

Chihuahua, que asumió el de contralora del Departamento del Distrito Federal en enero de 2001.

Finalmente, la elección de John Sweeney como presidente de la AFL-CIO contribuyó asimismo al fortalecimiento de la estrategia internacional del FAT. En efecto, a partir de 1995, la central sindical estadounidense tiene un representante permanente en la capital mexicana y desde aquí ha promovido muchas iniciativas que van en la dirección del proyecto del FAT.

La reconstrucción de la trayectoria del FAT y de su papel en la promoción de un sindicalismo a la escala del mercado de América del Norte, por Dale Hathaway, es un trabajo que será muy útil para dejar un registro del proceso que esa organización sindical ha realizado en forma tan dedicada de 1960 en adelante.

FRANCISCO ZAPATA

COMISIÓN INTERNACIONAL SOBRE INTERVENCIÓN Y SOBERANÍA, *“La responsabilidad de proteger”*, informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado, Ottawa, Canadá, La Comisión, 2001, 91 pp.

INTRODUCCIÓN

Ante el debate sobre si existe o no el derecho a intervenir en los asuntos internos de otros estados y de que, si éste existe, cómo y cuándo debe ser ejercido y bajo qué autoridad, el secretario general de la ONU, Kofi Annan, durante las sesiones de la Asamblea General de 1999 y 2000, solicitó a la comunidad internacional tratar de encontrar un consenso al respecto.

En respuesta a esta solicitud, el gobierno de Canadá anunció el establecimiento de un grupo de expertos que se abocaría al estudio de este asunto, al que llamaron Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado. El 30 de septiembre de 2001 la Comisión terminó su informe, al que tituló “La responsabilidad de proteger”.

COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN

La Comisión estuvo compuesta por 12 miembros de las siguientes nacionalidades: dos canadienses, un alemán, un australiano, un argentino, un estadounidense, un filipino, un guatemalteco, un indio, un ruso, un sudafricano y un suizo.

Seis son ciudadanos del mundo desarrollado y seis de los países en desarrollo, si incluimos en estos últimos a Rusia, como economía emergente. Sin embargo, si incluimos a Rusia en el primer grupo, se advierte un primer desequilibrio: siete potenciales candidatos a ser intervencionistas y cinco potenciales candidatos a ser intervenidos. Por otra parte, si incluimos al argelino, que es asesor de Derechos Humanos del secretario general de la ONU, dentro del primer grupo y al indio, que se educó en Canadá, vivió en Nueva Zelanda y actualmente radica en Australia, el grupo potencialmente partidario de la intervención sube a nueve y el segundo grupo se reduce a sólo tres.

Otros desequilibrios son los siguientes: la mitad son anglófonos, si incluimos al filipino y al indio; extraña la ausencia de Francia; y todos, menos el australiano, el estadounidense y el ruso, han tenido que ver con la ONU o la OTAN en operaciones de paz o acciones humanitarias. Además, el australiano fue ministro de Asuntos Externos de su país.

EL INFORME

El informe "La responsabilidad de proteger" se fundamenta en dos conclusiones que llaman principios básicos:

a) La soberanía del Estado implica responsabilidad y la primera responsabilidad, la de la protección de su propio pueblo, radica en el Estado mismo.

b) Cuando una población está sufriendo daño grave, como resultado de una guerra interna, insurgencia, represión o colapso del Estado, o si el Estado en cuestión no tiene la voluntad o no es capaz de prevenir o detener el daño, el principio de no intervención cede el paso a la responsabilidad internacional de proteger.

En cuanto a quién debe decidir sobre cuándo procede la intervención por la razón apuntada arriba o, en otras palabras, cuál es la autoridad indicada para ello, el informe dice lo siguiente:

a) No hay mejor o más apropiada instancia que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para autorizar la intervención militar para propósitos de protección humanitaria. Lo importante no es buscar opciones distintas al Consejo de Seguridad como autoridad, sino hacer que éste funcione mejor.

b) El Consejo de Seguridad debe ocuparse en forma oportuna de cualquier solicitud para intervenir cuando haya presunción de pérdida de vida humana a gran escala o de limpieza étnica. Deberá, en estos casos, proceder a la verificación de la situación dentro del terreno de los hechos, a fin de dar soporte a la intervención militar.

c) Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad deberían acordar no aplicar su poder de veto, salvo en asuntos que involucren sus intereses de Estado vitales, a fin de no obstruir la aprobación de resoluciones que autoricen intervención militar para protección humana, cuando haya apoyo mayoritario para ellas.

d) Si el Consejo de Seguridad rechaza una propuesta o si resulta incapaz de decidir en un tiempo razonable, otras opciones son:

- 1) Someter el asunto a consideración de la Asamblea General en sesión especial de emergencia, convocada bajo el procedimiento de "Unidad para la Paz".
- 2) Someter el asunto a consideración de organismos regionales o subregionales invocando el capítulo VIII de la Carta, sujeto a la subsecuente autorización del Consejo de Seguridad.

e) El Consejo de Seguridad debe tomar en cuenta en todas sus deliberaciones que, en caso de fallar en descargo de su responsabilidad de brindar protección humanitaria en situaciones críticas en las que la acción debe ser urgente ("in conscience shoking situations crying out for action"), la estatura y credibilidad del organismo se verán disminuidos. En consecuencia, los estados interesados no deben descartar otros medios de acción para enfrentar la gravedad y urgencia de la situación.

COMENTARIOS

La Comisión redactora del informe adolece de falta de representatividad internacional. Tiene un marcado sesgo hacia países de habla inglesa y hacia potenciales candidatos a intervencionistas, más que intervenidos.

El informe parece diseñado para persuadir a los Estados Unidos a abandonar las acciones unilaterales y para fortalecer las facultades y agilizar los mecanismos del Consejo de Seguridad en esta materia. En primer lugar, pone un límite al principio de soberanía absoluta, al crear la figura de la responsabilidad de la comunidad internacional a proteger. En segundo lugar, otorga facultades al Consejo de Seguridad para decidir cuándo y cómo se debe intervenir. En tercer lugar, deja la puerta abierta para que, en caso de empantanarse las discusiones o vetarse la resolución intervencionista en el consejo de Seguridad, los "estados interesados" queden en libertad de hacer uso de otros medios de acción para enfrentar la situación.

Este mecanismo, desde el momento que obliga a las potencias, especialmente a los Estados Unidos, a agotar las instancias del Consejo de Seguridad antes de intervenir unilateralmente es positivo. Sin embargo, al crearse una cláusula de escape, el Consejo de Seguridad sanciona implíci-

tamente y por tanto legítima la violación unilateral al principio de no intervención.

Hay quienes ven en este proceso de ir cediendo a los intereses coyunturales de los Estados Unidos, en detrimento de principios consagrados por la Carta de las Naciones Unidas, una forma de apaciguar (*appeasement*) a la gran potencia. Otros dirían que, desde un punto de vista realista, éste es un mal menor, porque la alternativa es la de que los Estados Unidos ni siquiera escuchen a la comunidad internacional. Un ejemplo de ello es la Corte Penal Internacional, un proyecto que la "comunidad internacional" trató de imponer a los Estados Unidos y que no nada más no lo logró, sino que ahora este proyecto quedó cojo, sin tener carácter universal, por el rechazo de la gran potencia.

Una clara debilidad del informe es esperar que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad renuncien a su derecho de veto cuando sus "intereses vitales" no se vean afectados. ¿Quién define, si no ellos, cuáles son sus intereses vitales?

Otra debilidad subjetiva es la siguiente: ¿qué es una "*conscience shocking situation crying out for action*"? ¿Querrá decir lo mismo para los canadienses que para los rusos, para los australianos que para los chinos?

Finalmente, hay que hacer mención de uno de los principios operativos sugeridos por el informe y que no se incluyó entre los citados con anterioridad. El "C", cuyo texto es el siguiente: "Aceptación de limitaciones, del incrementalismo y del gradualismo en el uso de la fuerza, ya que el objetivo es la protección de la población y no la derrota de un Estado."

Esto resulta positivo, pues, en el caso de Kosovo, por salvar vidas albanesas, se salvaron vidas serbias, con los bombardeos de Yugoslavia. Pero la protección de la población implica uso de fuerzas terrestres, algo que ha quedado abolido en la doctrina militar de los Estados Unidos para los casos de intervención humanitaria. Aun para la guerra de tipo convencional, la doctrina militar estadounidense ha creado los nuevos conceptos de "guerra sin bajas" y "guerra a distancia". Así es que resulta difícil pensar que los Estados Unidos aceptarían este principio operativo.

En conclusión, puede decirse que el informe va al fondo del dilema. O se hace algo para agilizar las decisiones del Consejo de Seguridad y se abre la puerta al principio de la responsabilidad internacional de proteger, o los Estados Unidos actuarán unilateralmente o, peor aún, abandonarán el organismo.

Esta última posibilidad resulta realista a la luz de hechos anteriores. En 1985 los Estados Unidos abandonaron la UNESCO por diferencias con el organismo; ese mismo año dieron por terminada su aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia por una demanda de

Nicaragua; y en 2002 rechazan que la Corte Penal Internacional pueda juzgar a ciudadanos de su país.

En una reciente entrevista, Boutros Ghali, ex secretario general de la ONU, declaró, en relación con una posible invasión unilateral de los Estados Unidos a Irak, lo siguiente: "Si los Estados Unidos actúan fuera de las Naciones Unidas, eso le haría un gran daño al sistema internacional y a la credibilidad de ese organismo mundial. A corto plazo, una operación unilateral estadounidense en el territorio de Irak podría ser exitosa, pero en el largo plazo, sería el orden internacional el que terminaría pagando las consecuencias."¹

MARIO OJEDA

¹ *El Universal*, México, D.F., 2 de noviembre de 2002, p. A5.