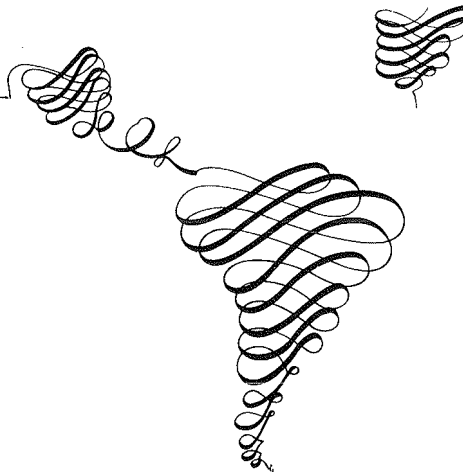




La injerencia, más allá de lo humanitario

Casos recientes como los de Somalia, Yugoslavia y, hace dos años Irak, plantean a la comunidad internacional una pregunta urgente: ¿hay que cruzarse de brazos? ¿Se trata de asuntos internos y hay que respetar el derecho internacional que prohíbe la «injerencia» en otros países?

Existen aproximaciones múltiples a este problema. Se habla del deber de «injerencia humanitaria». El artículo, por cortesía y en simultaneidad con «Etudes», revista de los jesuitas franceses, es obra de un colectivo de auditores del Institut des Hautes Etudes de la Défense Nationale.

Dominique Hedin *

EL final de la guerra fría ha abierto posibilidades nuevas de cooperación internacional y ha devuelto su libertad de acción a la Organización de las Naciones Unidas. Pero por todas

* Colectivo de Auditores del Instituto de Estudios Superiores de la Defensa Nacional. París.

partes subsisten, renacen o se multiplican factores de inestabilidad: despiertan los nacionalismos y las rivalidades étnicas, proliferan las armas de destrucción masiva, hay efectos no controlados del crecimiento demográfico y se agravan las diferencias entre países ricos y pobres, etc. Es urgente una reflexión sobre los modos de prevenir y tratar las crisis para que la comunidad internacional no se encuentre tan atada de pies y manos como lo está ante la guerra civil yugoslava.

Las secuelas de la crisis del Golfo, de 1990-1991, han puesto en primer plano el concepto de «injerencia humanitaria», que un grupo de juristas y diplomáticos, desde hace una docena de años, se esforzaban por alentar. Con el apoyo de los sucesos de Yugoslavia y Somalia, el concepto ha adquirido una legitimidad no tan fácilmente atacable. Pero la acción humanitaria no aporta sino una solución parcial y tardía a tragedias que, con frecuencia, requieren otros remedios. ¿Se debe extender, por tanto, el concepto de injerencia a otros campos que no sean el de lo humanitario? Dicho de otro modo, ¿se puede hacer de él un instrumento de prevención y de gestión, no sólo en las crisis político-militares sino también en otros ámbitos tales como los atentados al medio-ambiente, la lucha contra el terrorismo?

Apenas se pronuncia la palabra «injerencia» brotan inmediatamente dos dificultades importantes: nos remite históricamente a prácticas abusivas, tan antiguas como las relaciones internacionales (1); contradice el principio de soberanía de los Estados.

No utilizaremos la palabra en el sentido negativo, que ha sido el suyo propio desde que existen las relaciones internacionales, sino por comodidad, para designar aquellos modos de prevención o de tratamiento de las crisis que implican incursiones, consentidas o no, en las soberanías nacionales. Se trata de intentar definir un nuevo concepto que sería el de la «injerencia legítima».

A la segunda objeción el secretario general de la ONU, Boutros Ghali, responde en su *Agenda for peace* de junio de 1992 (informe sobre la diplomacia preventiva): «Ha pasado ya el tiempo de la soberanía absoluta y exclusiva. Es tarea de los actuales jefes de Estado comprenderlo así y encontrar un equilibrio entre las necesidades de una buena gestión interna y las necesidades de un mundo cada vez más interdependiente».

(1) Cfr. René-Jean Dupuy: «L'ingérence internationale jusqu'où? Le droit d'assistance humanitaire», *Etudes*, enero, 1992, págs. 15-24.

Injerencia y consenso

EL concepto de «injerencia humanitaria» ha ido haciendo su camino en los años 1960 y 1970 a través de las actividades de organizaciones no gubernamentales (ONG) tales como *Amnesty International* o *Médicos sin Fronteras* y ha ido siendo delimitado progresivamente por la ONU. La organización internacional ha trazado el contorno de un derecho de asistencia humanitaria, limitado por cuatro condiciones: atentado grave y masivo a la vida de las poblaciones; urgencia; respeto del principio de subsidiaridad; respeto de los principios de acción de la Cruz Roja. Estos principios aportan los fundamentos políticos y jurídicos de un derecho de injerencia que podría extenderse a nuevos campos.

Sin embargo, surge una pregunta: la regulación progresiva de acciones de injerencia, por medio de normas jurídicas cada vez más aceptadas, ¿no lleva a la desaparición misma del concepto de injerencia? La posibilidad de una acción de injerencia, legítima e inscrita en el respeto a las reglas jurídicas, parece tanto más débil cuanto más directamente afecta al núcleo mismo de la soberanía de un Estado y choca con la concepción que el Estado se hace de su propia identidad y del derecho a defenderla. La reacción de las autoridades yugoslavas a la intervención de las fuerzas de la ONU ilustra bien este fenómeno.

El reconocimiento por un Estado de la legitimidad de la injerencia de una organización internacional o de otro Estado en realidad no abarca sino situaciones (por ejemplo, el terremoto de Armenia) en que este Estado, mediante el ejercicio de su propia soberanía, no es capaz de hacer frente a los retos que le superan. Se ve obligado, provisionalmente, a renunciar a ella y a ceder los atributos a un tercero. Esta sustitución excepcional de soberanía tiene las características materiales de injerencia, pero la aceptación por el Estado le priva a ésta de todo carácter de violación. Toma la forma de un intercambio provisional entre una parcela de soberanía y un bien que se estima superior (seguridad...).

Esta injerencia consensuada puede ser más fácilmente aceptada y organizada con antelación en la medida en que las circunstancias que hay que afrontar puedan ser delimitadas con precisión y que la irrupción de la injerencia no provenga de una iniciativa del Estado afectado, que es en realidad la víctima. El riesgo de insuficiencia de una acción exclusiva-

mente nacional puede ser calculado con antelación de una forma fiable. Si una codificación de la injerencia parece difícil y relativamente ineficaz en el ámbito humanitario, ya que está marcada por la sospecha política, la definición de este derecho en las convenciones internacionales aparece como algo deseable y posible en aquellos ámbitos más técnicos (medio ambiente, sanidad...) que no afectan al núcleo mismo de la soberanía de los Estados.

Los progresos exponenciales del conocimiento científico y el desarrollo de las tecnologías van siendo posibles por una multiplicación de los intercambios internacionales que han hecho saltar los límites de los Estados-naciones. Estos van teniendo cada vez menos la talla crítica suficiente para asegurar por sí mismos estos progresos. De forma correlativa, las consecuencias negativas se extienden más allá de las fronteras de los Estados (polución, catástrofes nucleares). Esta mundialización de los problemas va acompañada de una mundialización de las percepciones. Los medios de comunicación social y la televisión han reducido de hecho el planeta a las dimensiones de una aldea, lugar de solidaridades nuevas en torno a un patrimonio común cuya defensa hay que organizar.

Las exigencias de preservación del medio ambiente, la diseminación nuclear, el terrorismo internacional, la lucha contra la droga constituyen nuevos retos a los que una injerencia consensuada puede aportar respuestas parciales. Es en estos dominios nuclear y ecológico donde la aplicación de la injerencia parece más urgente.

El hecho nuclear. El Tratado de no-proliferación nuclear de 1968 representa un ejemplo de injerencia consensuada por medio del control de una administración internacional (la Agencia Internacional de la Energía Atómica) de la no-proliferación del átomo militar. Este tipo de control pronto ha sido reforzado por otra vía, que consiste en actuar sobre la producción, la circulación y la venta de mercancías declaradas peligrosas (Club de Londres, 1975).

Esto tiene como consecuencia la de colocar a los países controlados en estado de sumisión en relación a los países que poseen armas nucleares. El caso ilustra también la ambigüedad política de la injerencia consensual en la que los Estados «fuertes» se muestran reticentes a limitar los medios de su poder, al considerarse en cierto modo mayores y responsables. Sin embargo, después de Chernobyl la opinión pública internacional va siendo cada vez más sensible a los riesgos de catástrofe que provienen de la energía nuclear para usos civiles. Se debería instituir un

control internacional para prevenir los riesgos... Debemos hacernos conscientes del hecho de que también Francia debería plegarse a estas condiciones.

Este derecho de vigilancia reforzaría los medios de control para que la energía nuclear de usos civiles no fuera empleada con fines militares.

La ecología. La idea de que los problemas del planeta en todos sus componentes (tierra, mar, ríos, atmósfera) puedan ser objeto de una injerencia codificada no sólo va siendo aceptada sino que aparece en un número cada vez mayor de textos. Se van estableciendo acuerdos para confirmar o para someter a estudio el principio de intervención de autoridades o de operadores en el territorio de un determinado Estado pero no dirigidos por este Estado, en sus aguas territoriales o en edificios de su soberanía. Este es el caso, en concreto, de la convención de Bruselas de 29 de noviembre de 1969, relativa a las intervenciones en alta mar, en caso de accidente que comportase un riesgo de polución por los hidrocarburos; igualmente, de la convención de Montego Bay de 1982 que, afirmando la idea de «mar libre» como *res omnium*, permite a los Estados extender su control sobre las descargas efectuadas por los barcos más allá de sus aguas territoriales. Pero la fuerza ejecutiva de estas convenciones no deja de inspirar dudas.

El principio de legítima defensa está generalmente admitido por el derecho de gentes y en cierto modo por el derecho internacional público. Podría permitir el evitar que, a partir de una zona de alto riesgo, los países ribereños quedasen sometidos a la amenaza de poluciones.

El artículo 51 de la carta de la ONU no reconoce «un derecho natural de legítima defensa» sino en el caso de una agresión armada. Pero la destrucción por Irak de los pozos de petróleo de Kuwait, calificada de «terrorismo ecológico», los riesgos que representan las centrales nucleares defectuosas en Europa del Este, llevan a considerar que las agresiones de naturaleza distinta pueden autorizar una injerencia a título de legítima defensa o de prevención de riesgos.

El desarrollo progresivo de una «concepción ecologista» del planeta abre con mayor amplitud el camino al concepto de «deber de injerencia ecológico» en virtud de los intereses del conjunto de la comunidad internacional. Sigue existiendo el peligro de que el deber de injerencia sea llevado a la práctica únicamente por los Estados fuertes en detrimento de los Estados más débiles y que se organice progresivamente una policía de los grandes a costa de los pequeños. Pero este riesgo puede ser controlado

si la comunidad internacional evoluciona hacia un reforzamiento de los procedimientos y prácticas ya universalmente reconocidos, como se ha intentado hacer en la cumbre de la tierra en Río, en junio de 1992.

En este cuadro, la información mutua y la cooperación deben ir acompañadas de la atribución de competencias a las autoridades comunes (instancias de observación tales como el plan VIGIE, el *General Environment Monitoring System* (GEMS), la posible Agencia Mundial del Medio Ambiente y la creación de instancias internacionales de arbitraje, tales como un tribunal internacional de medio ambiente.

En definitiva, aun cuando la injerencia no se viese nunca libre de segundas intenciones políticas por parte de las grandes potencias, cuyos ímpetus podrían en todo caso quedar frenados por el temor de un «efecto bumerang», el carácter ampliamente transnacional de los grandes retos del planeta y la creciente imprevisibilidad de las crisis llevan al desarrollo de una injerencia aceptada y organizada de antemano, principalmente bajo la mirada de las organizaciones internacionales. Pero hay otro concepto que parece igualmente prometedor, el de la «condicionalidad».

Injerencia o condicionalidad

LAS instituciones financieras como el FMI y el Banco Mundial desde hace tiempo condicionan sus intervenciones a la puesta en práctica de reformas estructurales en los países que les piden su ayuda. Las condiciones puestas son tales que únicamente la aceptación negociada impide hablar de injerencia en sentido estricto.

El FMI fue creado para socorrer a los Estados amenazados por un estrangulamiento financiero mediante ayudas financieras de urgencia. Como contrapartida, el Estado ayudado acepta que expertos del FMI establezcan un programa para poner remedio a sus dificultades, y se compromete a poner orden en sus asuntos instrumentando las reformas que le sean recomendadas. Los programas de saneamiento monetario y financiero puestos en práctica por el FMI en los países subdesarrollados se traducen en despidos de personal en las administraciones, supresión de subvenciones, reducción del tren de vida del Estado, revisión del funcionamiento de todo aquello que contribuye a la dilapidación de recursos na-

cionales. De ahí nace la acusación de «injerencia» que a menudo se le hace al FMI.

El Banco Mundial recurre por su parte a un tipo de «condicionalidad» llamada de «buena administración» (*good governance*) fundada en criterios técnicos: técnica presupuestaria, transparencia de la administración y gestión, etc.

El Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) pone condiciones políticas a sus ayudas para animar a los países del Este y de la ex URSS a dotarse de regímenes democráticos y de economía de mercado. En realidad, aunque se atengan aparentemente a criterios técnicos y económicos, el FMI y el Banco Mundial desembocan muy rápidamente en la política, aunque en un principio actúen por petición de los países afectados. Cuando el FMI cuestiona el funcionamiento de las empresas públicas y el sector de importación-exportación, y en ciertos Estados del Tercer Mundo reclama reformas fiscales, aduaneras y presupuestarias, está atacando a grupos de presión que absorben una parte considerable de los recursos de este país. Cuando exige un *mínimum* de transparencia presupuestaria choca directamente con los privilegiados de las élites dirigentes.

Esta «injerencia» tiene sus límites. Así, por el retraso en ciertas derogaciones, el FMI se queda rezagado en relación con lo que podría exigir. Otras consideraciones geopolíticas condicionan sus intervenciones.

Al hacer de la «condicionalidad» uno de los fundamentos de su política de cooperación, Francia pretende animar y promover reformas estructurales y políticas en los países de la zona de su influencia tradicional; el discurso del presidente Mitterrand en la Baule el 2 de enero de 1990 iba en esa dirección. Fue confirmado en la cumbre de Libreville, en octubre de 1992, al recordar la necesidad de una gestión rigurosa de las finanzas públicas de los Estados africanos. Una serie de reglas debe materializar esta nueva aproximación a este terreno. Así, todo desbloqueo de una nueva fase de ayuda financiera debe quedar subordinado al cumplimiento respetuoso de las cláusulas del compromiso inicial y a la realización de las fases precedentes. La transparencia de la utilización de estas ayudas financieras es una condición imperativa: ni siquiera se tiene en cuenta la posibilidad de que las sumas destinadas a proyectos económicos sean desviadas para financiar las guerras de clanes o de los «elefantes blancos».

Ciertamente, es necesario proseguir la reflexión sobre este concepto de «condicionalidad», sus modalidades y el campo de aplicación. Porque

si bien el objetivo último es la formación de instituciones democráticas y de un Estado de derecho, que son los únicos capaces de crear a largo plazo condiciones para un desarrollo económico armonioso, las condiciones a corto plazo de una ayuda al desarrollo eficaz dependen sobre todo de una pedagogía de adaptación a las especificidades locales. La dificultad de todo esto reside en conciliar el respeto a la regla con los necesarios ajustes políticos. Un exceso de rigidez tiene el peligro de provocar una explosión destructiva, y un exceso de complacencia cuestiona la credibilidad de una empresa que pierde entonces su sentido. En situaciones de urgencia en que la injerencia tiene una intencionalidad curativa, apenas parece realista pensar en la condicionalidad que, en realidad, es una forma de contrato. Por su parte, la condicionalidad puede servir de base a diversas acciones de prevención cuyo desarrollo se estima para un plazo largo.

De un modo general, en la medida en que abra el camino a un proceso de diálogo con el país en que se ejerce, la condicionalidad no puede conseguir efectos sino en los países que piden ayuda. Hay con todo algunos países demasiado pobres dispuestos a admitir las condiciones que sean con tal de obtener una ayuda, pero que muy pronto se mostrarán incapaces de respetar sus propios compromisos. El proceso preventivo en esos casos es ineficaz: es éste el caso de muchos países de África.

Otros países no ofrecen posibilidad a ningún tipo de condicionalidad entendida «a lo occidental», que mermase su soberanía. Su cultura no les coloca en situación de admitir el principio (es éste el caso de varios países de Extremo-Oriente) o porque se encuentran en posición de fuerza e imponen sus propias condiciones. Posiblemente, la condicionalidad no se pueda aplicar sino a una categoría de países que están en una situación intermedia: solicitan ayuda pero no son demasiado pobres, están ya enroldados en un proceso de democratización y modernización, abiertos a lo internacional.

Para ser eficaz, la condicionalidad debe: ser admitida por consenso internacional; ser bien comprendida y ratificada por las autoridades del país en cuestión; ser a la vez realista en su concepción y simple en su formulación; entrar en el ámbito de conocimientos técnicos y políticos de las autoridades locales, lo cual supone que éstas estén suficientemente legitimadas y organizadas. La condicionalidad no se puede contemplar de manera realista sino para un número bastante limitado de países.

Coerción e injerencia

TODA acción coercitiva choca con los principios de soberanía e igualdad de los Estados. Hace falta, por tanto, que dicha acción emane de una autoridad supranacional que garantice la legitimidad y evite las desviaciones. Las organizaciones regionales (OUA, OEA, OU) pueden jugar un papel importante en la prevención y en la gestión de las crisis, si ofrecen espacios de concertación y anudan vínculos múltiples entre los países miembros. Parece sin embargo que el marco más adaptado a las intervenciones es la ONU, ahora que el final de la guerra fría ha levantado la hipoteca de la confrontación Este-Oeste que paralizaba el funcionamiento del Consejo de Seguridad, aun cuando el derecho de veto de China siga pesando sobre las decisiones del Consejo.

Resulta muy difícil codificar la injerencia políticomilitar que no puede tener sino un carácter excepcional. Querer encerrarla en sentido jurídico, a toda costa, en un «derecho» sería, por otra parte, condenarse al inmovilismo y la parálisis ante situaciones que exigen una actuación rápida. Sin embargo, la comunidad internacional no queda del todo desprotegida: tiene a su disposición el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que prevé medidas coercitivas «para restablecer la paz y seguridad internacionales» en caso de «amenaza contra la paz, ruptura de la paz y actos de agresión». El capítulo VII debería también respaldar el empleo de medios coercitivos en la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva, el tráfico de drogas, el terrorismo o los atentados graves contra el medio ambiente.

De la batalla de opinión al bloqueo económico

LA batalla de opiniones se ha convertido en una palanca importante. Es un medio que la comunidad internacional tiene para modificar la relación de fuerzas al poner a la opinión pública del lado del derecho. A veces, la movilización de la opinión es virtualmente el único modo de acción previsible: si, con las dificultades que sea, es posible enviar cascos azules a Yugoslavia o a Somalia para proteger a las poblaciones civiles, esto es inconcebible en China, donde la presión de los medios no es posible.

Este trabajo de zapa no es eficaz sino a largo plazo. A menudo requiere ir acompañado de sanciones: ruptura de relaciones diplomáticas; exclusión de manifestaciones internacionales, como los Juegos Olímpicos; exclusión de organismos internacionales, etc. Las sanciones económicas son sin duda «el punto en el que la legitimidad y la eficacia tienen mayores posibilidades de encontrarse» (estas palabras son de Pierre Hassner, *Le Débat*, nov-dic. 1991). Han producido innegables resultados en África del Sur. Al mismo tiempo, un bloqueo como el que le fue impuesto a Irak después de la invasión de Kuwait, puede ser una forma eficaz de privar a un beligerante de los medios para continuar el conflicto.

Pero la historia reciente suministra ejemplos en los que este tipo de medidas resulta ineficaz. A menudo, y es el caso más repetido, porque no son aplicadas con el rigor pretendido. Es el caso, cuando se escriben estas líneas, del embargo de la entrega de armas a Serbia y a Montenegro.

Empleo de la fuerza

LA ONU no ha recurrido de verdad a la fuerza sino en dos ocasiones: en 1950-53 en Corea y en 1991 en Kuwait. Se trataba allí no de «injerencia» sino de expediciones militares como reacción a *agresiones* caracterizadas, Corea del Norte en el primer caso e Irak en el segundo. En el caso de Irak, en 1991, hubiese habido «injerencia» si las fuerzas americanas y aliadas hubiesen continuado su expedición hasta Bagdad para derrocar a Saddam Hussein.

En los otros casos las intervenciones militares bajo el pabellón de la ONU generalmente han tomado la forma de operaciones de mantenimiento de la paz. El mayor defecto de esas intervenciones es que, a menudo, han fijado el *status quo* en beneficio de los vencedores, como es el caso de Chipre donde la división de la isla, con el paso de los años, ha adquirido la fuerza de un hecho consumado. Es de temer que este mismo proceso se produzca en Croacia, donde el despliegue de cascos azules permita la consolidación de un nuevo micro-Estado serbio «étnicamente puro», cristalizando las fronteras de Krajina e impidiendo así la vuelta de los croatas a esa región.

El caso de Somalia es ejemplar en otro aspecto. La ONU tenía intención de enviar cascos azules a Somalia, donde la distribución de la ayuda a decenas de millares de personas en peligro de muerte dependía de la

buena voluntad de bandas armadas que exigían rescate a organizaciones humanitarias. Pero los señores de la guerra local habían hecho saber que no aceptarían que se quisiera poner fin a una situación que les beneficiaba e intentaron arrojar al mar a los quinientos pakistaníes que ya habían desembarcado bajo el pabellón de la ONU. Para que se pudiese ejercer libremente la acción humanitaria, ha sido preciso que la ONU se opusiera con fuerza a la violencia de las facciones...

En su *Agenda for peace*, Boutros Ghali propone el despliegue preventivo de cascos azules en las zonas de riesgo. Se podría pensar en un despliegue así en Kossovo, donde sube sin cesar la tensión entre la comunidad albanesa local y los serbios... Pero esto, que hoy sería relativamente fácil, choca contra las pretensiones o la soberanía de Serbia. Ahí está uno de los dilemas fundamentales de la «injerencia» como instrumento de control de la crisis: técnicamente, es posible en general un recurso preventivo a la fuerza, pero entonces no es todavía fácilmente legítimable; cuando la crisis estalla en toda su amplitud, la legitimidad de una intervención parece evidente, pero la situación sobre el terreno es tal que el empleo de la fuerza es ya un medio mucho más delicado o incluso imposible.

Resolver este dilema es la clave de la prevención y el tratamiento de las crisis: en toda acción internacional, no recurrir a la fuerza más allá del punto crítico, aunque hubiese que pisar el principio de soberanía de los Estados, entraña irremediablemente una pérdida de credibilidad por debilidad o aceptación del *status quo*. Y esta desviación es mucho más grave que renunciar *a priori* a una acción porque se sabe que la relación de fuerzas no la permitiría.

Prever claramente que la ONU pueda emprender verdaderas acciones de guerra para restablecer la paz o el derecho tendría además, en no pocos casos, un efecto disuasorio. Pero surge entonces ahí otro riesgo de pérdida de legitimidad y de credibilidad de las intervenciones bajo el patrocinio de las Naciones Unidas, si la ONU apareciese como un instrumento de dominación y defensa de los intereses de los países ricos.

Reformar el Consejo de Seguridad

EL club de miembros permanentes no debe limitarse ya a los vencedores de la Segunda Guerra Mundial. Debe ser ampliado para tener en cuenta las nuevas realidades. Es poco acepta-

ble que Africa, donde probablemente la ONU se verá obligada a intervenir en los próximos decenios para salvar del naufragio a todo el continente, no tenga un miembro permanente en el Consejo de Seguridad. Y cada vez será más difícil pedir a Alemania o Japón una contribución creciente a la financiación de las intervenciones de la ONU, si no se les ofrece la contrapartida política de un estatuto de miembro permanente.

Al mismo tiempo, si la prueba de fuerza con Irak en 1990-91 no permite hablar propiamente de «injerencias» en el sentido en que aquí entendemos este término, sin embargo no por ello ha sido menos ejemplar por la participación en las tareas a que ha dado lugar. La acción política y diplomática correspondía a la ONU; los medios militares eran fundamentalmente americanos. La participación de Gran Bretaña y Francia reforzaba la legitimidad de la operación. La financiación en gran parte quedó asegurada por Alemania y Japón. Ha sido realmente interesante la distribución de las diversas tareas.

Porque resulta ilusorio pretender constituir un instrumento militar a disposición permanente de la ONU aunque no tuviésemos en cuenta sino el coste prohibitivo de un tal dispositivo. Pero el sistema actual, que consiste en formar contingentes, con piezas sueltas de aquí y allá, a partir de unidades del mundo entero bajo la autoridad de un mando de circunstancias, tampoco resulta especialmente satisfactorio.

El instrumento natural y prácticamente único que presta esos servicios es el ejército americano, lo cual plantea un doble problema: se corre el riesgo de que, bajo la cobertura de la ONU, los Estados Unidos hagan ante todo su guerra, como ha sido el caso en Corea y, en cierto modo, en el Golfo, o bien que la ONU se vea condenada a la impotencia por falta de medios militares si es que Washington no juzga de su interés enviar soldados americanos. Se puede imaginar que en un mañana la Unión europea, surgida a partir del Tratado de Maastricht, y dotada por fin de una política de defensa común y por tanto de fuerzas y de Estados Mayores comunes, pueda consagrar una parte de sus efectivos a misiones definidas por la ONU.

¿Hacia un retorno de los mandatos?

CIERTOS casos de crisis desesperada ¿no reclaman una vuelta a una política de mandatos? Estadio supremo de

la injerencia, puesto que el mandato es la forma oficial más rotunda de la negación de la soberanía. La potencia mandataria no sería un Estado, sino la comunidad internacional en su conjunto a través de la ONU; el mandato no necesariamente tendría que ser algo impuesto, sino que podría ser solicitado para una determinada duración por el país afectado.

Puede ser un mandato parcial, aplicado a un problema que las autoridades nacionales por sí solas son incapaces de arreglar, como la desnuclearización de las ex repúblicas soviéticas, la seguridad de las centrales nucleares de los países del Este, la lucha contra el tráfico de droga en Colombia o contra el SIDA en Africa, etc.

En virtud del principio de subsidiaridad la ONU podría tomar directamente a su cargo, o confiar a un consorcio de países, el tratamiento de esos problemas. Puede ser también un mandato total en caso de ruina completa del Estado, como en Somalia, hasta que se instauren estructuras políticas y estatales viables. De hecho estas dos formas de mandato existen ya en la práctica, en Irak y en Camboya. En Irak y para proteger a los kurdos y chiitas, la ONU ha prohibido a los aviones de Sadam Hussein el acceso a franjas enteras de espacio aéreo; ha emprendido el desmantelamiento de las armas de destrucción masiva en Bagdad y de las estructuras industriales que pudieran ser utilizadas para la producción y puesta a punto de las armas. Ha impuesto su control sobre los ingresos del petróleo iraquí. En Camboya, la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas (APRONUC), en virtud de los acuerdos de París, ha tomado a su cargo la administración del país hasta que se constituya allí, mediante elecciones, un gobierno. Esta operación tropieza ciertamente con la dificultad de desarmar a los kemeres rojos.

Se van multiplicando los riesgos de toda naturaleza, político-militar, nuclear, ecológica. La comunidad internacional debe imaginar mecanismos de prevención que permitan hacer frente a esas crisis: la injerencia puede ser uno de esos medios.

Sería la injerencia tanto mejor aceptada cuanto más apareciese como una limitación añadida al principio normal de no-intervención, y no como la expresión de un derecho y que se desarrollara bajo el control de una organización internacional.

El recurso a la injerencia más allá del ámbito puramente humanitario hace —y hará cada vez más— evolucionar su fundamento político desde la defensa de los derechos del hombre a la defensa de los intereses superiores de la humanidad.