
Intervención: ¿declive o reforzamiento?

La discusión actual en torno a la intervención

*Adriana Valadés**

Introducción

Destaca, en un primer análisis del concepto de intervención, la necesidad de una delimitación clara de éste. Si bien en la Carta de las Naciones Unidas se cuenta con una “tipificación” de esta noción, las interpretaciones de los especialistas, o su aplicación a nivel de *Real-Politik*, le confieren distintas dimensiones, incluso opuestas. La problemática enfrenta la necesidad de una definición. Diversos internacionalistas estiman que una definición estricta y, por ende, un tratamiento riguroso de este concepto no sólo reforzarían jurídicamente el derecho internacional, sino que una legislación del binomio *intervención/no intervención* normaría su aplicación, con lo cual se evita infringir el ámbito de jurisdicción de un Estado.¹ Estas razones, aunadas a la situación actual mundial (baste citar los casos de Somalia y la ex Yugoslavia), le imprimen un carácter urgente a la tarea.

A la gran variedad de casos de intervención corresponde una amplia gama de modalidades de ésta, que a lo largo de la experiencia internacional, tanto histórica como reciente, han constituido los parámetros del derecho internacional en esta delicada esfera de la disciplina. Las diversas modalidades de intervención han sido en ocasiones respaldadas por teorías *ad hoc*, como el positivismo y otras; la práctica misma les ha conferido su estatuto consuetudinario en el derecho, con el sello de la época y sus respectivos argumentos. En la actualidad, se cuenta con análisis de la problemática de *intervención/no intervención* a través de las contribuciones de connotados internacionalistas que ofrecen un cuadro sistemático y tipificado de citadas modalidades, por lo que aquí no será necesario referirlas nuevamente. Para el propósito de este trabajo me remitiré a esos estudios,² en sus casos correspondientes.

* Segundo secretario del Consulado de México en Berlín, Alemania.

¹ *Cfr.*, César Sepúlveda. “La no intervención como norma legal internacional. Sus alcances”. Manuscrito mecanografiado, 1992, p. 14 y 18; y “Conclusion”. *Intervention in World Politics*. Ed. Hedley Bull. Oxford, Clarendon Press, 1984. p. 181-195.

² C. Sepúlveda. *Op. cit.* p. 1-18, e *Intervention... Op. cit.*

En primer término, en este breve análisis de la situación actual de la *intervención/no intervención* se intentará aclarar esta noción, tanto desde el punto de vista jurídico como ético, e identificar las dificultades que surgen a partir de dichas perspectivas de análisis. Asimismo, se tratará de delimitar la relación entre la intervención y los principios de soberanía y autodeterminación, con base en la aclaración obtenida del punto anterior para, enseguida, estudiar la “dialéctica” entre estos conceptos; es decir, la dinámica establecida entre ellos.

En la segunda parte de este ensayo se trazarán las tendencias actuales en la interpretación de la *intervención/no intervención* a nivel teórico y a nivel de *Real-Politik*, para lo cual se tocarán, básicamente, sus modalidades —se supone— “legítimas”.

En la conclusión se esbozará una perspectiva general desde la cual se pueda evaluar la posibilidad actual de una legislación de la intervención.

Paradigma jurídico y ético: soberanía, autodeterminación e intervención

Hoy en día, cuando se consideran los aciertos y errores de la política de intervención, no se discute si ésta es justificada, sino si constituye una *intervención o no*. Esta aproximación al problema destaca dos cuestiones importantes respecto de la intervención: la primera, que en general se considera incorrecta legal y moralmente. Ello lo evidencia la gran cautela en calificar una injerencia como intervención *tout court*, categórica. La segunda, que se desprende de lo anteriormente planteado, es que hay “intervenciones” que podrían calificarse bajo otra denominación. Así la situación, ¿cuáles serían las intervenciones *tout court* y en qué se diferenciarían éstas de las injerencias “permisibles”, en consecuencia con un respaldo jurídico-ético? Aquí trataremos éstas últimas, ya que con respecto a las intervenciones unilaterales, arbitrarias, la situación es más clara

En virtud de que en la actualidad la ONU ha sancionado el caso de *intervención legítima* cuando se realiza con apego a dicha organización o a una organización regional internacional, como lo prueban los acontecimientos recientes en el Golfo Pérsico, Somalia y el territorio de la ex Yugoslavia, la polémica se centra en la naturaleza y alcance de estas “excepciones permisibles”; las cuales deberían, por tanto, ser jurídica y éticamente convalidables para poder ser implementadas; eso es lo que se espera del desarrollo próximo del derecho internacional; en otras palabras, que se constituya un marco de acción válido, formalmente reglamentado.

Mientras tanto, cabría señalar dónde radican los puntos de tensión entre los aspectos éticos y jurídicos de la intervención, como instancia de la divergencia

entre el dominio de lo ético y el de lo jurídico. Se sabe que la vigencia de las normas éticas no siempre coincide con las normas jurídicas; es decir, el dominio de la ética no está delineado conforme a las fronteras de cada Estado. Sin embargo, el delimitar éticamente hasta qué punto está permitido intervenir en los asuntos internos de un Estado ha sido objeto de consideración polémica a lo largo de la historia del derecho internacional, así como tema central de la ética aplicada a la ciencia política.

La tensión entre el dominio de lo ético y lo jurídico se presenta en el marco de la problemática del intervencionismo en el sentido de que, si bien, en muchas situaciones de política internacional, la legitimidad e incluso la perentoriedad de intervenir en los asuntos internos de otro Estado, parecen acordes con nuestras intuiciones más genuinas ético-morales, en cambio, desde el punto de vista jurídico, tales injerencias no están refrendadas por las normas del derecho positivo internacional o hasta lo violan directamente si nos apegamos a una interpretación estricta del Artículo 2, párrafo 7, de la Carta de la ONU, a la Resolución 2131 XX (1965), y su reafirmación a través de la Resolución 2625 XXV (1970), así como a los artículos 18 y 19 de la Carta de la OEA.³

Los principios de *soberanía* y de *autodeterminación* están estrechamente relacionados con los conceptos de *intervención/no intervención*, por lo que sería prudente analizarlos desde la perspectiva ética y jurídica para intentar aclarar cómo es que se insertan en la problemática del derecho internacional. La definición clásica de la soberanía es debida al gran filósofo ilustrado Christian Wolff, quien señaló:

Como por naturaleza, ninguna nación tiene derecho a ningún acto que pertenezca al ejercicio de la soberanía de otra nación [...] ningún gobernante de un Estado tiene el derecho a interferir en el gobierno de otro, consecuentemente no puede hacer o establecer nada en ese Estado y el gobierno de un Estado no está sujeto a la decisión del gobernante de cualquier otro Estado.⁴

En virtud de que la soberanía sería un principio originalmente surgido del dominio político y su acento ético lo obtiene del deber entre Estados de respetar el espacio de jurisdicción correspondiente a cada comunidad, la soberanía, en efecto, es el contrario por antonomasia de la injerencia política de un Estado en los asuntos de otro. De modo que la no intervención lógica y jurídicamente puede fundamentarse en dicho principio, ya que se puede estructurar teóricamente, de manera completamente rigurosa, a partir de él.

Sin embargo, éste no es el caso de la relación entre los conceptos de *intervención* y *autodeterminación*. Este último principio está antes que nada

³ C. Sepúlveda. *Op. cit.* p. 7-10.

⁴ Christian Wolff. *Jus gentium methodo scientifico pertractatum*, sec. 257, p. 131.

relacionado con el sistema ético. El hecho, de que la legitimidad del Estado está estrechamente ligada a la idea de que un Estado es una libre asociación de personas, le imprime un carácter moral, sobre la base de los derechos y libertades de los ciudadanos para asociarse. La autodeterminación de las naciones estaría así fundada directamente en el principio claramente ético de la autodeterminación de los individuos, transferida en consecuencia a los Estados. No obstante, especialistas como Beitz señalan que es difícil entender en qué sentido el Estado es un ser moral análogo a las personas. En el caso de estas últimas, son portadoras de derechos y deberes pero, en el caso de los Estados, no es fácil determinar quién es el sujeto de los derechos: ¿el pueblo, la nación como un todo, el gobierno...? Michael Walzer, en consideración a esta crítica, replica que si bien es cierto que en el plano internacional los portadores de los derechos son los gobiernos, éstos derivan “en última instancia de los derechos de los individuos y de ellos toman su fuerza”.⁵ En la medida que el principio de autodeterminación encuentre su aplicación en la política internacional, es, a diferencia del principio de soberanía, un principio del orden moral.

De este modo, si bien una estructuración jurídica sólida para el cuerpo del derecho internacional cuenta con el principio de soberanía, del que se infiere el de no intervención, no pasa así, en cambio, con el principio de autodeterminación. Aquí hay una tensión teórica digna de considerarse para el desarrollo sistemático y bien fundamentado del derecho internacional. Las paradojas y falacias que podrían resultar de la inserción de un concepto ambiguo plantean el riesgo de que surjan interpretaciones que presenten estas inconsistencias como argumentos en pro de la intervención. En este sentido, Hoffmann también hace un llamado de atención: no siempre el principio de autodeterminación excluye el derecho de intervención y, aduce, que justamente “las intervenciones para promover este principio son legítimas”. Por otra parte, Walzer propone los ejemplos de intervención en apoyo a la insurrección húngara para separarse del imperio austro-húngaro en 1848, o de ayuda a los negros para obtener un Estado propio en la Unión Sudafricana, y sostiene que estas intervenciones, en principio, habrían sido legítimas con base en la autodeterminación. Los problemas que señala con respecto a estos casos que parecen éticamente justificados, son los siguientes:

- no hay acuerdo respecto a la naturaleza y tamaño que deben tener las unidades que se pronuncian por la autodeterminación.
- ¿qué sucede cuando dos naciones luchan por el mismo territorio, como en Palestina? [Actualmente podríamos añadir el territorio de la ex Yugoslavia, Crimea, Nagorny-Karabach, Cachemira, entre

⁵ Michael Walzer. *Just and Unjust Wars*. Nueva York, 1977. p. 53.

otros). [...] incluso si uno cree firmemente en la importancia moral de resguardar el principio de autodeterminación, inclusive cuando las fronteras están más o menos demarcadas, frecuentemente puede haber varios contendientes para hacerse beneficiarios del principio.⁶

Hoffmann sintetiza la tensión entre intervención y autodeterminación en los siguientes términos:

[...] hay todo tipo de batallas sobre el principio de autodeterminación. Todo mundo, de dientes para fuera, lo reconoce como principio constitutivo del orden internacional, y sin embargo está cargado de tantas incertidumbres que es la mayor fuente de contiendas y la mayor invitación a las intrusiones externas. La más larga lista de intervenciones es la de aquellas ocurridas sobre y en torno a lo incierto del principio de autodeterminación.⁷

El problema de las intervenciones legítimas

El espectro de la interferencia es muy amplio, tiene que ver con la permeabilidad del mundo actual y las complejas relaciones establecidas globalmente y en múltiples órdenes. Esa complejidad ha conducido a que algunos autores desarrollen una casuística de intervenciones posiblemente legítimas. Así, por ejemplo, Higgins apunta que “no toda intervención maximalista es ilegal y no cualquier intrusión minimalista es legal”.⁸ En general, el umbral de aceptación de la intervención es muy difuso y apenas hay criterios que nos ayuden a distinguir con claridad los casos legítimos de los ilegítimos.

Tanto los especialistas como la misma situación fáctica, hoy en día inclinan la balanza hacia una marcada tendencia a la intervención. Dentro de ese espectro, no obstante, se distinguen diferencias categóricas entre las diversas posiciones en pro de la injerencia. De entrada, hay un consenso generalizado creciente en admitir como legítimas las intervenciones colectivas, instrumentadas por la ONU. Teóricamente, también se plantea que las organizaciones regionales internacionales podrían actuar en este mismo sentido, siempre y cuando fuese un acuerdo de la mayoría de los miembros. En el renglón de las intervenciones instrumentadas por organismos regionales, hasta ahora, sólo la Comunidad Económica de África Occidental convino en la intervención en Liberia,⁹ pero fracasó su propósito de cese de hostilidades.

⁶ Stanley Hoffmann. “The Problem of Intervention”. *Intervention... Op cit.* p. 24-25.

⁷ Stanley Hoffmann. *Op cit.* p. 14.

⁸ Rosalyn Higgins. “Intervention and International Law”, *Intervention... Op. cit.* p. 30.

⁹ En agosto de 1990 la Comunidad Económica del África Occidental envió una fuerza de interposición para separar a los contrincantes e impedir la continuación de las masacres de la población civil. Sin embargo, los combates prosiguieron a pesar del acuerdo de cese al fuego firmado por los contendientes en Bamako, bajo el patrocinio de dicha asociación (ECOWAS).

Por otro lado, el interés se acrecienta respecto a las intervenciones con objetivos humanitarios; de hecho, en los últimos tiempos éstas se realizan más que nunca.

Asimismo cabe mencionar la intervención considerada legítima para tener acceso a los recursos naturales. Incluso antes de la “intervención” en Irak, se sostenía que esta clase de intervención era válida para el caso de energéticos como el petróleo.

Por último, hay autores que estiman que la intervención es un fenómeno estructural, inherente a las grandes potencias, y dan por sentado el hecho sin cuestionarse su axiología.

A continuación, se tratarán con cierto detalle cada uno de los casos aquí diferenciados de intervenciones “legítimas”.

Intervenciones colectivas

En lo referente a las intervenciones colectivas, se puede constatar que jamás la bandera de la Naciones Unidas había flotado bajo tantos cielos distintos como en los últimos tiempos. Aproximadamente cuarenta mil “cascos azules” están comisionados en todos los continentes; de ellos, casi la mitad se encuentra en Camboya. En cuatro años, la ONU ha lanzado más operaciones —trece— que en los 40 años precedentes. En lo que concierne al Consejo de Seguridad, se encuentra reunido casi en forma permanente. Se abren nuevos puestos sin cerrar los más antiguos: en Jerusalén está presente desde 1948, en Cachemira desde 1949, en Chipre desde 1964. Esta tendencia creciente pone sobre el tapete las grandes dificultades financieras y técnicas que enfrenta la organización internacional. “A la ONU se la solicita demasiado”, constataba el secretario general Boutros Ghali hacia el final del año pasado. El contagio de conflictos en el nuevo desorden prevaleciente hace resaltar más los límites de la organización. Es un hecho público que carece de presupuesto suficiente, de consignas claras y, sobre todo, de voluntad política. En la apertura de la asamblea anual, del 15 de septiembre de 1992, destacaban las dificultades por las que atravesaba de cara a las tareas de paz que evidentemente le esperan en nuevos frentes, como África o el ex imperio soviético. Es incontrovertible que la ONU es un árbitro demasiado solicitado para su capacidad efectiva. En diversas entrevistas a su secretario, lo declara en forma abierta, haciendo hincapié en que los procesos de toma de decisión son prolongados.

La ONU se encuentra actualmente en primera línea, un poco en todos lados, involucrada en conflictos civiles más que en enfrentamientos entre Estados;

los grandes retos de hoy como las migraciones forzadas, la represión de minorías, la hambruna, suscitan una respuesta internacional. Mientras, su misión no deja de diversificarse cada vez más. En los últimos años ha tratado con asuntos sumamente variados: quitar minas, repatriar a los refugiados, reconstruir infraestructuras, permitir relanzar la economía (Camboya), controlar la desmovilización de soldados (Angola, Camboya), vigilar las elecciones (Namibia, Angola, Camboya), restablecer el orden y desarmar, distribuir alimentos (Somalia), escoltar convoyes humanitarios (Bosnia), formar una fuerza policiaca (El Salvador). Alimenta muchas esperanzas y, lamentablemente, no puede sino decepcionar muchas de estas expectativas. Al autorizar el 3 de diciembre de 1992 una operación humanitaria multinacional en ayuda a Somalia, bajo el comando de Estados Unidos, la ONU confesaba al mismo tiempo su impotencia por carecer de lo necesario para proceder por su cuenta. Ahora, Boutros Boutros Ghali exhorta a Estados Unidos a no repatriar a sus "marines" antes de que hayan desarmado a las milicias somalíes o provisto a la ONU de los medios para hacerlo, tarea que no les había sido asignada explícitamente por el Consejo de Seguridad. Asimismo, en Bosnia se espera más de la ONU.

A pesar de todas estas limitaciones de carácter técnico y financiero a que se ve sujeto el organismo internacional, es un hecho que se sigue esperando su intervención en innumerables casos. La ONU misma está, no obstante las dificultades reseñadas, dispuesta en principio a asumir esa responsabilidad. Aunque ella y la opinión pública internacional consideran que la solución militar, así sea "onusiana", no es sino un último recurso, inepto para resolver los conflictos políticos, no obstante, dado el sinnúmero de crisis surgidas últimamente, el propio secretario general ha reconocido que "ya ha pasado el tiempo de la soberanía absoluta y exclusiva". Con ello, la ONU se ha visto obligada a suavizar su propia doctrina de no intervenciones, haciendo suyo "el derecho de asistencia" que legitima sus intervenciones. Después del drama de los kurdos en Irak, la no injerencia omnímoda dejó de ser la regla en las relaciones internacionales.

Intervención humanitaria

La intervención humanitaria es uno de los argumentos que se aducen en pro de la intervención, ya sea ésta bajo la égida de un organismo internacional o no. Ella sería aplicable contra un Estado que practica el genocidio a gran escala. Ejemplos de tal instrumentación serían las intervenciones en contra de Bokassa, Idi Amin y Pol Pot, entre los más connotados, por practicar el

genocidio contra sus respectivos pueblos. El problema con este argumento estriba en que es difícil saber si una intervención que se realiza por razones humanitarias no acabará por aprovecharse de la situación para sus propios fines (como fue el caso de la intervención de Vietnam en Camboya).

La intervención unilateral, aunque sea bajo el supuesto de impedir genocidios, en principio debe evitarse por la razón apuntada. Sólo sería admisible en el caso de un genocidio si está refrendada por la ONU. Un caso paradigmático para la aplicación de tal medida sería el de las masacres y campos de exterminio en el territorio original de Bosnia-Herzegovina y Croacia. En efecto, en septiembre de 1992 se hizo pública la visita a Banja-Luka, en el noreste de Bosnia, de los copresidentes de la Conferencia de la ONU sobre la ex Yugoslavia, Cyrus Vance y Lord Owen, para verificar los reportes alarmantes, relativos a las operaciones de "purificación étnica". A finales de enero de este año, los expertos de la ONU confirmaron los testimonios sobre la masacre de Vukovar, en el este de Croacia; poco más tarde, sometieron un reporte a consideración de la comisión encargada de la investigación sobre los crímenes de guerra en la ex Yugoslavia. En el transcurso de febrero pasado, se sucedieron dos reportes más, después de los cuales Estados Unidos decidió participar en las negociaciones sobre el futuro de Bosnia-Herzegovina. La actual administración estadounidense, hasta ahora, ha lanzado aviones desde aviones que sobrevuelan el este de Bosnia; en mayo, incluso, estudió la posible participación de sus tropas para la instrumentación de una solución política, a condición de que los países europeos apoyaran de igual forma esta medida. Poco después, Estados Unidos descartó esta posibilidad, dado que los europeos no estuvieron dispuestos a participar en este tipo de acción.

Mientras tanto, se han vertido múltiples opiniones en pro y en contra del Plan Owen-Vance. Al punto de que la administración estadounidense lo estima, hoy en día, inaplicable, mientras que los gobiernos europeos se empeñan en salvarlo, en parte, bajo la consideración de que sólo así se pueden continuar las negociaciones de paz en la región. Por su lado, los líderes de la auto-proclamada República Serbia de Bosnia, han afirmado la inadmisibilidad de dicho plan para la población serbia y exigen que la comunidad internacional reconozca sus conquistas territoriales, que suman 70% del territorio de Bosnia-Herzegovina. Además, cabe destacar que la lógica de sus negociaciones sigue básicamente el mismo argumento que los nazis esgrimieron en su momento: es decir, *mutatis mutandis* "todos los territorios en los que hay serbios son Serbia" y, por tanto, les deben pertenecer. Justamente contra este tipo de argumentación, como un discurso político inaceptable, surgió la idea de las Naciones Unidas en plena segunda guerra mundial, como institución que

debía impedir las conquistas territoriales con base en consideraciones “étnicas”.

Entre otras opiniones contra el Plan Owen-Vance, encontramos la de Svebor Dizdarevic, colaborador de *Le Monde Diplomatique*, quien apunta el peligro de sentar un precedente de esta índole para la comunidad internacional. Ante la aplicación de dicho plan —dice el autor— “se sentaría un precedente peligroso para la evolución de todo el continente europeo. La política de pacificación inspirada en la *Realpolitik* prepara los peores desastres”. Dizdarevic se pronuncia por “la instauración de una tutela o mandato de la ONU y de la CSCE sobre Bosnia-Herzegovina”, ya que desde su punto de vista sería la única posibilidad de encontrar “una verdadera solución a los conflictos y sentar las bases que permitan que se exprese la sociedad civil”.¹⁰ La legitimidad, de acuerdo con las normas del derecho internacional, del proceso de pacificación en la región debería ser el criterio determinante del consenso de la comunidad internacional respecto a este conflicto. Sin embargo, lamentablemente, nunca se ha estado más lejos de este espíritu civilizador internacional que en el momento de escribir estas líneas. El verdadero lema implícito de la comunidad internacional parece resumirse en un: *Nous ne voulons pas mourir pour Sarajevo*, como en 1939 se decía respecto de Danzig.

No obstante la reticencia de los gobiernos europeos, la posición del citado autor en relación con la necesidad de una intervención colectiva en Bosnia, dirigida por la ONU, refleja la de una gran mayoría de la opinión pública europea. Es un hecho que esta devastadora experiencia en Europa ha inclinado la balanza en pro de la injerencia humanitaria a nivel internacional.

Los reportes Owen-Vance y el peso de la opinión pública europea y norteamericana, podrían conducir en algún momento a que el Consejo de Seguridad de la ONU tomara la decisión de intervenir en el sentido que estamos considerando. Sin embargo, la complejidad de la situación ha paralizado los mecanismos de decisión del organismo internacional, así como los de la Comunidad Europea. El problema de Bosnia muestra que, incluso en aquellas situaciones en que parecería fuera de toda duda la legitimidad de una intervención humanitaria para evitar un genocidio, la implementación de las medidas necesarias puede chocar con límites insuperables. Este hecho deberá ser tomado en cuenta en cualquier futura legislación internacional para intervenir en caso de genocidio.

¹⁰ Svebor Dizdarevi. “Les irrecevables postulats du Plan Owen-Vance. Découpage ethnique en Bosnie-Herzégovine”. *Le Monde Diplomatique*. Francia, n. 468, marzo de 1993, p. 3. Véase asimismo “Droit des peuples, droits des minorités, droit des individus”. *Ramses 93. Synthèse annuelle de l’actualité mondiale*. Paris, Infridunod, 1992. p. 365.

Otro tipo de intervención humanitaria que se supone legítima es el que se emprende para promover el principio de autodeterminación, a fin de apoyar el surgimiento de gobiernos democráticos. Empero, como se vio cuando tratamos el concepto de autodeterminación, en su implementación aparecen tales dificultades, que la única salida plausible es la revisión de caso por caso. En este punto, vale la pena también recordar el plebiscito organizado por el gobierno de la autoproclamada República Servia de Bosnia, apoyado por el ejército de Belgrado, mismo que a todas luces ha sido una farsa que pretende legitimarse con base en el derecho de autodeterminación de los servios en Bosnia.

En general, en lo concerniente a las injerencias con fines humanitarios hay consenso en cuanto a la necesidad de reglamentar adecuada y rigurosamente la ayuda con estos fines. Los internacionalistas más prudentes no dejan de subrayar los peligros de abusos en esta figura y, por ello mismo, de recomendar que “el ejercicio de este tipo de intervención debe quedar asignado exclusivamente a la organización internacional”.¹¹ La interferencia para promover los derechos humanos, no obstante su loable objetivo, trasciende la soberanía y puede convertirse en instrumento político de batalla interestatal, de protección de aliados, en donde los argumentos morales devienen instrumentos de lucha que sirven a otros fines.

Como asevera Sepúlveda:

para que este acto resulte justificable (la intervención por razones humanitarias) es preciso tomar en cuenta muchos factores, como la naturaleza de los derechos que se pretende proteger, la oportunidad de hacerlo [...] alguna excitativa amistosa al país de que se trate [...] ya que no hay consenso sobre la doctrina universal de los derechos humanos y la forma de tutelarlos [...] (debe asignarse) exclusivamente a la organización internacional.¹²

Algunos autores proponen fundamentar la intervención humanitaria en una progresiva abolición de las unidades clásicas de la política mundial (los Estados-nación), instaurando un sistema de “decisión colectiva”. Sin embargo, es evidente que dicha propuesta interfiere con el principio de la soberanía de los Estados, tal como ésta es entendida actualmente. Por lo demás, hasta ahora, un gobierno mundial colectivo es difícil de imaginar a mediano plazo. El ejemplo más inmediato, dentro de este tipo de intentos, lo tenemos en la Comunidad Europea, pero su integración a nivel político y económico no acaba por constituirse a causa de múltiples obstáculos de toda índole. De hecho, lo que hoy se perfila mundialmente es por completo contrario a un

¹¹ César Sepúlveda. *Op. cit.* p. 16.

¹² *Ibidem.*

gobierno internacional regido por la colectividad. La unipolaridad se afina en los últimos tiempos, bajo la égida de Estados Unidos, pero ello sigue siendo aún una cuestión abierta. Pero, no es éste el espacio para adentrarnos en esta problemática. La solución realista, de momento, es la señalada por Sepúlveda, respecto a establecer cierto tipo de sistema internacional riguroso que defina los términos, legisle y determine las condiciones para la intervención humanitaria, bajo la supervisión de la ONU, de tal modo que dé pocas oportunidades a la intervención y que, cuando ésta llegue a realizarse, sea porque así se ha convenido colectivamente.¹³ Pulsando sus implicaciones y asegurando la consecución de una voluntad política definida.

La resolución histórica del Consejo de Seguridad —primera en autorizar el uso de la fuerza con fines humanitarios— que permite emplear todos los medios necesarios para proporcionar urgentemente ayuda humanitaria a los somalíes, da una nueva dimensión al carácter de la organización y a su papel esencial para garantizar la paz y la seguridad en el mundo. No obstante, sería demasiado simplista pensar que, a partir de esta medida, la ONU ha encontrado el modelo que puede ser aplicado a todas las crisis humanitarias provocadas por la guerra. De hecho, la ausencia de “un modelo” de medidas internacionales eficaces resulta patente en la tragedia que vive Bosnia. Resta por realizar la tarea de hallar un consenso sobre la naturaleza y amplitud de las acciones humanitarias, trazar una frontera entre la solidaridad hacia las poblaciones vulnerables y el principio de soberanía, como ya se señalaba. Sin embargo, también hay que reconocer que en esta etapa somalí que ha hecho historia, se adoptaron mecanismos importantes como el Fondo Central Renovable para Emergencias y el puesto de coordinador de Auxilios Humanitarios de Emergencia, así como el Departamento de Asuntos Humanitarios. Ellos podrían ser la base de partida para una más amplia legislación en este contexto.

Ahora bien, es evidente que sería una actitud cruel el limitar nuestras preocupaciones a las hambrunas provocadas por conflictos políticos, cuando de hecho esos conflictos tienen en gran parte sus orígenes en el subdesarrollo, en la incapacidad de proveer a las poblaciones de los servicios elementales en dominios esenciales como los de la salud, la nutrición, la educación, etcétera. Estos auxilios de rehabilitación y desarrollo deben inscribirse en un proceso continuo. La dimensión del desarrollo debe formar parte integrante, desde el principio, de las operaciones de ayuda humanitaria, ya sea por la ONU o por cualquier otra organización internacional.

¹³ *Ibidem.*

Acceso a los recursos naturales

Los recursos naturales, y entre ellos especialmente el petróleo como recurso no renovable y de gran demanda internacional, constituyen un renglón álgido en esta temática de la injerencia. Sepúlveda ofrece una sintética pero significativa perspectiva histórica en relación con los hidrocarburos y materiales escasos, recordando que “la confrontación de intereses y de criterios entre las potencias y los países en desarrollo... empieza con la expropiación petrolera mexicana de 1938”.¹⁴ El citado especialista tiene además el mérito de haber previsto el desarrollo ulterior de la problemática en cuestión y ya en 1978 advierte: “Es éste un sector de las relaciones internacionales que está reclamando una regulación jurídica competente, pues empieza a existir un tremendo desajuste, que se hizo palpable en ocasión (de la) ...crisis del petróleo... de 1973”.¹⁵ Aquí tocaremos exclusivamente el problema de la intervención relativo al petróleo, aunque el mismo puede considerarse paradigmático para analizar otros casos de intervención con el fin de asegurar recursos naturales considerados esenciales.

Como se sabe, ya desde 1952 se cuenta con la Resolución de la ONU sobre el “Derecho a explotar libremente los recursos naturales”, misma que reconoce el derecho soberano de los países para usar y explotar los que en su territorio se encuentren. A esta resolución la refuerzan la Declaración 1803 (de 1962) y la Resolución 3171 (de 1973), además de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, aprobada en la Resolución 328/XXIX de la ONU (12.12.1974). No obstante esta legislación, los acontecimientos han presentado situaciones angulosas que vuelven a plantear la cuestión del supuesto derecho legítimo a la intervención para la obtención de energéticos. La situación general sigue siendo que los países industrializados son los que más energéticos consumen, los subdesarrollados que no poseen este recurso aún tienen dificultades para acceder a él y los países productores, por múltiples razones, no han logrado un equilibrio del mercado, la producción y los precios del petróleo.

Antes de que se realizara la primera intervención en Irak, había posiciones ya claramente apuntadas en defensa del “derecho de intervenir” para asegurar el acceso al “producto noble”. Edward N. Luttwak, internacionalista de la Universidad de Washington,¹⁶ radical de esta posición, sostiene que este

¹⁴ César Sepúlveda. “Los recursos naturales”. *Derecho internacional*. México, Porrúa Hnos., 1978. p. 446.

¹⁵ *Ibidem*. p. 445.

¹⁶ Edward N. Luttwak, “Intervention and Access to Natural Resources”. *Intervention... Op cit.* p. 86.

derecho es legítimo por considerar que el embargo de la OPEP, al ser coercitivo, provoca la intervención. De la interpretación del embargo como tal, deduce la razón justificativa que confiere legalidad a esta forma de intervenciones, no sin traer a colación la obligatoriedad de los contratos comerciales y sus consecuentes “reglas de caballeros”. También aduce que dicho embargo ocasionó daños económicos a muchas naciones y ello amerita la injerencia, desde un punto de vista moral, incluso al estimar los daños causados. El autor impugna el carácter “abrupto” de esta medida, más que la suspensión del abastecimiento de petróleo, decidido por el “cartel” de la OPEP, como él lo denomina. Al haber sido tomada la medida aludida sin previo aviso, infiere la “corrección” de la injerencia, dado que el incumplimiento de los contratos es una ofensa internacional.

Lamentablemente, no hay en este ensayo una reflexión a fondo sobre el espacio de negociación del que hoy en día gozan las transacciones comerciales internacionales, el cual admite muchas posibilidades, antes de llegar a cualquier tipo de intervención, tampoco toma en cuenta la larga historia de siglos que se ha debido atravesar para que las transacciones sean objeto no de intervenciones, como en el pasado, sino de acuerdos con base en la legislación internacional a efecto. Para Luttwak, el “vender petróleo por un largo periodo en condiciones en las que no hay alternativa adecuada de fuentes de energía, (hace que) los exportadores asuman *inherentemente* la obligación de continuar vendiendo su petróleo excepto por razones de *fuerza mayor*”.¹⁷ La unilateralidad del análisis salta a la vista; en absoluto se toca el punto de cuáles podrían ser “las causas de fuerza mayor” para los países productores, ni en qué se fundamenta “la obligación inherente” de proseguir la venta de crudo, a pesar de que ésta pueda implicar un “daño” contra los intereses de los países exportadores. Los daños por la abrupta suspensión del suministro sólo son percibidos del lado de los grandes importadores.

De manera implícita apoya su argumentación y defiende su tesis con base en el estudio preparado por “el Servicio de Investigación de la Biblioteca del Congreso”, abocado a probar “la inaceptabilidad de la intervención”; no obstante, según Luttwak, los altos propósitos anunciados y los esfuerzos concomitantes, el estudio mencionado “admite que ningún caso conclusivo puede establecerse, que negase la oportunidad de una justificación ilegal ... ni la Carta de la ONU excluye la intervención, si la autodefensa está en cuestión”. De ahí, infiere que “a pesar de su evidente deseo por encontrar algo decisivo contra la intervención, los autores se ven forzados a concluir que las implicaciones legales de cualquier determinación de Estados Unidos para violar

¹⁷ *Ibidem*.

la soberanía de Estados extranjeros en respuesta a las injurias económicas no son concluyentes”.¹⁸

Ahora bien, la posición de Luttwak indudablemente crea un vacío, un vacío forzado, pero no por ello menos delicado. Todos los discursos tienen diversas lecturas, es consabido, pero la lectura de la legislación internacional presupone buena fe de las partes involucradas a fin de que el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas tenga una aplicación a nivel de la política real, de acuerdo con los propósitos que la inspiran. Luttwak, contra este espíritu y propósitos, considera en este caso que la intervención es no sólo “factible”, sino “deseable”. Estimamos que este tipo de posiciones teóricas, que aprovechan el margen interpretativo de un texto para originar un espacio difuso en la aplicación de la legislación, no únicamente afectan los propósitos civilizadores de la comunidad internacional, sino también producen una confusión a nivel de la *Real-Politik* del derecho internacional.

Ante esta situación, hay que insistir en contextualizar el problema dentro de las coordenadas actuales. La cooperación energética internacional es indispensable para la paz. Este recurso no es renovable y su uso indiscriminado está en detrimento de la conservación del medio ambiente. La época del petróleo barato ya terminó y ningún país es autosuficiente en términos absolutos. El diálogo entre los países importadores y exportadores debe darse bajo la consideración del resto del contexto económico y no sólo del precio del crudo. Se hace necesario romper el círculo vicioso, legislar sobre la materia. Parecería entonces que la salida a este *impasse* podría ser el sistema de medidas “voluntarista” para establecer las leyes que rijan este ámbito. Este argumento puede sorprender; sin embargo, es evidente que dicha legislación no surgirá de manera natural, sólo la voluntad de superar esa constelación conflictiva puede alcanzar los fines deseados.

Intervención como fenómeno estructural

Según ciertos especialistas, la intervención estructural puede definirse como la característica “inherente” a las grandes potencias en su actuación en el ámbito exterior. Esta concepción se apoya en la idea de que las potencias tienen “la responsabilidad” de evitar los grandes conflictos, por ejemplo, la guerra nuclear, y asume que la intervención se justifica políticamente si una guerra ocurre en la esfera de dominio de una superpotencia. La “responsabilidad especial” de las superpotencias ha significado que pueden intervenir más o menos en forma constante, para evitar la globalización de conflictos y

¹⁸ *Ibidem*. p. 88.

el peligro del enfrentamiento nuclear. Una superpotencia “involucrada a nivel del orden público en un mundo que se está saliendo fuera de control y que podría ocasionar más conflictos, es proclive a considerar la intervención, si así se requiere, a fin de reimponer el control [...] en ese sentido no pueden evadir ese papel”.¹⁹ Como apuntamos al principio de este ensayo, esta posición da por sentado el hecho y su validez se cuestiona sólo a nivel de la forma.

En principio, se entiende que la intervención estructural se aplica sobre todo a la actuación de las grandes potencias en el exterior y la perspectiva geopolítica de éstas para salvaguardar sus intereses. Las perspectivas históricas al respecto señalan que la injerencia ha sido, en general, la forma tradicional de actuar de las grandes potencias. Lo que no excluye que países medianos hayan incurrido también en esta práctica. Sin embargo, en el nuevo orden mundial, después de la guerra fría, Estados Unidos se ha erigido en la única potencia determinante. A pesar de ser evidente para las potencias regionales que Estados Unidos atraviesa por una crisis económica y política, fundamentalmente ello no está en demérito de que siga siendo la potencia *par excellence* y el socio más importante suprarregional en el nuevo orden de cosas. Las posiciones que esperan de dicha potencia un papel “rector”, aunque sea más matizado actualmente, son también las que por definición estiman que dicho papel es necesario para que las regiones menos desarrolladas no caigan de nuevo en la anarquía. En consecuencia, confieren a la potencia prevaleciente “el derecho” a intervenir.

Al faltar un gran adversario, se intensifica la amplia valoración de que Estados Unidos tiene un margen de acción más amplio y, puesto que es la única superpotencia que ha quedado, puede controlar de manera más flexible los acontecimientos en el mundo. Hoy en día, autores como Stefan Fröhlich consideran, sobre la base de la constelación actual antes señalada, que “...vuelven a aparecer en el centro de los intereses estadounidenses la violencia y los conflictos en otras porciones del mundo”.²⁰ En cuanto a la opinión interna de Estados Unidos, si bien, tanto entre los intelectuales norteamericanos como en la opinión pública, se difunde cada vez más la desgana de desempeñar el papel de policía mundial; el debate se ha polarizado. Unos consideran que este país, según el análisis de Fröhlich, debería prepararse aún más que antes para evitar crisis regionales o, en caso necesario, para resolverlas militarmente. Otros exigen una revaloración por parte de Estados

¹⁹ Philip Windsor. “Superpower Intervention”. *Intervention... Op. cit.* p. 65.

²⁰ Stefan Fröhlich. *Die USA und die Neue Weltordnung, Zwischen Kontinuität und Wandel*. Bonn-Berlin, Bouvier, 1992. p. 178.

Unidos acerca de cuáles son las regiones estratégicamente importantes y cuáles las menos importantes en el mundo. Sobre la base de la discusión de una disminución de los recursos nacionales, lo que ellos esperan es un compromiso de política exterior más racional por parte de dicho país.

La idea de una “responsabilidad” compartida internacionalmente, al igual que la carga de los costos que generen acciones destinadas a resguardar el orden mundial, tienen cada vez más partidarios. Pero dichas acciones no se conciben, ni tampoco se han dado, sin que Estados Unidos las dirija. En un mundo regionalizado, orientado a la competencia, con numerosas fuentes de conflictos sin resolver en el Oriente Próximo, el Lejano, África, el Este europeo, los adeptos de la “intervención estructural” como Fröhlich esperan que Estados Unidos juegue un papel clave como potencia mundial con intereses globales. Asimismo, la estrategia que se predica es la de las alianzas de seguridad con los europeos y con otras potencias regionales pro-occidentales. La fórmula se apoya en la importancia que se concede a ese país como estabilizador a escala mundial. Si bien, se parte de la premisa de que la involucración de Estados Unidos es necesaria, en general, se concibe bajo el principio de acción de acuerdo con sus socios y aliados tradicionales. De este modo, dicha posición logra relacionar la “intervención estructural” con la tradición del internacionalismo y en ese contexto se le da cabida a la ONU y a otras organizaciones internacionales, situándolas al mismo nivel que las mencionadas alianzas entre socios. En efecto, ellos presuponen que el desempeño de la ONU “en general, sólo puede ser posible bajo la dirección de un campeón políticamente decidido y diplomáticamente paciente”.²¹

Conclusión

El año de 1992, en su escenario internacional, ha sido caracterizado como el año de los desórdenes y la injerencia. El nuevo orden mundial de la post-guerra fría ha visto resurgir los odios que se pensaban ya extinguidos. Las imágenes de masacres y hambrunas atroces, la morosidad económica generalizada, se expanden progresivamente, creando grandes inquietudes inexorables.

Nos encontramos pues en una coyuntura grave —afirma Sepúlveda—

[...] está emergiendo un nuevo mundo, con pretensiones de multipolar, contrapuestas a la bipolaridad que caracterizó, desde 1945... las relaciones del mundo, pero que tiende a la unipolaridad,

²¹ *Op. cit.* p. 194-195.

por la actitud incongruente de las potencias europeas, que se han dejado ganar terreno en la política mundial.²²

En esta situación, la importancia del derecho internacional es más evidente que nunca. Sin embargo, existe la dificultad de hacer percibir la relevancia que éste tiene para la cuestión de la intervención. Ante ello, como señala Higgins “el énfasis en Derecho Internacional preferiblemente debe hacerse como un proceso continuo, un flujo de toma de decisiones legales”.²³ Esta perspectiva, que coincide con el enfoque de Sepúlveda en su obra *Derecho internacional*,²⁴ y que denota la “maleabilidad” del aludido cuerpo legal, ofrece el terreno propicio para que se proceda más rigurosamente a delimitar el marco de la intervención.

Mientras no se instrumente jurídicamente la intervención de manera precisa, se permanecerá en esta especie de parálisis del derecho internacional, con las consecuentes paradojas en las que por omisión o por acción no se responde de manera adecuada a la situación. De hecho, esta deficiencia puede conducir a una visión cínica de la problemática de las relaciones internacionales, como la ilustrada ya por Talleyrand al afirmar que “la no intervención es un término de la metafísica política que significa más o menos lo mismo que la intervención”.²⁵

En el momento actual, en el que hay una atmósfera favorable para que se instituya una legislación que responda a la crisis mundial, en términos de reglamentar la injerencia con fines humanitarios, sólo bajo los auspicios de la ONU, se deberían hacer los mayores esfuerzos en este sentido. Ya que por otro lado sigue siendo muy pronunciada, lamentablemente, la inaceptable tendencia a las intervenciones unilaterales.

²² César Sepúlveda. “El derecho internacional y el empleo de la fuerza por los Estados”. Manuscrito tipografiado. Querétaro, 1991, p. 23 (subrayado nuestro).

²³ Rosalyn Higgins. *Op. cit.* p. 29.

²⁴ César Sepúlveda. “El derecho internacional...”

²⁵ Citado según J.E. Hare y Carey B. Joynt. *Ethics and International Affairs*. Londres, 1982. p. 152.
