusión; Tony Advokaat y Joseph Moffatt, Asesores de Políticas; Tudor Hera, Analista de Políticas; Harriet Roos, Directora de Comunicaciones; y Carole Dupuis-Têtu, Auxiliar Administrativa. El ex diplomático australiano Ken Berry actuó como Auxiliar Ejecutivo de los Copresidentes y el personal de las embajadas canadienses de todo el mundo y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Ottawa prestaron apoyo adicional a la secretaría.

**Financiación**

La CIISE contó con financiación del Gobierno del Canadá y de importantes fundaciones internacionales como la Carnegie Corporation de Nueva York, la Fundación William y Flora Hewlett, la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur, la Fundación Rockefeller y la Fundación Simons. La CIISE también está en deuda con los Gobiernos de Suiza y el Reino Unido por la generosa asistencia financiera y en servicios que prestaron a la Comisión.

---

# ÍNDICE

---

## A

abstención constructiva. *Véase* derecho de veto: código de conducta  
 acción unilateral. *Véase* intervención: unilateral  
 ACNUR, 39  
 administración bajo la autoridad de las Naciones Unidas, **48**  
 administración fiduciaria. *Véase* administración bajo la autoridad de las Naciones Unidas  
 África, 58  
   Informe sobre las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible, 44  
 agentes, 4, 7, 29, 49, 77  
 alerta temprana, **23–25**  
   creación de una nueva dependencia, 24  
 Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 4. *Véase también* Naciones Unidas  
 amenazas contra la paz y la seguridad internacionales. *Véase* paz y seguridad internacionales  
 Américas, 59  
 Amnistía Internacional, 24  
 Angola, 71  
 Annan, Kofi, vii, 2, 15. *Véase también* Naciones Unidas: Secretario General  
 APRONUC, 46  
 armas pequeñas, 26, 44, 45, 71  
 Asamblea General, xiii, 55, 57, 59  
   posible resolución, **80, 81**  
 asistencia para el desarrollo, 21, **22, 27**  
 ataque contra los Estados Unidos. *Véase* terrorismo: ataque contra los Estados Unidos  
 autoridad, viii, 1, 6, 17, 58, **51–60**. *Véase también* Consejo de Seguridad  
   competente, xii, 36, **51–60**  
   fuerzas de intervención, 48, 63  
   insuficiente, 16  
 Axworthy, Lloyd, ix

## B

bajas. *Véase* cuestiones operacionales  
 Banco Mundial, 30  
 Bélgica, 7, 27  
 bloqueos, 9  
 Bosnia, vii, 6, 22, 66, 68, 71. *Véase también* cuestiones operacionales: relaciones entre civiles y militares  
 buenos oficios, 21, 26

## C

Cámara de los Lores. *Véase* Pinochet, Augusto  
 cambio en los términos del debate, **17–19**. *Véase también* responsabilidad de proteger  
 Camboya, 22, 45, 48, 71  
 Canadá, 2

Carta de las Naciones Unidas  
   Art. 1.3, 14  
   Art. 10, 52  
   Art. 11, 52  
   Art. 12, 52  
   Art. 2.1, 8, 12  
   Art. 2.4, 51  
   Art. 2.7, 12, 51, 55  
   Art. 24, xi, 51, 56  
   Art. 39, 51  
   Art. 41, 51  
   Art. 42, 51  
   Art. 51, 13, 38, 51, 58  
   Art. 55, 25  
   Art. 76, 47  
   Art. 99, xii, 24, 54, 79  
   Capítulo VI, 51, 71  
   Capítulo VII, 16, 38, 51, 71  
   Capítulo VIII, 52  
   Capítulo XII, **47**  
   reforma, 80  
 catástrofes ambientales, 15, 16, 37, 78  
 causa justa, xii, **36–38**  
 CEDEAO, 16  
 Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra, 71  
 CICR, 4, 23, 39, 66  
 cinco miembros permanentes. *Véase también* derecho de veto  
   acción en contra, 42  
   función, xiii, 6, **55, 56**  
 civiles blanco de ataques, 5, 13, 72  
 civismo internacional, 9, 41, **78**  
 coaliciones ad hoc. *Véase* coaliciones de buena voluntad;  
   Consejo de Seguridad – inacción  
 coaliciones de buena voluntad, 1, 57, 59, 61, 79  
 coherencia, 6, 11  
 combinación de motivos. *Véase* intervención: motivos  
 Comisión Carnegie para la Prevención de los Conflictos Mortíferos, 22, 29  
 Comité Internacional de la Cruz Roja. *Véase* CICR  
 comités de personalidades, 26  
 comunicaciones  
   mejora. *Véase* mundialización  
 condición de miembro de órganos internacionales, 35  
 conflicto intraestatal, 4, 6, 13, 41, 70  
 Congo, 52  
 Consejo de Seguridad  
   autoridad, vii, viii, xii, 1, 16, 38, **51–52, 53–57, 62**  
   código de conducta, 56  
   consecuencias de la inacción, xiii, **59–60, 76**  
   deber, 51, 54  
   extralimitación en su autoridad, 55  
   función, 8, 25, 34, 40, 54, 75, 80  
   inacción, **57–60**  
   legitimidad, 55  
   organizaciones regionales, 52, 59  
   posibles directrices, **81**  
   práctica, 16, 38, 82

reforma, 54, **55–56**  
 resoluciones 1368 y 1373, ix  
 consolidación de la paz, 27, **43–44**, **69–72**, 76  
 control de armamentos y desarme, 26  
 Convención contra el Genocidio, 7, 17, 37, 55  
 Convención contra la Tortura, 7, 27  
 Convención de Ottawa sobre las minas terrestres, 15, 71  
 Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. *Véase* Convención contra el Genocidio  
 Convenios de Ginebra, xiii, 7, 15, 17, 37, 55, 67, 72  
 cooperación y entrenamiento militar, 34  
 Corea, 52  
 Corte Internacional de Justicia, 55  
 Corte Penal Internacional, 4, 7, 15, 27, 55, 72  
 creación de capacidad, 25, 30, 82  
 creación de coaliciones, **63**  
 crímenes de guerra, 27, 37, 67, 72. *Véase también* Convenios de Ginebra  
 crímenes de lesa humanidad, 7, 27, 37  
 criterios. *Véase* intervención: criterios  
 Croacia, 46  
 cuerpos de seguridad, 26  
   reforma, 70  
 cuestiones operacionales, **xiii**, **61–73**, 75  
   bajas, 40, 68, 77  
   concepto operacional, xiii, 62, 64  
   consolidación de la paz, **69–72**  
   creación de coaliciones, **63**  
   desarme, desmovilización y reintegración, 26, 44, 45, **70–71**  
   doctrina propuesta, **72–73**  
   estructura de mando, xiii, **65–66**  
   factores políticos, 63, 66, 72  
   funciones de la policía. *Véase* funciones de la policía  
   imposición de castigos a las tropas de intervención, 67  
   jerarquía de mando, xiii, 72  
   mandato, xiii, **64–65**, 72  
   objetivos, xiii, **63–64**  
   operaciones después de los conflictos, 62, **69–72**  
   planificación, **62–65**, 68, 69  
   proporcionalidad, 67  
   protección de la fuerza, xiii  
   rasgos distintivos de la intervención militar, 61, 63, 66, 67, 72  
   recursos, xiii, **65**, 72  
   reglas de combate, xiii, 64, **66–67**, 72  
   relaciones con los medios de difusión, **68–69**  
   relaciones entre civiles y militares, xiii, **66**, 73  
   transferencia de la autoridad, **69**

## D

decisión de intervenir. *Véase* intervención  
 Declaración Universal de Derechos Humanos, 7, 14, 17, 53  
 delincuencia organizada, 4, 5, 70  
 democracia  
   derrocamiento, 38, 40  
 democratización, 4, 13, 25, 48  
 dependencia excesiva de las fuerzas de intervención. *Véase* reconstrucción: dependencia excesiva  
 depuración étnica, xii, xiii, 6, 16, 36–**38**, 45, 77, 81, 82  
 derecho a intervenir. *Véase* intervención  
 derecho consuetudinario internacional, 7, 17, 55

derecho de veto, xiii, 54, **55–56**. *Véase también* cinco miembros permanentes  
   código de conducta, 56, **81**  
 derecho humanitario en los conflictos armados. *Véase* Convenios de Ginebra  
 derecho internacional humanitario en los conflictos armados. *Véase* Convenios de Ginebra  
 derechos humanos, 4, 7, 9, **14–15**, 21, 25, 38  
   jurisdicción interna, 51  
   observadores, 27  
   organizaciones, 24, 26  
   respeto, 44, 72  
 derrocamiento de un gobierno democrático. *Véase* democracia: derrocamiento  
 desarme, desmovilización y reintegración, 71. *Véase también* cuestiones operacionales  
 desminado. *Véase* cuestiones operacionales: actividades relativas a las minas  
 desplazados, 44, 46, 70, 71  
 despliegue preventivo, 28, **61**, 62  
 diálogo de segunda vía, 26  
 diamantes. *Véase* recursos: apropiación  
 directrices para el Consejo de Seguridad. *Véase* Consejo de Seguridad  
 discriminación racial, **38**  
 discriminación racial, religiosa, étnica, 5  
 disensión, 17  
 disidencia armada, 5  
 doctrina de las operaciones de protección humana. *Véase* cuestiones operacionales: doctrina propuesta  
 dualidad de criterios, 27

## E

ECOMOG, 52  
 efecto CNN. *Véase* medios de difusión  
 Egipto, 52  
 ejército  
   reforma, 26  
 El Salvador, 22  
 embargos, 34, 62  
 enjuiciamiento criminal, 9, **27–28**, 33  
 Eritrea, 71  
 estado de derecho, 25, 26, 65, 67, 69, 72  
 Estados  
   fallidos, xi, 9, 37, 47, 48  
   frágiles, 5, 9, 22, 30  
   que respaldan el terrorismo, 6  
 Estados Unidos  
   ataque terrorista. *Véase* terrorismo: ataque contra los Estados Unidos  
 estrategia de retirada, 43, 64  
 estructura de mando. *Véase* cuestiones operacionales  
 Etiopía, 71  
 evolución del entorno internacional. *Véase* intervención: evolución del entorno  
 ex combatientes. *Véase* cuestiones operacionales

## F

factores económicos, 26, 27, 44, **47**, **76**  
 Federación Internacional de Derechos Humanos, 24



Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, 4  
 FIDH. *Véase* Federación Internacional de Derechos Humanos  
 fines de protección humana. *Véase* intervención  
 FMI, 27, 30  
 Fondo Monetario Internacional. *Véase* FMI  
 fragmentación estatal, 5  
 fuerza  
   amenaza o uso, 13, 28, 36, 38, 40, 51, 53, 61, 68, 80  
   otras alternativas, 10, 33–35, 62  
 Fuerza de Tareas Unificada, 63  
 funciones de la policía, 45, 67, 69, 70, 72

## G

genocidio, xii, 6, 7, 24, 27, 36–38, 66  
 gobernanza, 4, 21, 30, 48, 65, 69  
 Golfo Pérsico, 22  
 grandes pérdidas de vidas humanas, viii, xii, xiii, 6, 16, 18, 36–38, 77, 81, 82  
 grandes potencias. *Véase también* intervención: posibilidades razonables  
   acción en contra, 42  
 Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas.  
   *Véase* Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas  
 Guerra Fría, 54  
   período posterior, 3, 8, 77  
   práctica, 12

## H

Haití, 22, 70  
 hambre, 15, 18  
 Human Rights Watch, 24

## I

imposición de la paz, 8, 25, 52, 61, 62, 66, 67, 72  
 impunidad, 14, 46, 82. *Véase también* inmunidad soberana  
 inanición, viii, 37, 77  
 Indonesia, 42  
 Informe Brahimi. *Véase* Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas  
 Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, 21, 24, 61  
 informe del Secretario General sobre la prevención, 22  
 inmunidad soberana, 28  
 instituciones académicas, 4  
 instituciones de Bretton Woods. *Véase* FMI, Banco Mundial  
 instituciones financieras internacionales, 29. *Véase también* FMI; Banco Mundial  
 intención correcta, xii, 40–41, 81  
 interés nacional, 78  
 International Crisis Group, 23  
 intervención. *Véase también* coaliciones de buena voluntad  
   alcance del concepto, 9–10, 75  
   alternativas a la acción militar, 33–35. *Véase también* sanciones  
   sanciones  
   colectiva, 53  
   con fines de protección humana, 1, 3, 4, 6, 8, 10, 11, 12, 16–19, 33–42, 51, 54, 57, 61–73, 75–82

con la aprobación del Consejo de Seguridad, xii, 54, 57  
 criterios, 16, 35–39, 59, 81  
 decisión de intervenir, 35–42  
 'derecho a intervenir', 11, 17  
 dilema, 1–3  
 evolución del entorno, 3–8  
 exclusión de la opción militar, 38–39  
 intención correcta, 40–41, 81  
 legitimidad, 17, 53, 54, 58  
 medios proporcionales, 41, 81  
 militar, xii, 1, 6, 9, 10, 11, 16, 19, 28, 33–42, 43, 48, 51–60, 61–73, 75–82. *Véase también* cuestiones operacionales  
 motivos, 10, 40, 58, 77  
 obligaciones después de la intervención, 43–47  
 organizaciones regionales, 58–59, 79  
 posibilidades razonables, 42, 81  
 principios precautorios, xii, 6, 17, 40–42, 51, 59, 60, 81  
 pruebas, 39  
 rasgos distintivos. *Véase* cuestiones operacionales  
 recursos necesarios, 57  
 último recurso, 41, 81  
 unilateral, 53, 75  
 voluntad política. *Véase* voluntad política y prevención creíble, 21, 28  
 intervención humanitaria  
   razones para no utilizar el término, 10  
 Iraq, 69

## J

jurisdicción interna, 51  
 jurisdicción universal, 7, 15, 27

## K

Kosovo, vii, 1, 6, 11, 16, 48, 49, 58, 59, 63, 71, 78

## L

legítima defensa, 13, 38, 51, 66. *Véase también* terrorismo:  
   ataque contra los Estados Unidos  
 legitimidad. *Véase* intervención; autoridad  
 Liberia, 16, 52  
 libre determinación, 40, 48  
 Lockerbie, 55

## M

Macedonia, 28, 62  
 mandato de la fuerza de intervención. *Véase* cuestiones operacionales  
 Manley, John, ix  
 mantenimiento de la paz, 6, 8, 23, 77  
   concepto distinto de la intervención militar, 61–62  
 mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. *Véase* paz y seguridad internacionales  
 masacres, viii, xii, xiii, 6, 16, 18, 36–38, 77, 81, 82  
 medidas diplomáticas, 35, 51  
 medidas previas a la acción militar. *Véase* intervención:  
   sanciones

medios de difusión, 4, 6, 8, 23, 29, 63, **68–69**, 76, 77, **79**. *Véase también* cuestiones operacionales  
 medios proporcionales, xii, xiii, 17, **41**, 67, 81  
 mesas redondas, 3  
 minas terrestres, 15, 26  
 minorías, 25, 26, **41**, **45**, 46, 70  
 misiones de investigación, 26, 39  
 modelos jurídicos, 46  
 motivos. *Véase* intervención: motivos  
 movilización de la voluntad política. *Véase* voluntad política  
 movimientos rebeldes, 4, 58  
 mundialización, 5, 7, 9, 78

## N

Naciones Unidas  
 Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 39  
 Carta. *Véase* Carta de las Naciones Unidas  
 credibilidad, **60**  
 función de la Sede, 24  
 Secretaría, 79  
 Secretario General, xii, 2, 15, 22, 24, 26, 29, 39, 44, 56, 72, 79, 80, **81**  
 niños soldados, 5, 27  
 no intervención, **12–13**, **35**, 51, 53, 75  
 excepciones, 36  
 nueva práctica. *Véase* responsabilidad de proteger  
 Nueva York  
 ataque. *Véase* terrorismo: ataque contra los Estados Unidos

## O

obligaciones después de la intervención, **43–47**  
 observadores, 27  
 ocupación, límites, 40, **48–50**  
 ONG  
 papel, 4, 7, 22, 23, 29, 66, 77, 79  
 ONUSOM I, 63  
 ONUSOM II, 65  
 organismos de inteligencia, 23, 24  
 Organización de la Unidad Africana, 22, 59  
 Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, 22  
 organizaciones no gubernamentales. *Véase* ONG  
 organizaciones regionales, 29, 52  
 acción contra sus miembros, xiii, 52  
 actuación fuera de su zona, 59  
 alerta temprana, 24  
 creación de capacidad, 25  
 intervención, xiii, **58–59**, 79  
 OSCE. *Véase* Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa  
 OTAN, 16, 59, 63, 72, 77  
 OUA. *Véase* Organización de la Unidad Africana

## P

paz y seguridad. *Véase* paz y seguridad internacionales  
 paz y seguridad internacionales  
 alcance del concepto, **54**, 56  
 incumplimiento de condiciones, 16  
 mantenimiento, 13, 24, 25, 51  
 Pentágono. *Véase* terrorismo: ataque contra los Estados Unidos

período extraordinario de sesiones de emergencia. *Véase* Asamblea General; Unión pro Paz  
 Pinochet, Augusto, 7, 28  
 planificación. *Véase* cuestiones operacionales  
 poder judicial  
 independencia, 26, 46  
 posibilidades razonables, xii, **42**, 81  
 prevención, xi, 8, 17, 18, **21–31**, 43, 59, 78, 81  
 causas profundas, 21, **25–26**  
 coercitiva, 21  
 credibilidad, 21  
 despliegue consensuado, 28, 61, 62  
 directa, **26–31**  
 e intervención, 10, 76  
 informe del Secretario General, 25, 30  
 utillaje. *Véase* prevención: directa; causas profundas  
 prevención de conflictos. *Véase* prevención de las causas profundas. *Véase* prevención: causas profundas  
 principios precautorios. *Véase* intervención: principios precautorios  
 prohibición del tráfico aéreo, 34  
 proporcionalidad. *Véase* medios proporcionales  
 próximos pasos. *Véase* recomendaciones  
 pruebas. *Véase* intervención: pruebas

## R

recomendaciones a la Asamblea General  
 adopción de medidas sobre un proyecto de resolución, 81  
 prevención e instituciones financieras internacionales, 30  
 recomendaciones al Consejo de Seguridad  
 adopción de medidas sobre el derecho de veto, xiii, 81  
 adopción de medidas sobre las directrices, 81  
 primacía de la autoridad, xii  
 pronto examen de las solicitudes de autorización, xiii  
 recomendaciones al Secretario General de las Naciones Unidas  
 adopción de medidas sobre el presente informe, 81  
 dependencia de alerta temprana, 24  
 doctrina de las operaciones de protección humana, xiii, 72  
 recomendaciones varias  
 asistencia a los órganos regionales, 25  
 informes nacionales y regionales sobre prevención, 29  
 modelos jurídicos, 46  
 planificación de la prevención, 30  
 planificación operacional, 68  
 reconciliación. *Véase* reconstrucción  
 reconstrucción, xi, 17, 18, 30, **43–50**, 76, 81  
 consolidación de la paz, **43–44**  
 dependencia excesiva, **49–50**  
 desarrollo económico, **47**  
 estrategia después de la intervención, 43, **69–72**  
 militar, 45  
 período de permanencia, 43  
 reconciliación, 43, **46–47**  
 reconstrucción y rehabilitación. *Véase* reconstrucción  
 recursos  
 apropiación, 5, 34  
 asignación. *Véase* cuestiones operacionales; creación de capacidad  
 reducción de la deuda, 22  
 refugiados  
 corrientes, 5, 40, 58, **76**, 78



repatriación y reasentamiento, 44, 70, 71  
 reglas de combate. *Véase* cuestiones operacionales  
 relación de intercambio, 22, 26, 27  
 relaciones entre civiles y militares. *Véase* cuestiones operacionales  
 rendición de cuentas, 14, 21, 26, 55  
 Representante Especial del Secretario General, 69  
 rescate de conciudadanos, 13, 38  
 responsabilidad de prevenir, xi, **21–31**. *Véase también* prevención  
 responsabilidad de proteger, xi, 9, **11–19**, 33, **75–82**  
 nueva práctica, xi, **16–17**, 55, 82  
 nuevas perspectivas, **17–19**, 75  
 otras cuestiones, **75–76**  
 principal, viii, 14, 18, 21, 53, 75  
 subsidiaria, viii, 18, 33, 35, 75, 81, 82  
 responsabilidad de reaccionar, xi, **33–42**  
 responsabilidad de reconstruir, xi, **43–50**. *Véase también* reconstrucción  
 consolidación de la paz, **43–44**  
 respuesta al ataque terrorista. *Véase* terrorismo: ataque contra los Estados Unidos  
 restricción de los viajes, 26, 35  
 Rwanda, vii, 1, 2, 7, 11, 22, 23, 27, 58, 59, 66, 70, 71, 76, 79

## S

sanciones, 9, 26, 28, **33–35**, 38, 42, 62  
 secesión, 1, 28, 41  
 Secretario General. *Véase* Naciones Unidas  
 seguridad humana, 5, 7, 8, 14, **15–16**, 19, 26  
 seguridad nacional, 16  
 Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas, 71  
 Sierra Leona, 16, 52, 63  
 soberanía, **8–9**  
 autoridad de las fuerzas de intervención, **48**  
 como responsabilidad, xi, 9, **13–14**, 53, 75, 81, 82  
 nueva interpretación, 8, 75  
 respeto, 29, 35, 81  
 significado, **12–14**  
 valor, 8, 13  
 soberanía de los Estados. *Véase* soberanía  
 soberanía de los individuos, 13  
 socorro de emergencia, 9  
 Somalia, vii, 1, 11, 16, 22, 48, 54, 63, 65, 71  
 Srebrenica, vii, 1, 2, 11, 71

## T

tecnología, avances. *Véase* mundialización  
 terrorismo, xii, 5, 13, 37, 40, 78  
 ataque contra los Estados Unidos, viii, ix, 3, 5, 8  
 Timor Oriental, 42, 70  
 tráfico de drogas, 5, 34, 40  
 Tratado de Westfalia, 12  
 Tribunal Especial para Sierra Leona, 4, 15, 27  
 Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, 4, 15, 27  
 Tribunal Penal Internacional para Rwanda, 4, 15, 27

## U

último recurso, xii, **41**, 81  
 Unión pro Paz, xiii, 52, **57**  
 UNPREDEP, 28, 62  
 UNPROFOR, 63

## V

violación, viii, xii, 5, 16, 18, 37  
 voluntad política, 28, 75  
 internacional, **56–57**, **78–80**  
 nacional, 8, 64, **76–78**

## W

Washington  
 ataque. *Véase* terrorismo: ataque contra los Estados Unidos  
 Westfalia, Tratado, 12  
 World Trade Center. *Véase* terrorismo: ataque contra los Estados Unidos. *Véase* terrorismo: ataque contra los Estados Unidos

## Y

Yugoslavia, 46, 48, 62, 69

## Z

Zaire, 66  
 zonas de prohibición de vuelos, 62

**MICHAEL WALZER**, *Just and Unjust Wars. A moral Argument with Historical Illustrations* Basic Books, Nueva York, 1977, pp. 361

Reseñado por **HEDLEY BULL**, *La reintegración de la noción de guerra justa en la Teoría Política*, Bull, H. (1979), *World Politics* 31 (4): 588-599.

Los conflictos armados de nuestro tiempo no han generado discusiones en profundidad, en un sentido moral, sobre la distinción entre guerras justas e injustas. Por supuesto, no faltan opiniones sobre su moralidad: se nos dice que una guerra tiene un fin justo cuando se lucha en legítima defensa o para liberar a un sujeto o a una nación; o que se combate con medios justos cuando no inflige sufrimiento innecesario a los inocentes. Sigue existiendo una tradición en el derecho internacional positivo –vista con desdén por parte de los estudiosos de la política y carente de interés para los de la ética internacional - en la que los tratados existentes y los usos y costumbres se analizan con el fin de determinar, por ejemplo, la “legalidad”<sup>1</sup> del uso de armas nucleares, del ataque preventivo, del recurso a la fuerza por grupos distintos a las fuerzas del orden estatales o de las actuaciones incorrectas solicitadas u ordenadas por los superiores. Principalmente, en el marco del conflicto entre superpotencias ha surgido una literatura sugerente y, en gran parte especulativa, sobre “las reglas del juego” o “las normas operativas” de la guerra y la diplomacia –normas para las que, sin embargo, no se exige posicionamiento moral alguno<sup>2</sup>. Ha habido cierto interés por lo que podría llamarse la sociología histórica de la, de una manera subjetiva, guerra justa por su función desempeñada en la presente y pasada sociedad internacional, y por la creencia o la benevolencia hacia el concepto de guerra justa –un interés que, por otro lado, no parece depender de nuestra opinión sobre la existencia actual de guerras moralmente justas<sup>3</sup>.

Una vez más, en Occidente se ha dedicado mucho esfuerzo a la cuestión de cómo contener o limitar las guerras<sup>4</sup>. Pero se trata de una cuestión práctica, de "ingeniería social" y, aunque la búsqueda de medios que limiten las guerras puede ser, en parte, una respuesta a la impresión de que las guerras limitadas son moralmente preferibles a las que no lo están, esta búsqueda no está necesariamente vinculada a tal sensación, derivando de una manera o de otra del miedo a una guerra sin límites y del deseo de contenerla; de forma que pueda servir como un instrumento para hacer política.

Podría decirse que en la generación actual ha vuelto a renacer el interés por el pacifismo y por la exploración de las técnicas de resistencia no violenta, concretamente por el ejemplo que dio Gandhi. Pero el pacifismo – como la decisión de abstenerse de combatir – es a veces un credo más práctico que moral, que se basa más bien en la creencia de que la guerra no produce los resultados esperados antes que en la creencia de que la guerra es moralmente incorrecta en sí misma. Y, donde se entiende el pacifismo como un credo moral, hay algunos que tienden a rechazar o a tratar en segundo plano las distinciones éticas que pueden dibujarse entre una guerra y otra. Sorprende que los filósofos contemporáneos no se hayan manifestado sobre la distinción entre guerra justa o injusta. De cualquier modo, no me viene a la mente ningún trabajo de ningún filósofo del mundo anglófono, redactado desde el punto de vista secular; lo cual llama la atención.

Merece la pena preguntarse cuáles son las razones de esta falta de atención. Sin duda, la influencia de la escuela de "la política del poder" que niega tanto la validez como la efectividad de las reglas morales que restringen el comportamiento entre estados, ha dificultado una discusión seria sobre la moralidad de la guerra. Tampoco es de extrañar que este tipo de reflexiones se vean desfavorecidas por los fanatismos ideológicos de derechas y de izquierdas, los cuales proclaman la moralidad y la inmoralidad de determinados tipos de conflictos armados pero que, en términos

dogmáticos, no admiten la posibilidad de profundizar sobre las bases de sus afirmaciones. Sin embargo, la discusión sobre asuntos internacionales en el mundo occidental no se ha paralizado totalmente por la doctrina de la política del poder o por los fanatismos ideológicos: en las controversias habituales, no es difícil percibir que las demandas morales tienen valor en el mundo de la política y que el debate en torno a ellas es posible y deseable. Lo que nos impide llevar a cabo investigaciones serias sobre estas materias (o, de cualquier modo, lo que nos disuade de intentar redactar libros sobre ellas) es la sensación de que no existen líderes que nos guíen en este campo, cuyos argumentos sobre la moralidad de las guerras – en contraste con los argumentos sobre su causalidad, sus límites, las políticas a las que sirven o las normas de derecho positivo que las regulan - son aspectos de mera opinión. No es una casualidad que los pocos intentos serios llevados a cabo afín de explorar el significado contemporáneo de la doctrina de la guerra moralmente justa provengan del punto de vista de la teología cristiana (principalmente, la católica)<sup>5</sup>. Las grandes discusiones que tuvieron lugar en la Europa medieval y a comienzos de la modernidad en torno a las guerras justas, resultaron contrarias a los fundamentos de los axiomas morales comunes; esto es, la ley divina, tal y como se revela en las Escrituras, y la ley natural, a la luz de la razón. Las discusiones sobre estos temas - tales como si se puede apoyar la guerra para propagar la fe; si existe la posibilidad de que la guerra sea objetivamente justa para los dos bandos o sólo para uno; o si un soldado tiene el deber de luchar en una guerra subjetivamente injusta - acontecieron al asumir que los desacuerdos se podrían resolver atendiendo al derecho consuetudinario. Hoy en día, no podemos aceptar tal presunción: ni las antiguas premisas fundamentales del argumento moral ni ninguna otra nueva cuentan con una aceptación comparable. Podemos adelantar nuestras opiniones sobre la moralidad de la guerra centrándonos en aquellas que no desafían sus bases filosóficas o éticas. O podemos entrar en la discusión filosófica o ética misma y tratar de encontrar

fundamentos para nuestro razonamiento. Pero no podemos establecer a partir de éstos una posición moral que asegure que no vayan a ser desafiados en la práctica.

Michael Walzer, en su elogiado libro, *Guerras Justas e Injustas*, no parece muy afectado por esta falta de fundamentos filosóficos o éticos sólidos para opinar sobre la moralidad de la guerra. Nos cuenta que lo que querría hacer es “volver a integrar la noción de guerra justa en la teoría moral y política” (p.21). No hay duda sobre la guerra moralmente justa a la que pretende volver Walzer: según él, ni los juristas internacionales poseen un “papel mundial” a la hora de definir el concepto de guerra justa, ni los teóricos del orden mundial con sus recetas políticas. Tampoco busca proporcionarnos otra versión del concepto de guerra justa. El libro se subtitula *Un argumento moral con ejemplos históricos*, siendo el material histórico con frecuencia novedoso y siempre preciso, pero las preocupaciones subyacentes respecto a la guerra son un tema moral contemporáneo. Por otro lado, el volumen no es un medio que incita al sermoneo, la superioridad moral o la discordia, como podría parecer a primera vista. A pesar de originarse en los años de la “polémica” sobre Vietnam (“la controversia virulenta”), Walzer nos dice aquí que intenta “componer sosegada y reflexivamente un razonamiento moral sobre la guerra” (p.18). El espíritu de esta obra es el de una investigación genuina antes que el de un texto de censura o de auto justificación. Es más, se trata de un trabajo que lleva el sello de la honestidad intelectual: no hay ningún intento de ocultar los cabos sueltos de la discusión, incluso los dilemas sin resolver.

Me parece muy admirable que el libro no sea uno de esos ejercicios de filosofía política que se pierde en la indagación de estructuras lógicas y en el significado de las palabras. Se basa en la reflexión de asuntos políticos y morales de peso, siendo “teoría política” en el mejor sentido.

Walzer afirma, sin embargo, que no está dispuesto a “exponer los fundamentos de la moral” (p.22). No sólo le aterra pensar que si partiera de ellos nunca conseguiría ir

más allá, sino que no está “en absoluto seguro de cuáles sean esos fundamentos” (p.22). Sean cuáles sean las bases del mundo de la ética, nosotros estamos obligados a vivir en la superestructura y éste es “un libro de ética práctica”. El autor nos desvela su “posición a favor de los derechos humanos” pero no intenta explicitar y defender doctrina alguna a favor de los mismos. Además, Walzer es bastante explícito al dirigirse a aquellos que considera que comparten con él una misma moralidad, aquellos ante los que no tiene que defender sus premisas morales básicas. Incluso identifica a este grupo como el que entendió la condena moral de la guerra de Vietnam, esté o no de acuerdo con ella. Este desdén hacia los fundamentos es la característica principal del posicionamiento de Walzer – y, desde mi punto de vista, la más vulnerable - por lo que volveré a ella más adelante. Pero primero, déjenme hacer un resumen de su razonamiento.

El autor empieza por intentar establecer “la realidad moral de la guerra”. Ésta es rechazada por aquellos que adoptan el llamado posicionamiento realista. Cuando Tucídides narra el debate de los atenienses con los ciudadanos de Melos, sostiene que los atenienses no sólo no tenían alternativa alguna a la destrucción total de Melos si éstos no se rendían, sino también (siendo esto más grave) que el argumento moral sobre esta cuestión está vacío de significado. La guerra, según razona Walzer, no existe sin una dimensión moral. En todo momento, existe la posibilidad de cuestionar éticamente un acto bélico: si, tal y como se supone, los atenienses dijeron a los melios que el sometimiento de su ciudad era necesario para la preservación del imperio ateniense, todavía se podría preguntar hasta qué punto era importante la preservación del imperio ateniense y cuánto tenía de cierto todo lo que se puso en juego. No se da ninguna situación en la que el argumento moral sobre la guerra esté vacío de significado; de hecho, los atenienses compartieron un mismo vocabulario ético con los melios, como también lo comparten con nosotros. Los estándares morales relacionados con la guerra difieren en tiempo y espacio sin que ello signifique que no sean estándares

comunes. Podemos leer distintas versiones sobre la orden de Henry V de asesinar a los prisioneros franceses en Agincourt y reconocer las cuestiones éticas en juego. La guerra tiene lugar dentro de un mundo moral; nuestro lenguaje bélico lo refleja y “nuestra comprensión del vocabulario moral es suficientemente estable y común” (p.50).

La “realidad moral” de la guerra está compuesta de dos partes: por un lado, los fines para los cuales se pelea (el ámbito del *jus ad bellum*) y, por otro lado, los medios a través de los cuales se lleva a cabo la guerra (la esfera del *jus in bello*). Walzer centra su argumentación sobre los fines justos de las guerras en la “teoría de la agresión” según la cual el combate agresivo es un crimen, mientras que las guerras en defensa propia para imponer la ley contra la agresión o castigar al agresor son justificables. Walzer formula una versión simplificada de esta teoría a la que llama “el paradigma legalista”; es “nuestra base, nuestro modelo, la estructura fundamental para la comprensión moral de la guerra” (p.101). El autor da a conocer su visión sobre los fines bélicos justos a partir de sugerencias encaminadas a revisar y precisar el paradigma.

Por consiguiente, es necesaria una revisión para permitir el derecho a una guerra preventiva frente a un acto de agresión intencionado. Pero un derecho como éste, tal y como opina el autor, no se confiere simplemente por el miedo a un cambio adverso en la distribución del poder (se mantiene en la línea de razonamiento clásico de la “guerra preventiva”), sino por una situación en la que no golpear primero pondría gravemente en peligro la integridad territorial del estado y la independencia política – la situación en la que se encontró Israel en junio de 1967. Puede ser correcto el uso de la fuerza para intervenir a favor de una guerra de secesión o de “liberación nacional” – como hubiera sido adecuado (aunque no prudente) intervenir a favor de la lucha húngara frente a Austria en 1948-49 o de su lucha frente a Rusia en 1956. Puede ser conveniente intervenir por la fuerza en una guerra civil cuando lo que está en juego es el contraataque frente a una previa intervención de otras potencias - a pesar de que sea

difícil justificar la intervención americana en Vietnam a partir de este argumento (el Gobierno de Saigón fue creado por Estados Unidos, mientras que el contraataque sólo es moralmente posible en pro de un gobierno que se ha comprometido en su defensa desde el principio; además, la escala de la intervención americana fue más allá de lo que se requería para restaurar la integridad en un conflicto local. Asimismo, existe el derecho de intervención humanitaria contra actos que “golpean la conciencia de la humanidad” como los que quizás profirió India en la zona este de Pakistán en 1971. Finalmente, el derecho a resistir frente a los agresores no se extiende a un derecho de captura y castigo, como afirmaron algunos al justificar la conquista del norte de Corea; los estados no son individuos sino grupos de personas y las convenciones nacionales de capturar y condenar a criminales no se pueden extender a la sociedad internacional.

Cuando Walzer entra a debatir el *jus in bello*, nos proporciona una visión comprensiva de la “convención de la guerra”. La guerra es una actividad gobernada por normas y estas normas vienen a significar que los soldados tienen licencia para matar y, también, que están comprometidos desde el punto de vista ético a “pelear bien” – especialmente, a respetar los derechos de los no combatientes. Las premisas de la guerra se aplican indistintamente a aquellos cuya causa sea justa o injusta. Los soldados que luchan contra un estado agresor no son criminales y, por tanto, no tienen licencia para convertirse en ello. Los derechos de los no combatientes tienen que hacerse valer tanto contra lo justo como contra lo injusto.

El primer principio que se desprende de la convención de la guerra, tal y como lo expone Walzer, considera que los soldados – a menos que estén heridos o que hayan sido capturados - pueden ser atacados en cualquier momento. Para que este principio funcione, un soldado tiene que ser percibido como tal y no como un ser humano. Walzer proporciona algunos ejemplos muy valiosos en los que un soldado armado es reacio a matar a otro soldado enemigo que, aunque lo tiene en su punto de mira, su situación no



responde a la convención – bien porque se esté bañando, fumando un cigarrillo o se esté poniendo los pantalones. El segundo principio sostiene que los no combatientes no deben ser atacados. Por supuesto, este principio parece haber perdido fuerza en el siglo XX desde el momento en que soldados no combatientes - los trabajadores de la industria de armamento, aquellos que suministran comida y ropa a los soldados y, por último, muchos grupos de población - han sido incorporados en la categoría de combatientes. No obstante, Walzer está interesado en defender este principio, quizás por encima de todo: el derecho de los no combatientes, de los también llamados inocentes, a no ser atacados.

De este modo, pretende reformular la doctrina de los “efectos colaterales” según la cual un acto de guerra que causa daños a los civiles es justificable siempre que tales efectos no sean deliberados. No basta con rechazar el efecto funesto de la guerra como un fin o un medio para obtener una finalidad; es más, tienen que haber intentos de minimizar el mal ocasionado. En consecuencia, es un error asumir que se puede tolerar el hecho de matar o lesionar a civiles – como cuando se ordena a los submarinos no rescatar a los supervivientes de barcos torpedeados o cuando los pueblos son destrozados por completo para que un batallón de infantería pueda avanzar sufriendo el mínimo de víctimas permitido - siempre que sea necesario para salvar las vidas de los combatientes; “si el hecho de salvar las vidas de los civiles implica arriesgar las de los soldados, es preciso aceptar el riesgo” (p.218).

El asedio, “la más antigua forma de guerra total” (p.223), no puede justificarse por la doctrina del efecto colateral desde el momento en que es un ataque directo e intencionado sobre la población civil. Aunque los agresores permitan a los civiles vivir en una ciudad cercada, el asedio no es moralmente posible. Los guerrilleros – que visten con ropas de campesino y se esconden entre la población civil - desafían la distinción, sobre la que descansa la convención de la guerra, entre quienes son soldados y quienes

que no lo son. Las fuerzas contra-guerrilleras no están pues eximidas del deber de respetar los derechos de los no combatientes. Es más, como los guerrilleros acostumbran a reclamar, si una población entera está en guerra contra un régimen tiránico o extranjero, la lucha contra las guerrillas es inherentemente injusta tanto en sus fines como en sus medios. En una guerra como ésta, el *jus ad bellum* y el *jus in bello* van juntos. Las acciones terroristas, como el asesinato aleatorio de gente inocente, que no diferencia entre los cargos oficiales de un gobierno que asumen las responsabilidades derivadas de sus políticas y los civiles que no las asumen, es de manera intrínseca incorrecto. De la misma forma, las represalias, en el sentido de violaciones de la convención de la guerra, que responden a una violación previa de la otra parte, quedan excluidas.

Una vez expuesto su posicionamiento sobre los fines y los medios justos, Walzer procede a considerar algunos "dilemas de la guerra". ¿Cómo podemos ganar y "luchar bien" en el sentido de observar escrupulosamente las convenciones de la guerra? Tenemos que rechazar, así lo manifiesta el autor, la doctrina de Mao, según la cual la ética del Duque de Sung (para quien combatir bien era más importante que ganar) es una "ética necia". Por lo menos, hasta cuando los cielos están a punto de desplomarse, debemos decidir pelear siguiendo las reglas. ¿Cómo reconciliamos el derecho de los estados a ser neutrales con la necesidad de combatir la agresión? Una vez más, tenemos que respetar los derechos de los que son neutrales incluso si nuestra causa es justa (como era la británica cuando violó la neutralidad de Noruega en 1940). Pero de nuevo, estamos ante una laguna legal. En el caso de una emergencia extrema, Walzer nos permite "abrirnos camino a machetazos". ¿Sería correcto anular los derechos de los inocentes ante un peligro inminente a favor de la preservación de la comunidad política al completo? Sí – y Gran Bretaña estuvo acertada al iniciar el terror con el bombardeo de Alemania en el momento en el que se enfrentó al peligro en 1940-41. Pero un argumento como éste no puede justificar la prolongación de los bombardeos cuando el

peligro inminente ya ha pasado, ni el bombardeo atómico de Japón para imponer rendiciones incondicionales.

Las políticas de disuasión nuclear se basan en la amenaza de una masacre deliberada de gente inocente. Si el hecho de amenazar con represalias nucleares significa actualmente que en determinadas circunstancias estamos dispuestos a cumplir con ello, entonces se puede considerar que tal amenaza es infame. Para Walzer no existe escapatoria por el camino que sugiere Paul Ramsey, como sería, por un lado, implicarse ante una amenaza nuclear únicamente como una fuerza de contraataque y, por otro lado, confiar en el miedo a un "daño colateral" como elemento de disuasión. Todo ello, "haciendo posible la guerra justa"<sup>6</sup>. Si los daños colaterales son centrales en nuestras amenazas, no son colaterales. "Las armas nucleares -escribe Walzer- hacen saltar por los aires la teoría de la guerra justa...Las nociones sobre el *jus in bello* con las que estamos familiarizados nos exigen condenar incluso la amenaza de su utilización" (p.376). Y, ahora, reconoce que "la propia disuasión, debido a su pleno carácter criminal, se encuentra o podría encontrarse, por el momento, sujeta a las normas de la necesidad" (p.378).

Finalmente, Walzer insiste en la responsabilidad del individuo en las guerras injustas y en cada acto bélico. "No puede haber justicia en la guerra si en último término no hay hombres y mujeres responsables" (p.381). Los actos de estado, con los que empiezan las guerras ofensivas, son actos cometidos por personas; y los juicios de Nuremberg establecieron correctamente el marco en el cual los hombres de estado pueden ser responsables de ellos. De la misma manera, los ciudadanos también pueden ser moralmente responsables en el sentido de que son libres a la hora de actuar; miembros de elite de la policía de extranjería americana, especialmente "los nuevos mandarines" de Noam Chomsky, "fueron cómplices morales de la agresión estadounidense contra Vietnam" (p.400). El caso de los "crímenes de guerra" es similar.

Ni el fragor de la batalla, ni las órdenes de los superiores, ni la auto preservación pueden excusar a los soldados y a los oficiales de su responsabilidad ante la violación de las reglas morales de la guerra. Como aquí también hay momentos en los que la necesidad ocasiona un vacío legal en el que los crímenes se cometen, no debemos olvidar, por tanto, que han sido crímenes lo que se ha cometido. La supervivencia colectiva requiere a veces la violación de los derechos humanos y los líderes políticos tienen que optar por las exigencias de la supervivencia. Sin embargo, no quedan exentos de culpabilidad cuando actúan así; “una teoría moral que hiciera sus vidas más llevaderas o que ocultara a los ojos de los demás el dilema al que se enfrentan podría lograr un aumento de coherencia, pero pasaría por alto o moderaría la realidad de la guerra” (p.431).

Conscientes de que este simple resumen no hace justicia a la riqueza y perspicacia de la argumentación de Walzer, podríamos preguntarnos hasta dónde ha tenido éxito en su intento de “volver a integrar la noción de guerra justa en la teoría moral y política”. Creo que tenemos que aceptar sus afirmaciones relativas a lo que él denomina “la realidad moral de la guerra”. La distinción entre reglas éticas y normas que se describen mejor como procedimentales o tradicionales, no es siempre fácil de discernir pero la guerra es, como materia de hecho, un fenómeno normativo intrínseco; no se puede imaginar fuera de toda norma a través de las cuales los seres humanos reconocen qué comportamiento es el adecuado y definen sus valoraciones hacia ésta. Las guerras no son un mero choque de fuerzas; son un conflicto entre agentes políticos capaces de reconocer *al otro* como tal y de dirigir su fuerza contra el otro como consecuencia de las reglas que entienden y aplican. Por estas y otras razones, porque los seres humanos tienen sentimientos morales y hacen elecciones morales, tienen esos sentimientos y hacen ese tipo de elecciones cuando están en guerra. Y nosotros que tenemos sentimientos morales y estamos acostumbrados a hacer juicios éticos, tenemos por derecho que poder manifestarlos en las situaciones de guerra como en cualquier otra situación de la vida diaria. Si la teoría hobbesiana o el punto de vista realista niega esta

tesis (no es así en algunas interpretaciones, sino que se afirma que en la guerra domina un tipo de regla moral particular), entonces Walzer está en lo cierto al dejarlas al margen.

También está en lo cierto cuando rechaza los argumentos relativistas al no valorar éstos una discusión rigurosa sobre la moralidad de la guerra. A pesar de la inmensa variedad de enfoques, dependiendo del tiempo y del lugar, hay una cierta estabilidad, una estructura común – tal y como lo expone - en torno a la discusión de la guerra justa a través de los años: esta misma cuestión es recurrente y puede darse un número finito de respuestas. A partir del énfasis sobre la guerra justa, dado que “nuestra comprensión del vocabulario moral es suficientemente estable y común”, Walzer intenta por un lado revivificar la tradición de la ley natural, aunque en otras ocasiones se opone<sup>7</sup>. Con su buena disposición, en especial en la sección “los dilemas de la guerra”, para contemplar las ambigüedades y contradicciones de la ley moral y para reconocer que no sería posible extender una posición completamente coherente de la justicia en la guerra, se encuentra bastante lejos del espíritu doctrinal de la ley natural. Pero, de nuevo, le doy toda la razón.

La tenacidad de Walzer es digna de admiración, así como su negativa a la hora de dejar pasar la posibilidad de discriminar moralmente determinadas situaciones a favor de otras, inclusive – como es el caso entre la capitulación y la disuasión nuclear, entre salvar vidas de soldados o disponer de las de los civiles, entre permitir que los tiranos cometan atrocidades o recurrir a la agresión militar - donde nuestros instintos nos dicen que los principios de la moral no pueden servir de guía.

No obstante, no quiero parecer despreciativo con respecto a la obra de Walzer si digo que reintegrar la noción de guerra justa en la teoría política requerirá estudios con más fundamentos que los que se recogen aquí. En primer lugar, tenemos que observar lo que yo llamaría la subjetividad de su posición. En la mayoría de puntos, adopta

posicionamientos que podrían y serían motivo de discusión para quienes sigan una línea de investigación similar. No es mi intención sugerir que haya algo censurable o inesperado en esta característica de su libro, simplemente quiero llamar la atención sobre ello. Hay ángulos que no ha tenido en cuenta – líneas en las que su posición es vulnerable y que no ha dotado de defensa. Déjenme mostrar unos ejemplos sin por ello condenarlos.

Su propuesta básica, cuya distinción entre guerras justas e injustas es de una importancia cardinal – frente a la doctrina del General Sherman según la cual “la guerra es el infierno” -, hubiera sido discutida por pacifistas absolutos a los que Walzer no hace ningún intento por adherirse (a pesar de que hace algún comentario mordaz en torno a la “defensa de los civiles”). El énfasis que pone en la obligación de respetar las reglas de la guerra en comparación con el deber de luchar por una causa justa, hubiera sido más bien motivo de debate para aquellos más afines que él a las causas revolucionarias de nuestro tiempo. Si uno cree realmente en la obligación de llevar a cabo una Guerra Santa contra el capitalismo o el imperialismo, o la supremacía de los blancos, la ética del Duque de Sung parece aún más necia. Sumándose a esto, la aceptación de Walzer del “paradigma legalista” como marco de aproximación a la discusión sobre los fines justos en la guerra dota a toda la argumentación de mayor peso frente a la posición de los revolucionarios. Si uno reconoce que la obligación primordial no es la de defender los derechos nacionales derivados de un sistema ya existente, sino la de luchar por el establecimiento de un sistema mejor, entonces podríamos empezar adoptando una actitud proclive básicamente a ciertas formas de “agresión”. Si conferimos importancia a la doctrina de la lucha de clases, podemos vernos conducidos a cuestionar la asunción de la discusión de Walzer en torno al “paradigma legalista” – en el que la discusión sobre los fines justos en la guerra está limitada por el universo de derechos y obligaciones de los estados soberanos y de los individuos como agentes.

Para el posicionamiento del autor es fundamental su punto de vista occidental y liberal sobre las cuestiones que le suscita el tema de la moralidad de la guerra; en última instancia, cuestiones sobre derechos y obligaciones de los seres humanos individuales. Esta visión subyace, por ejemplo, a su fuerte defensa de los derechos de los no combatientes que deriva de lo que él llama su “posición sobre los derechos humanos”; también subyace a su insistencia sobre la responsabilidad individual en el acto de agresión y en los crímenes de guerra. ¿Cómo establecer entonces el vínculo entre los argumentos de Walzer y aquellos que entienden que el último análisis no concierne a los derechos y obligaciones del individuo, sino de agrupaciones, del estado o de un partido político?

Aun cuando Walzer adopta lo que podría presentarse como un sólido código deontológico sobre cómo iniciar las guerras y cómo combatir las, está muy lejos de ser un absolutista moral. Antes que dejar que los cielos se desplomen, está dispuesto en última instancia a apoyar las políticas de guerra preventiva, de intervención militar, del terror del bombardeo, de violación de derechos de países neutrales y de disuasión nuclear. Algunos podrían interpretar su predisposición para subordinar la fidelidad de los principios morales a las demandas de “necesidad” como una traición a la causa. ¿Cómo debe responder el autor ante aquellos que de verdad creen que los imperativos de la moral tienen que ser obedecidos de manera incondicional? Los líderes políticos, tal y como nos explica, siempre escogerán la supervivencia frente a los derechos humanos, pero ¿qué pasa si – como asentó una vez un moralista religioso – “el nivel sobre el que una filosofía política cristiana se tiene que desarrollar es, en última instancia, ése y no el de la Casa Blanca y la calle Downing, sino el de las catacumbas?”<sup>8</sup>.

Todo esto es para aclarar que la posición de Walzer puede discutirse desde varias perspectivas. Sin embargo, lo que le hace vulnerable es que no nos ofrece los fundamentos de su posición y, por lo tanto, no puede responder a la cuestión de por

qué deberíamos escucharle antes a él que a otros que mantienen puntos de vista diferentes. Tal y como hemos visto, su decisión de no “exponer los fundamentos de la moral” era deliberada y uno puede ver por qué llega a ese punto. Es verdad que su libro trata sobre la moralidad de la guerra y no sobre su naturaleza; un estudio sobre criterios éticos alternativos o premisas mayores podría haberle llevado muy lejos. También es cierto que sería absurdo sostener que cada afirmación moral debe estar precedida de una defensa filosófica de los criterios éticos empleados. No es la manera que tenemos de proceder en las discusiones morales de todos los días y no parece haber razón alguna por la que debamos seguir ese camino en el tipo de investigaciones académicas en las que se embarca Walzer. A mucha gente le gusta leer lo que Walzer dice sobre la guerra justa sin por ello estar abocada a la lectura de una disquisición en torno a la filosofía moral; y, sin lugar a dudas, hay muchos que agradecen no tener que hacerlo así. Puede darse discusiones racionales en un área concreta del discurso moral, tal y como es el caso de la guerra, en las que se identifican claramente y se debaten las premisas que subyacen a los juicios que hacemos. Se evidencia entonces que éstas provienen de premisas más generales en las que las discrepancias éticas se clarifican y a veces se resuelven sin entrar a debatir en ningún momento los criterios máximos morales o los puntos de partida. Lo cierto es que si Walzer hubiera elaborado las bases éticas de su punto de vista sobre la guerra justa, su posición no hubiera resultado tan vulnerable. Esto se debe a que hoy en día nos encontramos divididos tanto por los fundamentos éticos de nuestros juicios morales cotidianos como por esos mismos juicios. Cuando escritores contemporáneos establecen las bases éticas de sus criterios sobre la guerra justa, buscan con ello, en algunas ocasiones, salvar las distancias entre ellos y los otros. Se dan casos en los que compartimos nuestras opiniones sobre un tema moral particular pero, sin embargo, permanecemos distanciados en cuanto a las premisas que nos han conducido hacia tales opiniones.



De todos modos, la falta de fundamentos éticos en este estudio es más una deficiencia que lo que el autor reconoce. Afirma que está implicado en un trabajo de "ética práctica"; sin embargo, la "práctica" y la "teoría" van parejas y, sólo a nivel de la discusión sobre los fundamentos, pueden ser resueltas o, en último término, aclaradas las discrepancias más importantes sobre cada moralidad de la guerra. El efecto que produce la negativa de Walzer a hablar sobre los fundamentos hace que el mensaje esté dirigido únicamente al limitado círculo de aquellos que comparten su punto de vista. Las premisas básicas que sostienen sus opiniones no se defienden o no son completamente explícitas y, por tanto, su obra no nos ayuda a llevar el debate a un nivel más profundo.

Hoy, en otras áreas de la "ética práctica" – sobre todo en relación con los asuntos de justicia económica y social, y de igualdad - ha habido una confluencia destacada y fructífera de la teoría ética suprema y del interés práctico. Por un lado, la filosofía moral en los países de habla inglesa se ha desvinculado de su mundo privado afín de alumbrar de nuevo grandes cuestiones de política pública, y lo ha hecho así sin necesidad de bajar sus estándares de excelencia técnica. Por otro lado, en la discusión de los asuntos de política económica y social mundanos, existe una voluntad nueva de ensalzar temas fundamentales a un nivel de abstracción alto y los trabajos de filosofía moral han vuelto a ser lecturas exigidas en los círculos donde la materia era desconocida hasta ahora. Como resultado, se ha dado un debate mucho más profundo e intelectualmente más complejo en torno a los conceptos de justicia económica y social, y no menor sobre la importancia de estos conceptos en las relaciones internacionales.

En la actualidad, la discusión sobre la guerra justa todavía no se ha visto reforzada por la simbiosis entre reflexión filosófica e interés práctico. Algunos de los temas que llaman a examen son aquellos que subyacen a la superficie del razonamiento de Walzer: entre una concepción revolucionaria de la guerra justa y una legalista; entre un acercamiento individual de las obligaciones en el mundo de la política y otro

colectivo; y entre un concepto absoluto de la moralidad en la guerra y otro relativista. Walzer nos proporciona juicios sobre las guerras justas e injustas. Lo hace de manera elegante, a veces emotivamente, y con un equilibrio teórico-histórico. Pero si la discusión sobre la guerra justa va a ser algo más que un intercambio de opiniones, entonces deben establecerse primero algunas bases.

**\*Hedley Bull** fue discípulo de Martin Wight en la London School of Economics y, desde 1977 hasta su temprana muerte en 1985, catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad de Oxford.

Traducido por **VIOLETA BELTRÁN**

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, Clarendon Press, Oxford, 1963.

<sup>2</sup> El trabajo fundamental en este campo es el de Thomas Schelling. Véase, por ejemplo, *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge, 1960.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, la discusión de Martin Wight de la guerra justa y de la guerra santa en *Systems of Status*, Leicester University Press, Leicester, Inglaterra y en Humanities Press, Atlantic Highlands, N.J., 1977.

<sup>4</sup> Por ejemplo, Henry Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, Harper, Nueva York, 1957.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Walzer Stein, *Nuclear Weapons and Christian Conscience*, Merlin Press, Londres, 1963; Paul Ramsey, *War and the Christian Conscience: How Shall Modern War Be Justly Conducted*, Duke University Press, Durham, N.C., 1961; y Ramsey, *The Just War: Force and Political Responsibility*, Scribner, Nueva York, 1968; E.B.F. Midgley, *The Natural Law Tradition and the Theory of International Relations*, P. Elek, Londres, 1975.

<sup>6</sup> Véase Ramsey, *The Just War* (nota 5).

<sup>7</sup> Véase esp. Midgley (nota 5); Michael Donelan, *The Reason of States*, Allen & Unwin, Winchester, England, 1978, cap.4.

<sup>8</sup> Véase Wight (nota 3), p. 12.

# R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S

---



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
[www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)  
ISSN 1699 - 3950