

El nuevo orden mundial y el derecho de injerencia

Miguel Angel Li Puma

Situación mundial y geopolítica

Hasta hace pocos años, toda la interrelación entre las naciones del orbe estaban regidas por la posesión de la tierra, considerada el primero y más importante de los patrimonios de cualquier país. El criterio no estaba errado, aún no conocíamos el concepto de aldea global que la evolución, la revolución de las comunicaciones y los transportes han producido: un mundo más accesible y más “conocible”, en especial en lo referido a la mayoría de la humanidad por el conducto *satélite-audiovisual* o sea lo que ha dado en llamarse el mundo de la *CNN*. Hoy sabemos lo que ocurre en cualquier parte del mundo, a veces en el instante en que está ocurriendo. Con esto, ciertos conceptos que rigieron desde el siglo pasado, como la posesión de la tierra (el ámbito espacial) y no hace mucho tiempo la llamada geoeconomía, han dejado de ser factores cruciales del poder, para dar lugar a la era del conocimiento. Después de la implosión de la URSS se puso en marcha una nueva teoría sobre las relaciones internacionales, que hablaba de un *nuevo orden internacional* con una paz definitiva, basada en que la conformación del mañana estaría determinada por la conquista de merca-



Miguel Angel Li Puma es Profesor en Historia y Geografía con un posgrado en relaciones internacionales, política y economía.

dos y la competitividad económica. De allí que hablar de geopolítica significa conceptos tales como:

1. El determinismo geográfico procedente de las teorías alemanas, en especial de Federico Ratzel y Rudolf Kjellen, que consideraron a esta disciplina como ciencia política cuyo campo de estudio abarca el Estado en relación al espacio, es decir la instauración del concepto de espacio vital. La llamada Escuela de Munich trató de darle categoría de ciencia como teoría y de arte desde el punto de vista pragmático, estableciendo la relación del Estado no sólo con su propio territorio, sino con cualquier territorio que sirva a los fines de ese Estado. Estas ideas han sufrido el rechazo general por la utilización que de ellas hizo la Alemania de Hitler.

2. Posibilismo humano: Es otro concepto de geopolítica derivado del pensamiento francés, basado en la creatividad del hombre, es decir humanista, en la concepción de Paul Vidal de la Blache (1843), que resalta el valor y la importancia del hombre en la modificación del medio geográfico y como agente dinámico del suelo. Según sus expresiones, la geografía no es determinante del hecho histórico, sin que forme parte de él y no hay

estado impuesto por la geografía, sino que el estado es un producto histórico-cultural. La construcción del Canal de Suez y la defensa de los Países Bajos contra el mar fueron ejemplos posteriores que confirmarían sus teorías. En honor a la brevedad, diré que otros estudios posteriores tendieron a valorizar el espacio marítimo, como los de Alfred Mahan (*Quien domina el mar, domina el mundo...*) y los de Guilio Dohuet, tendiente a valorizar el espacio aéreo como determinantes del poder de los estados. Finalmente surgió una corriente posterior que tendía a revalorizar los conceptos del determinismo geográfico, representada por autores como Halford Mackinder (inglés) con su teoría sobre “el pivote geográfico de la historia”, que da lugar a la “causalidad geográfica de la historia” y al que se le suman autores como Nicolás Spykman en los EE.UU., Lepotier en Francia, Josué de Castro, Golberry da Costa e Silva y Travassos en Brasil y Jorge Atencio en Argentina. Las conclusiones a estas ideas, cuyo desarrollo teórico serían motivo de varias clases, nos expresan que la influencia de la geografía sobre la política de los estados en algunos casos es determinante, como aquellos en los que se carece de espacio o recursos, que esa carencia desarrolla la inventiva y creatividad del hombre, concretada en avances tecnológicos, desarrolla también la formulación de políticas ambientalistas y de comercio internacional, y a veces también de políticas expansionistas.

Situación mundial

El orden mundial ha sufrido una notable transformación que nos ha llevado de una situación de estabilidad, producto de un equilibrio bipolar, a una inestabilidad, producto de una multipolaridad que arranca desde la caída del muro de Berlín. Esta nueva situación estratégica estaría conducida por una tetrarquía (no como se cree normalmente solamente por los EE.UU.) integrada por los EE.UU., Europa, Alemania y Rusia, a la que eventualmente podría agregarse desde el punto de vista económico el Japón. La orientación general, la tendencia, es hacia un *transnacionalismo* creciente de los asuntos internacionales, a una interdependencia mayor y hacia la conformación de grandes espacios económicos y políticos. Surge entonces la pregunta: la era de las naciones ¿ha finalizado? En primer lugar se debe señalar que nadie

cede poder o espacios de poder sin oponer resistencia, aun en el caso de estados pequeños o pobres, pues de acuerdo con esta tendencia el mundo se conformaría cada vez más en espacios geográficos ricos y espacios cada vez más pobres, con lo que los antagonismos sociales se darían en orden a la riqueza y la pobreza, en mayor grado que en la llamada revolución industrial, porque la brecha es aún mayor. Existen países que aún no han llegado a la era industrial, otros que la están alcanzando y los menos que están en la era posindustrial y que hemos llamado del concimiento. Esa situación dará lugar a conflictos, de no llegarse a soluciones que contemplen a su vez el incremento demográfico de los países menos desarrollados. El nacionalismo es un producto de la revolución industrial. El concepto de Estado-Nación, en el caso actual, resurge como una defensa para la subsistencia de sus compatriotas. Así vemos el resurgir de naciones como Estonia, Lituania y Letonia, o el problema irresuelto de la ex-Yugoslavia. Por tanto, y a modo de síntesis, diremos que si bien en el orden económico la regionalización será la norma (Mercosur, Nafta, etc.), en el plano estrictamente político la subsistencia de las naciones dará base a la fortaleza de los organismos internacionales, aunque no sea la justicia la que impere en esas relaciones. Los pueblos quieren participar activamente en los asuntos que los afectan y, hasta hoy, el marco de Estado-Nación aparece como el más adecuado para defender los intereses particulares.

Problema actual

En octubre de 1991 se produjo el derrocamiento del presidente Bertrand Aristide (hecho absolutamente ilegal, pues su mandato es legítimo al haber surgido de elecciones populares), lo que, desde luego, concitó la condena mundial. Este es el hecho, pero algo muy distinto es propiciar la intervención, sobre todo si es militar, pues esto no deja de ser un asunto interno de los haitianos.

¿Es éste un hecho que afecta a nuestro interés nacional, tal como se lo ha definido a lo largo de estas Jornadas? Desde luego que sí, ya que sostenemos, junto con la mayoría el sistema democrático, aun con sus defectos, como el reaseguro de una mayor justicia para la humanidad y una base de la convivencia pacífica de las naciones.

Pero a partir de ese momento, y quizás en persecución de un protagonismo que normalmente en las relaciones internacionales no se logra en poco tiempo ni con voluntarismos, sino a lo largo de años con conducta y línea de acción permanente, nuestro embajador en la OEA adoptó la posición más beligerante que haya tenido nuestro país, para con otro con quien no tiene ningún conflicto. La misma consiste en “proponer la intervención militar en Haití por parte de fuerzas de la OEA para reponer al derrocado Aristide”. Esta actitud fue a continuación avalada por el Sr. Ministro de Relaciones Exteriores, el Dr. Guido Di Tella.

Como se podrá advertir, esto no tiene precedentes, como tampoco las manifestaciones de apoyo, luego atenuadas al presidente Aristide. Confieso que quedé impresionado al ver esa reacción, porque años antes, ante las invasiones de Grenada y Panamá, no había ocurrido lo mismo. Tampoco pasó en el nivel de la ONU, con la invasión a Georgia (Shevernase) por Rusia. Hagámonos ahora la misma pregunta anterior: Esta actitud ¿hace al interés nacional? No.

Una intervención militar en un país de América, cuya situación no pone en peligro la paz ni la seguridad internacionales, no está acorde ni con las prácticas internacionales, ni con la carta de la ONU, ni con la de Bogotá, ni tampoco —lo que es más grave— con la tradicional política argentina de no intervención.

Podría recordar a título ilustrativo el fundamento del embajador Patiño Meyer para justificar este cambio, que no fue apoyado en aquel momento por ningún país, ni por los EE.UU. En sus declaraciones dijo que el principio de no intervención, incluso el concepto mismo de soberanía que era expuesto décadas atrás con cierto absolutismo, se ha ido adecuando y deberá seguir adecuándose a la nueva realidad internacional, marcada por niveles cada vez más altos de integración e interdependencia. Pregunto: ante esta aseveración de un embajador argentino, ¿cómo queda nuestra posición en el tema de las Islas Malvinas y de la Antártida, y en las reclamaciones de Chile por la Laguna del Desierto y los hielos continentales?

Los hechos posteriores, que son de público conocimiento, demuestran que el puro voluntarismo no crea ni es una doctrina válida en el juego

de las relaciones internacionales. Recordemos que somos herederos de la doctrina Drago y del pacto antibélico de Saavedra Lamas.

Pero analicemos ahora de qué trata este llamado “derecho de injerencia”:

Pensemos solamente que en los países de la ex-URSS se han producido últimamente hechos violatorios de los derechos humanos (en Ucrania, en Rusia misma y en otras de esas repúblicas que la integraban), y nadie de la ONU propuso en ninguna medida la aplicación del derecho de injerencia.

El tema debe tratarse a la luz de dos temas básicos: (a) el origen y desarrollo del concepto, y (b) el programa para la paz, de 1992, Informe a la Asamblea General de la ONU, del Secretario General Boutros Ghali. Además su posterior informe de setiembre de 1993.

1. *Origen del concepto*: El profesor Mario Bettati, de la universidad de Bologna, en Italia, consideró a partir de los hechos ocurridos en Biafra (terrible hambruna), en 1967 y posteriores, que la humanidad no podía seguir indiferente y debía considerar la posibilidad de actuar como injerencia humanitaria ante desastres de este tipo.

El Dr. Andre Kourchner, francés, creó un grupo de médicos voluntarios que viajaron a Biafra y trabajaron duramente para salvar vidas, dando origen a la actual organización “Médicos sin Fronteras” que ha actuado en otros lugares, en especial en África (Ruanda y Somalia). A partir de 1987 fue nombrado Secretario para Asuntos Humanitarios de Francia, y a raíz de su amistad con Bettati, envió a éste a las Naciones Unidas para que gestionara la posibilidad de que el organismo mundial dictara una resolución en favor de un tipo de derecho que lo habilitara a “intervenir” en países con conflictos sociales, lo que se obtuvo a partir de 1989, como Derecho de Injerencia de ONU, que será analizado a continuación. Nótese que la base es de raíz esencialmente humanitaria y no de política interna de un país determinado, y mucho menos de orden “intervencionista”.

2. *El programa de paz*: El Secretario de la ONU pretendió enmarcar en forma institucional los cambios producidos en el orden mundial luego del fin de la guerra fría en su programa de paz.

En este enfoque se afirma la revolución tecnológica, en especial de las comunicaciones, que permite conocer los acontecimientos mundiales en el mismo momento en que se producen, alertando sobre daños ecológicos, el peligro del narcotráfico, el hambre en ciertos países, en especial en los africanos. En síntesis, los “alerta” sobre los factores preponderantes de la época que se avecina: (a) la revolución tecnológica y la necesidad de una reconversión, (b) la globalización de la economía y la política, y (c) el peligro de nuevos conflictos derivados de problemas étnicos, culturales y hasta religiosos.

Desde la creación de las Naciones Unidas han muerto aproximadamente veinte millones de personas en unos cien conflictos desatados en el mundo. Las Naciones Unidas nada pudieron hacer ante un Consejo de Seguridad que sufrió el veto de sus decisiones durante 279 veces por parte de los miembros permanentes. Asimismo, el fin de la *Cold War* permitió el descenso de esta estadística de vetos, tan habituales según conviniera al país miembro permanente del Consejo. También reconoce en varias oportunidades que el Estado-Nación es la base de la organización, pues sin él la ONU no existiría.

El programa propuesto se basa en cuatro actitudes básicas:

1. *La diplomacia preventiva*: medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre países y que las mismas se transformen en conflictos, y en caso de escalar, que éstos se extiendan. Se deben adoptar para ello: (a) medidas de confianza mutua, investigar hechos; (b) alerta temprana, detectar amenazas, ambientales, migratorias; (c) llegar a despliegue preventivo, a petición de parte; (d) zonas desmilitarizadas.

2. *Establecimiento de la paz*. Hay que procurar que las partes hostiles lleguen a un acuerdo por medios pacíficos, pero todo se hace recaer sobre el Consejo de Seguridad. El aspecto legal es basarse en el capítulo VI de la Carta. Los medios son: negociación, investigación, mediación, arbitraje, arreglo judicial y otros medios pacíficos. Si no dan resultado, pasa a tratar el capítulo VII de empleo de la fuerza militar. Casi todos los que justifican el empleo de fuerzas militares se basan en los artícu-

los 42 y 43 de la carta, pero se debe recordar que deben estar en peligro la paz y la seguridad internacionales, en el caso contrario entra en colisión con los principios de la carta.

Es a raíz de este punto que se crea el concepto de imposición o “establecimiento” de la paz [*peace enforcement operation*].

3. *Mantenimiento de la paz*. Es un concepto complementario, una vez establecida la paz.

4. *Consolidación de la paz*: complementaria de las anteriores. Se apoyan las nuevas instituciones, el desarme de las partes, el desminado, refugiados, y la novedad de la participación de observadores en las elecciones y aspectos con relación a los derechos humanos.

Es pertinente acotar que el artículo 51 de la carta habla del derecho inmanente de la legítima defensa en caso de ataque armado.

Destacamos además que la finalidad de este programa es darle un papel más protagónico a la ONU, dado su desprestigio anterior, papel que no ejerció en muchos casos por desconocimiento de sus resoluciones por parte de los mismos miembros.

Análisis y conclusiones

El término empleado es *derecho de injerencia*, analizado desde el punto de vista técnico jurídico, en que el Derecho Internacional Público (DIP) responde a dos escuelas netamente diferenciadas por su enfoque:

1. *La escuela positivista*. Representantes: (a) Zouch (inglés): de la costumbre, y (b) De Vattel (suizo): contractualista. Ambos sostienen que todo el DIP deriva del consentimiento de los estados, o sea que es un derecho de origen convencional.

Esto es así desde la Paz de Westfalia: supremacía de los estados sobre el poder de la iglesia como mediadora, junto con el principio de soberanía territorial y otro muy importante a los efectos del tema: la igualdad de los estados. A partir del Congreso de Viena sobre los tratados (1815), aparece un DIP más estructurado. En consecuencia: ¿Responde el derecho de injerencia a la escuela positivista? En principio, mi opinión es que constitu-

ye la mayor garantía para los países menos poderosos.

2. *La escuela jusnaturalista*, de Francisco de Vitoria y de Suárez, y de Grocio, que aceptan el derecho natural como fuente del DIP, agregando los conceptos de extraterritorialidad, de neutralidad y el de *apetitus societatis*, o sea una supremacía universal de justicia, como “derecho general de la humanidad”.

Cabe la pregunta: ¿Es el derecho de injerencia de origen jusnaturalista? En mi opinión sería muy generoso llamarlo derecho, por el solo hecho de aplicación de justicia. Sin el aspecto consensual y contractual, carece de la base más jurídica de las relaciones internacionales. Recordemos que para Kelsen, en su libro *Teoría pura del derecho*, el derecho es solamente un sistema de normas a las cuales los hombres prestan o no conformidad.

Aspectos éticos

1. En cuanto al aspecto ético, después de la disolución de la URSS (de un imperio), surge como hogar natural el Estado-Nación como una forma de protección natural. Es previsibilidad. Lo imprevisible es el probable antagonismo y dicotomía en el derecho de injerencia que es la legitimidad e ilegitimidad. Tuve oportunidad este año de escuchar lo mismo por parte del Dr. Gutman, doctor de la Escuela RRII de la American University, Washington DC, EE.UU., basando sus opiniones, al igual que Boutros Ghali, en que asistimos a un cambio en el concepto de soberanía. Es cierto que son épocas de cambio. Pero desde un enfoque positivista, esta postura es contradictoria a los principios fundamentales de la carta: no intervención, autodeterminación y arreglo pacífico de las controversias y a los principios de las doctrinas Drago y Monroe largamente sostenidas por la diplomacia argentina.

Desde este punto de vista entraríamos en el terreno de la ilegalidad. Claro que en el terreno de

“

El mayor riesgo es que este derecho se transforme en una nueva forma de dominación y penetración cultural y de establecimiento de un sistema regido por el Consejo de Seguridad a favor de los países más poderosos.

”

la política, arte de lo posible, el justificativo sería olvidarse de la carta y darle un tratamiento meramente político al caso. Pero seguiríamos en la ilegitimidad. Y el mayor riesgo es que este derecho se transforme en una nueva forma de dominación y penetración cultural y de establecimiento de un sistema regido por el Consejo de Seguridad a favor de los países más poderosos y sea así más arbitrario.

Estaríamos entonces, ante la violación de la resolución 2625 de la ONU, que consagra los principios fundacionales de esta

organización: no intervención; autodeterminación, igualdad de los Estados, solución pacífica de las controversias.

2. En cuanto a la ética de la actitud, me remito a Max Weber: el fin es el que interesa. Ética de la responsabilidad: mido las consecuencias de decidir y actuar. Y es a esta ética a la que adhiero. En estos parámetros vemos una contradicción ética en el llamado derecho de injerencia, si no es aplicado por razones humanitarias y a petición de parte.

3. Para el idealismo o pragmatismo: Vuelvo a citar la reunión que mantuve con Michel Coppedge, en Sais, Washington. El punto de vista idealista es conseguir la paz, pero esto es viable en tanto se observen las normas de la carta. El aspecto pragmático sería algo como decir “las cosas son así y no podemos modificarlas”. Esto serviría en tanto el objetivo buscado sea una contraprestación de la comunidad internacional. Pero es sólo una visión mediata, coyuntural, de muy corto alcance. Aunque es cierto que la tendencia de cambio nos lleva a la globalidad, debemos también aceptar que en el juego de las relaciones internacionales nada es gratis.

La opinión de los académicos norteamericanos fue: “No es de nuestro interés, ni del pueblo de los EE.UU., ser el gendarme del mundo” y mi pregunta ahora es la siguiente: “¿Es interés nacional serlo?”

Mi opinión es que antes de decidir debe realizarse un amplio análisis y diagnóstico político (Beaufre) que abarque a los actores o sujetos internacionales, el escenario y las normas en juego dentro de ese marco.

Eficacia y eficiencia

En un artículo del 4 de noviembre de 1993 en el Diario de las Américas, el periodista William Buckley decía: “Salgamos de Somalia pronto, pero primeros eliminemos al General Aidid”.

En las otras participaciones conocidas, y como lo acepta el mismo Boutros Ghali en su informe de septiembre de 1993, la eficacia no ha sido la regla. Algo mejor ha sido la eficiencia del personal, a pesar de las enormes dificultades: (a) falta de financiamiento; (b) diversidad de misiones; (c) cantidad de misiones simultáneas; (d) heterogeneidad de las fuerzas; (e) falta de un comando centralizado: “*After five, do not call to New York*”. El resumen de 1993 es: 2300 millones de dólares (deuda 1100). Aumento de las bajas de personal civil y militar: 105%.

Conclusiones y contradicciones

1. La afirmación de B. Ghali de que es el estado nacional la base del sistema internacional, pues sin el no existiría la organización, se contradice con la instauración del derecho de injerencia por conflicto interno civil de un estado. A pesar de ello propicia las operaciones de establecimiento de la paz [*Peace enforcement operations*].

2. Sostener el principio de autodeterminación de los pueblos, pero legitimar, precisamente en nombre de este principio, la intervención en un país por razones de orden interno del mismo, tales como “conflictos civiles”, según el punto N° 15.

3. En el mismo punto 15 propiciar “los esfuerzos de desarme”, pero en un exclusivo “club cerrado”, al que sólo concurren las grandes potencias y deciden, en contradicción con la tendencia a la globalización de otros temas, como por ejemplo el Cóndor II. (Una propuesta que se me ocurre sería obligar a los países que rigen el desarme a destinar esos fondos a ayudas humanitarias).

4. Consejo de seguridad ONU: es el punto que más me preocupa por ser prácticamente el ór-

gano ejecutivo y al que se le pretende otorgar más poder, siendo que su actual organización raya con lo antidemocrático, contrario al principio de igualdad de los estados, pues tiene miembros permanentes con derecho a veto y otros no. Esto fomenta una forma de imposición de resoluciones o de rechazo de otras que he denominado “diplomacia de disuasión”. Debería limitarse a temas de la mayor urgencia y propiciar una reforma en su organización, que aumente a los miembros con voto pleno (países de América Latina y África). De otro modo la decisión queda en manos de unos pocos y puede afectar a muchos. Como en los siglos XVIII y XIX, y como también en éste, bajo el pretexto de derechos humanos, puede haber propósitos de intervención por parte de las grandes potencias. Y el hoy derecho de injerencia se transformaría en derecho de injerencia intervención.

Como reflexión final, podríamos decir que el término *injerencia* [*interference*] no tiene en inglés la misma connotación que en español: intervención. Es el término que rige las discusiones y que no debería ser el “interés nacional” ni deberíamos apoyar, menos aún en el continente americano, que se haga a otros aquello que no nos gustaría que nos apliquen a nosotros.