

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Estrategias de seguridad

Nuevas amenazas y nuevos actores

Luis Peral

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

Luis Peral

*Investigador,
Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París*

PERCEPCIÓN Y MANIPULACIÓN DE LA PERCEPCIÓN DE LAS AMENAZAS A LA PAZ

Todos los títulos constituyen una simplificación de los contenidos, pero el que se nos sugiere para esta ponencia constituye además una sutil invitación a incrementar la lista de los males que aquejan al mundo. El problema de fondo –y se trata de un problema común en la época de la aceleración de las comunicaciones– es que parece obligado añadir nuevos y más complejos argumentos de explicación de la realidad para justificar la participación en cualquier foro de reflexión. Y ese problema se agrava cuando se trata de determinar qué o quién amenaza la paz, precisamente porque las *percepciones* cambiantes de quienes ostentan el poder o influyen en él acaban adquiriendo la categoría de *hechos*, y por tanto determinan las respuestas correspondientes en los planos nacional e internacional. Es preciso evitar la tentación de contribuir a la percepción de creciente inseguridad que se ha utilizado siempre como pretendida justificación del abuso del Derecho o de sus flagrantes incumplimientos.

El Consejo de Inteligencia Nacional (NIC) de los Estados Unidos acaba de emitir un nuevo informe sobre las tendencias mundiales, en el que se admite que el terrorismo ha dejado de ser el factor determinante en la percepción de las amenazas a la seguridad –más concretamente, pero rizando el rizo de la tautología, el NIC afirma que ha de relativizarse el carácter sistémico del terrorismo, aunque éste pueda constituir la más grave amenaza puntual en caso de que un ataque llegase a adquirir carácter masivo. La novedosa y matizada percepción sobre el terrorismo no significa, desde luego, que haya menos terrorismo, aunque tal vez el auge del terrorismo durante la última década se haya debido en alguna medida a su consideración como principal amenaza a la paz. En todo caso, quienes teorizan sobre las amenazas no se hacen responsables del error que supuso haber atribuido carácter sistémico a la amenaza terrorista durante tantos años; o de las graves consecuencias que todavía lleva aparejadas ese error que hoy se admite.

El lenguaje no es inocente. Las decenas de miles de víctimas y los millones de desplazados de la ‘guerra contra el terror’ de Bush no son terroristas, sino víctimas de una ‘guerra del terror’ que invocaba la nece-

El problema de determinar qué o quién amenaza la paz se agrava porque las percepciones cambiantes de quienes ostentan el poder o influyen en él acaban adquiriendo la categoría de hechos

El terrorismo nunca debió haber sido considerado como una amenaza a la paz desde una perspectiva teórica rigurosa, y mucho menos en la práctica

alidad de dar respuesta militar a un crimen transmutado en amenaza primordial la paz –un crimen que simplemente requiere respuestas policiales y judiciales en el marco de una intensa cooperación internacional. El terrorismo nunca debió haber sido considerado como una amenaza a la paz desde una perspectiva teórica rigurosa, y mucho menos en la práctica. No existe relación de proporcionalidad –y la desproporción es tal que no admite el ajuste– entre los medios previstos internacionalmente para restablecer la paz y las medidas que corresponde adoptar para reprimir y sancionar el terrorismo, así como no existe relación en el caso de la pobreza, el sida o el cambio climático, considerados también erróneamente como ‘nuevas’ amenazas a la paz por el *Panel de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio* que Kofi Annan convocase en 2004. La razón reside en la propia Carta de las Naciones Unidas y en los medios internacionales de acción en ella previstos para poner fin o para mitigar las amenazas, que a su vez guardan relación con el régimen vigente de responsabilidad internacional.

El capítulo VII de la Carta prevé, en efecto, la adopción de medidas provisionales para propiciar un arreglo pacífico en caso de que se identifique una amenaza a la paz, así como, si ello no prosperase, la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones o la ruptura de relaciones diplomáticas, que, en caso de ser insuficientes, darían paso a demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres, y finalmente, al uso de la fuerza para prevenir, detener o mitigar la amenaza identificada. Todas esas medidas se dirigen contra Estados que cometan infracciones de obligaciones internacionales cuya gravedad amenace la paz, *ergo* la amenaza a la paz no habría de ser el terrorismo como tal, sino en todo caso el incumplimiento por un Estado de obligaciones de reprimir y sancionar el terrorismo cuya gravedad amenazase la paz. En el caso del sida, la pobreza, o el cambio climático, ¿acaso no se trata en realidad de problemas internacionales cuya resolución no compete al Consejo de Seguridad, aun cuando su carácter endémico favorece o agrava situaciones de amenaza a la paz que sí requieren respuesta por parte del Consejo?

Así, la calificación por el Consejo de Seguridad del atentado terrorista del 11 de marzo de 2004 en Madrid como amenaza a la paz y seguridad internacionales mediante su Resolución 1530 careció de consecuencias y puede considerarse por tanto irrelevante. La Resolución no contiene –como exige el artículo 39 de la Carta– ni recomendaciones ni medidas para restablecer la paz amenazada, y a nadie se le ocurrió, por ejemplo, que era preciso decretar el bloqueo de las comunicaciones en España en contra de la voluntad del gobierno español. Si la obligación precisa de los Estados es, según afirma el Consejo, “cooperar activamente” para detener y juzgar a los responsables de la masacre, sólo la violación grave de esa obligación por un Estado debería representar una amenaza a la paz.

A la inversa, el terrorismo convertido en amenaza a la paz ha sido utilizado como justificación para intervenir unilateralmente –Pakistán es el caso más reciente– sin suscitar la espinosa cuestión de la responsabilidad del Estado territorial, como si no existieran las fronteras o las obligaciones de la Carta de la ONU se dirigiesen a los terroristas –otra cosa es el Derecho penal internacional– en vez de a los Estados. Desde

un punto de vista ajustado a la Carta y al Derecho internacional, la respuesta adecuada no es la violación del principio de no intervención, sino la intensificación de la cooperación con Pakistán para reprimir y sancionar el terrorismo en caso de que los medios pakistaníes sean insuficientes; al menos mientras no existan pruebas fehacientes –y quienes violan su integridad territorial ni siquiera han realizado tal alegación– de que Pakistán no quiere actuar contra el terrorismo. La falta de capacidad y/o de voluntad de Pakistán modula, en efecto, la responsabilidad y por ende la respuesta internacional.

¿QUÉ ES UNA AMENAZA A LA PAZ EN EL MARCO DE LA CARTA DE LA ONU?

La percepción de las amenazas a la paz incide inevitablemente en las respuestas que ofrecen los Estados y la comunidad internacional para poner fin o mitigar las amenazas percibidas; en otros casos, la línea de acción previamente definida por ciertos Estados acaba justificándose como respuesta a amenazas que han sido diseñadas al efecto. El resultado es la completa distorsión del Derecho y de sus fundamentos básicos, hasta el punto en que los argumentos más elementales parecen perder su sentido, y las normas enmudecen. El terrorismo convertido en amenaza primordial a la paz y a la seguridad internacionales ha convertido a su vez al Consejo de Seguridad en una especie de legislador universal, en contra del espíritu y de la letra de la Carta de la ONU. El Consejo se ha comportado *de facto* como hacedor de leyes al dictar resoluciones cuyo contenido puede equipararse al de un tratado que además tuviese carácter imperativo para todos los Estados. Así, la Resolución 1373 establece medidas antiterroristas obligatorias de carácter general mientras ignora límites basados en el Derecho internacional de los derechos humanos, y supone, sobre todo, la quiebra del principio democrático en el marco internacional: ¿acaso un grupo de Estados puede utilizar su facultad cuasi-omnipotente de determinar en concreto las situaciones de amenaza a la paz para establecer el contenido general del Derecho Internacional?

Durante la guerra fría, nadie había osado categorizar las amenazas a la paz del artículo 39 de la Carta. Se consideraba entonces que sólo un conflicto armado entre dos o más Estados, y a lo sumo un conflicto de autodeterminación nacional, podía llegar a poner en peligro la paz y seguridad internacionales, siempre y cuando así lo decidiese el Consejo de Seguridad. En 1974, Jean Combacau afirmó que una amenaza a la paz en el sentido del artículo 39 de la Carta es una situación respecto de la cual el órgano competente determina que, en efecto, constituye una amenaza a la paz. El razonamiento es circular, y desemboca además en el casuismo, pero no deja de ser infalible en la medida en que no cabe ejercer control jurisdiccional sobre las decisiones del órgano que legalmente ostenta el monopolio (o el casi-monopolio) del recurso al uso de la fuerza.

Ahora bien, como he dicho en otras ocasiones, en el marco de la Carta de la ONU las amenazas son situaciones concretas que conllevan respuestas a través de los medios concretos establecidos en el Capítulo VII. Los bloqueos militares o la acción militar *per se* no alivian la pobreza, si bien la protección militar de convoyes humanitarios es una

El terrorismo convertido en amenaza primordial a la paz y a la seguridad internacionales ha convertido a su vez al Consejo de Seguridad en una especie de legislador universal, en contra del espíritu y de la letra de la Carta de la ONU

Con la Resolución 1296, de 2000, el Consejo intentó codificar las amenazas a las que el sistema de seguridad colectiva se disponía a hacer frente a comienzos del siglo XXI

respuesta adecuada a una *situación* concreta de amenaza a la paz y la seguridad caracterizada por la falta de voluntad o de capacidad del gobierno de un país –generalmente pobre– respecto de garantizar la supervivencia de la propia población, o de facilitar el acceso de asistencia exterior. La amenaza a la paz en el sentido del Capítulo VII de la Carta no es por tanto en este caso la pobreza, sino los obstáculos que se interponen al acceso de la asistencia necesaria para la supervivencia. Y si un día el Consejo determinase que la pobreza es una amenaza a la paz y por tanto se viese obligado a actuar para poner fin a la pobreza, advertiría que carece en el marco de la Carta de los medios para ello sin cometer graves violaciones del orden internacional –adviértase, por ejemplo, que ni siquiera el Consejo ejerce control sobre el sistema de asistencia humanitaria.

El Consejo puede, y así lo ha hecho con acierto en alguna ocasión, establecer *categorías* de amenazas a la paz; es decir, definir situaciones en abstracto que con mayor probabilidad podrían ser consideradas por el propio Consejo como amenazas cuando se produzcan en la práctica, siempre que ninguno de los cinco miembros permanentes imponga su veto y se alcancen los nueve votos necesarios para adoptar la correspondiente resolución. El ejemplo preclaro es la Resolución 1296, de 2000, mediante la que el Consejo intentó *codificar* las amenazas a las que el sistema de seguridad colectiva se disponía a hacer frente a comienzos del siglo XXI, y en particular antes del 11 de septiembre de 2001. Esas ‘nuevas’ amenazas incluían o guardaban relación directa con los ataques deliberados contra la población civil o de cualquier otro tipo de personas protegidas en situaciones de conflicto armado; la comisión de violaciones graves, masivas y sistemáticas de Derecho Internacional Humanitario y de Derecho Internacional de los derechos humanos en situaciones de conflicto armado; la denegación al personal que desarrolla tareas asistenciales o humanitarias del acceso libre y sin trabas a la población civil en situaciones de conflicto armado; y la situación de vulnerabilidad de refugiados y personas desplazadas que se encuentren en campos, y que pueda dar lugar a maltratos o agresiones, así como el riesgo de que se infiltren elementos armados en los campos. Pero tratando de evitar que la interpretación que realiza del artículo 39 le fuese exigible en el futuro, el Consejo recalcó la necesidad de adoptar decisiones ‘caso a caso, y teniendo en cuenta las circunstancias’ de cada situación. Entre la categoría de amenaza a la paz y al situación de amenaza a la paz hay, y sigue habiendo todavía, un ineluctable trecho de discrecionalidad.

La Resolución 1296 no sólo tiene la virtud de contribuir en alguna medida a reducir ese margen amplísimo de discrecionalidad del Consejo, introduciendo algún criterio que haga más predecibles sus decisiones, sino que parece contribuir a incorporar a esas decisiones una dimensión *autónoma* de derechos humanos. Esa nueva dimensión, no obstante, permanece aún inédita en la práctica. Pese a que el Consejo emitió después de la caída del muro de Berlín muchas resoluciones destinadas a proteger el acceso y la distribución de asistencia humanitaria a las víctimas de conflictos y crisis –Kurdistán iraquí, antigua Yugoslavia, Somalia, Ruanda, Albania, Abjasia, o el entonces Zaire-, la percepción de la amenaza a la paz sobre la que se basaban era muy distinta. Respecto de los kurdos en 1991, la Resolución 668 mostraba la gran preocupación del Consejo por la represión que sufrían, pero cifraba la amenaza

a la paz en las incursiones trasfronterizas hacia Turquía; es decir, que la huida que trae causa de la represión, pero no la represión en tanto que tal, amenazaba la paz. En 1997, a través de su Presidente, el Consejo de Seguridad confirmaba la que sin duda constituía entonces la *ratio* predominante en sus decisiones: “el desplazamiento masivo de población civil en situaciones de conflicto puede suponer un grave riesgo para la paz y la seguridad internacionales” .

La respuesta del Consejo se dirigía por tanto a prevenir, contener o revertir el éxodo de población subsiguiente a la crisis o al conflicto, y no tanto a garantizar los derechos humanos de la población afectada; y no puede decirse que haya en ello incoherencia jurídica en el marco del Capítulo VII de la Carta. El Consejo no viola el Derecho internacional en la medida que determine la existencia de una amenaza a la paz y establezca medios adecuados para prevenir o mitigar esa amenaza, evitando en particular violar principios universales e imperativos de derechos humanos o de Derecho internacional humanitario. Ahora bien, al menos en términos abstractos o teóricos, la Resolución 1296 inaugura una nueva dimensión del mantenimiento de la paz, toda vez que la amenaza parece cifrarse ahora en la violación de derechos en sí misma, y no en aquellas consecuencias de la violación –léase el éxodo– que son *inde-seables* para los Estados vecinos. Manteniendo ahora la secuencia lógica, la hipotética respuesta del sistema de seguridad colectiva no habría por tanto de ir dirigida a poner fin al éxodo sin violar derechos humanos o a mitigar la inestabilidad regional asociada generalmente al éxodo de refugiados y por tanto derivada de la violación de derechos humanos, sino a prevenir o detener la violación misma de derechos humanos.

En esta medida, las categorías de amenazas a la paz y a la seguridad que fueron definidas por el Consejo de Seguridad antes del 11 de septiembre de 2001 –y a las que el Consejo se ha referido después, pero siempre en el plano abstracto– merecen denominarse *amenazas a la seguridad humana* y debieran concentrar todos los esfuerzos de acción internacional ahora que parece que la llamada guerra contra terrorismo ha dejado de ser la gran prioridad de los más influyentes teóricos de la seguridad y tal vez de los gobiernos más poderosos.

NUEVOS MEDIOS DE ACCIÓN MULTILATERAL PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

Las nuevas categorías de amenazas a la paz de la Resolución 1296 entroncan con las aspiraciones contenidas en las expresiones *seguridad humana*, como antítesis de seguridad interestatal, y *responsabilidad de proteger*, como nueva formulación de acciones coercitivas basadas en las exigencias derivadas del respeto a los derechos humanos. En esa medida, los esfuerzos deberían dirigirse hoy, no a añadir nuevas amenazas a una lista interminable, sino a afianzar el concepto de amenazas a la seguridad humana que surgiese antes del 11 de septiembre de 2001, y a lograr que adquieran carta de naturaleza en la práctica del Consejo de Seguridad. Más aún, es preciso hacer un esfuerzo de autocontención cuando se trata de establecer y definir nuevas amenazas a la paz, si bien es indispensable analizar los problemas internacionales y los factores que contribuyen al aumento de las situaciones que representan una amenaza o agravan las situaciones de amenaza existente.

Los esfuerzos deberían dirigirse hoy, no a añadir nuevas amenazas a una lista interminable, sino a afianzar el concepto de amenazas a la seguridad humana que surgiese antes del 11 de septiembre de 2001

Sólo cabe centrar los esfuerzos en la creación y la adecuación de los medios de acción necesarios para prevenir o mitigar las amenazas con el límite imperativo de respetar el Derecho internacional

Puesto que no es más fácil resolver un problema por el mero hecho de calificarlo como amenaza a la seguridad, y teniendo en cuenta las distorsiones que el abuso de esa calificación produce en el orden internacional, sólo cabe centrar los esfuerzos en la creación y la adecuación de los medios de acción necesarios para prevenir o mitigar las amenazas, o para aliviar y resolver los problemas internacionales que favorecen o agravan las amenazas, con el límite imperativo de respetar el núcleo duro del Derecho internacional de los derechos humanos. En el caso extremo de la intervención armada, los esfuerzos dirigidos a garantizar la seguridad humana requieren la creación de medios civiles de acción en situaciones de crisis, comenzando por contingentes policiales internacionales, así como de mecanismos que garanticen la subordinación plena de los ejércitos –también en cuanto a las estrategias concretas de acción– a las autoridades civiles internacionales o nacionales, del mismo modo –aun contando con un mayor riesgo– que si actuasen en el interior de su propio país por razón de una emergencia. El Estado constitucional ha de proyectar los mecanismos de control político y judicial a su acción exterior para seguir siendo constitucional cuando actúa en el exterior.

Por lo demás, la intensificación de la cooperación policial y judicial constituye el único modo de solucionar el problema del terrorismo sin sembrar el terror, y los gobiernos que en la práctica no comparten información sobre su acción antiterrorista ni ofrecen apoyo a aquellos otros que cuentan con menos medios policiales y judiciales –pero sin violar su integridad territorial– en realidad obstaculizan la acción legítima contra el terrorismo. Calificar al terrorismo como amenaza a la paz no nos hace más genuinamente antiterroristas, ni siquiera más eficaces contra el terrorismo. Hoy los jueces europeos comienzan a investigar los modos en que los gobiernos han violado o tolerado la violación –que equivale a violar– el Derecho constitucional e internacional invocando la lucha contraterrorista, y dedican a ello esfuerzos que se prolongarán durante años y que precisamente limitan su ya precaria capacidad de investigar y desmontar las organizaciones terroristas. El Estado de derecho es mucho menos eficaz contra el terrorismo cuando sus poderes se enfrentan entre sí respecto del incumplimiento más grave del orden jurídico sobre el que precisamente descansa el Estado, y sólo la democracia se debilita.

El desafío de la paz es deshacer el camino de la guerra del terror. Es preciso remontarse a las resoluciones del Consejo de Seguridad anteriores a septiembre de 2001 para restablecer un marco de análisis en el que las amenazas definidas guarden relación con los medios legales existentes para hacerlas frente; y hay que aplicar de una vez el concepto de amenaza a la seguridad humana que se desprende de la Resolución 1296. Sólo de este modo es posible desterrar el lenguaje que confiere prioridad a los fines definidos según las percepciones y los intereses de quienes han militarizado la respuesta internacional a problemas que sólo pueden resolverse mediante una cooperación más intensa, y que tal vez se han agravado a causa de la acción militar indiscriminada. La naciente Unión para el Mediterráneo puede contribuir a restablecer la confianza en los medios de la cooperación internacional en la senda del Proceso de Barcelona, y a desandar el camino injustificable de los fines de la *guerra del terror*.

NOTAS

1. *Global Trends 2025: A Transformed World*; noviembre de 2008.
2. *Le pouvoir de sanction de l'ONU. Etude théorique de la coercition non militaire*. París, Pedone, 1974, p. 100.
3. Vid. por ejemplo, las Resoluciones de Consejo de Seguridad 700 (1992) sobre Bosnia-Herzegovina y 794 (1994), sobre Somalia.
4. Vid. también Res. 1265 (1999), 1674 (2006) y 1738 (2006).
5. Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad sobre la protección de la asistencia humanitaria a los refugiados y otros en situaciones de conflicto, realizada en nombre del Consejo, de 19 de junio de 1997.
6. En mi opinión, es necesario no obstante evitar la tendencia a reducir los supuestos de responsabilidad de proteger a las situaciones que puedan calificarse *ex ante* como genocidio, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y limpieza étnica; y ello porque supondría incorporar un debate de carácter jurídico-penal a la fase de adopción de la decisión discrecional, y por tanto política, sobre las medidas de respuesta a una amenaza a la paz. Y, sobre todo, la falta de pruebas (o de acuerdo en el Consejo) sobre la comisión de crímenes no indica que no exista una amenaza a la seguridad humana.