

AMENAZAS, RESPUESTAS Y RÉGIMEN POLÍTICO ENTRE LA LEGÍTIMA DEFENSA Y LA INTERVENCIÓN PREVENTIVA

UNA PERSPECTIVA DESDE LA POLÍTICA EXTERIOR

2012

Silvia Meregá: Buenas tardes. Muchas gracias a todos por estar aquí. Señores funcionarios del Servicio Exterior de la Nación, Señores aspirantes becarios, Señores invitados especiales, Señores y Señoras:

El Instituto del Servicio Exterior de la Nación¹ se honra en acoger en su sede la presentación de la obra del Ministro Plenipotenciario Don Alberto E. Dojas, titulada: *“Amenazas, respuestas y régimen político. Entre la legítima defensa y la intervención preventiva”*. Es de señalar que el autor es funcionario diplomático de carrera del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y egresado de este instituto, una razón más para sentirnos honrados.

La vida de funcionario diplomático es variada e intensa. En el caso que nos ocupa es de destacar que treinta años de carrera y cuatro destinos en el exterior no han hecho más que fortalecer la voluntad de emprender nuevos desafíos. La curiosidad intelectual, el interés por los desarrollos sociales, su sensibilidad por los temas de la agenda internacional de los derechos humanos y del derecho internacional público lo han conducido a completar esta obra que acrecentó su conocimiento y que, al mismo tiempo, contribuye a acrecentar el nuestro. Como colega y como directora del ISEN, institución que propicia la formación permanente del Servicio Exterior de la Nación, quisiera poner de relieve el mérito de Alberto Dojas, que asumió el compromiso de realizar un posgrado de carrera en paralelo a sus funciones como diplomático y como padre de familia.

Es de señalar también que el tema elegido se halla íntimamente relacionado con reflexiones que acucian a un funcionario diplomático en forma recurrente. La tesis aborda, desde una óptica actual, una problemática que trasciende todos los tiempos: la búsqueda del equilibrio entre el ejercicio del poder y los imperativos éticos que subya-

© 2012

PRESENTACIÓN DEL LIBRO DE ALBERTO E. DOJAS, PUBLICADO POR EDITORIAL UNIVERSITARIA DE BUENOS AIRES (EUDEBA) EN 2011, EFECTUADA EN EL SALÓN AUDITORIO DEL INSTITUTO DEL SERVICIO EXTERIOR DE LA NACIÓN DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, EL 23 DE AGOSTO DE 2012, A LAS 17.30 HORAS.

¹ Escuela Diplomática argentina.

cen en el respeto por la condición humana. En la representación diplomática se conjuga, en un ámbito global, la defensa de la soberanía y la de los derechos humanos. No me cabe la menor duda de que en la elección del tema de tesis habrán influenciado las circunstancias que le tocaron vivir al Ministro Dojas a lo largo de su carrera y que, seguramente, lo llevaron a meditar más de una vez sobre el mejor modo de cumplir con su deber y con su conciencia. Los convoco a conocer la obra que se presenta aquí y ahora.

Muchas gracias. [*Aplausos*]

A continuación, la Dra. Mónica Pinto, Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, nos dirigirá la palabra.

Mónica Pinto: Muchas gracias Embajadora Merega. Es un placer para mí estar esta tarde en esta casa de nuevo. En algún momento de mi vida pertencí a esta casa, y en esa calidad creo que alguna vez también nos sentamos en este auditorio, así que es un placer volver al auditorio del ISEN, volver a la Cancillería. Y además, el placer de presentar este libro.

Mi opinión, les diré, no es una opinión desinteresada. Tuve la posibilidad y la experiencia de ser la directora de tesis de Alberto Dojas y de repasar con él, una y otra vez, muchas de las cosas que están en su libro.

Yo tengo pensado comentar con ustedes algunas cuestiones, pero para hacer un poco el *follow up* de lo que la directora del ISEN acaba de plantear, me permito plantear que la obra es una obra enjundiosa, es una obra importante, no solo en la cantidad de páginas, sino en el formato que adquirió y en la forma en que fue confeccionada. Alberto tomó un cuidado especial por ir a las fuentes –esto ya lo hablamos– todo empezaba por Grocio, así que íbamos a Grocio y de Grocio llegábamos a nuestros días, y lo interesante es que Grocio estaba ahí en una versión en inglés que los dos leíamos, él y yo, y la realidad es que esto traduce una actitud y una decisión de trabajo profesional en todos los ámbitos que es importante. En el ámbito diplomático, al que no me voy a permitir hacer muchos comentarios porque aquí todos son profesionales de eso y el resto está intentando serlo, es también muy importante: chequear las fuentes y saber que estamos en las fuentes de primera mano.

El trabajo es también importante porque es un trabajo que aporta creatividad, como cualquier tesis; es un trabajo que tiene la novedad, si ustedes quieren, entre comillas, de aunar el estudio de casos con la formulación teórica: un estudio de casos que es documental, que además está puesto en una perspectiva en materia de cuadros y de presentación que permiten inferir determinadas conclusiones que, de otro modo, hubiera sido mucho más difícil obtener.

Lo cierto es que es un trabajo muy adecuado para un diplomático porque es un trabajo que recorre más de una disciplina, es un trabajo que transita por el derecho internacional público, por las relaciones internacionales, por la ciencia política, por la his-

toria. Es un trabajo que se ubica en una problemática histórico-político y jurídica, porque jurídicamente hay muchas cosas para tratar de enfocar lo que en algún momento se llamó la intervención por la legítima defensa preventiva, y que lo hace con una pretensión lograda de poder pasar por encima de los acontecimientos puntuales.

Esta es una obra que empieza por el tema del uso de la fuerza, que es un tema central: no hay posibilidad de hablar de ninguna sociedad si no se apunta al uso de la fuerza. El uso de fuerza en las sociedades humanas permite decir qué grado de civilización tenemos, cuánto de la fuerza podemos utilizar a título propio y cuánto de la fuerza está delegada a algún tipo de institución.

En el ámbito internacional, todos sabemos que los esfuerzos por regular el uso de la fuerza armada por parte de los Estados (que habían hecho de esto la medida de su poder en la sociedad de Westfalia), esa posibilidad de regular el uso de fuerza por parte de los Estados encontró propuestas e iniciativas sumamente creativas, sobre todo en el período de la Sociedad de las Naciones, pero al mismo tiempo se enfrentó con el fracaso inexorable de la inexistencia de algún tipo de estructura que pudiera controlar lo que los Estados se proponían hacer.

El esquema que presenta Alberto Dojas es un esquema que parte de toda esta evolución del uso de fuerza, que recorre los distintos caminos que la regulación de la política y de la práctica han transitado y luego nos enfrenta con esas explicaciones de la política en materia de uso de fuerza; sus cuadros; sus análisis y, finalmente, el encaje de todos esos elementos en un cuadro mucho más amplio, que en alguna ocasión anterior convinimos que para mí iba a ser catalogado de “postmodernista”... [*Risas*]. La posibilidad de hablar del uso de fuerza en este contexto pero con una visión que va más allá de lo que está a la vuelta de la esquina hace que realmente Alberto considere, sin hacer una mención explícita –por eso hablo de postmodernismo–, todos los temas que hoy consideramos para hablar de la sociedad actual.

Alberto empieza en la sociedad descentralizada y horizontal del esquema de Westfalia, sigue al esquema institucionalizado de la post Segunda Guerra Mundial, que nos trae a la ONU, a toda la regulación de dos únicas normas de innumerables interpretaciones –sólo tenemos dos normas: la que prohíbe el uso de la fuerza y la que dice: “Cuidado, eso no está prohibido”– en los alcances de la Carta de Naciones Unidas, completada por el derecho consuetudinario –son cosas que uno aprende cuando lee el fallo de Nicaragua de la Corte– y la multiplicidad de interpretaciones de esas dos únicas normas. Y de allí transita, y allí se inserta su tesis, a una sociedad con algunos rasgos distintos. A una sociedad con actores que no solamente son estatales, con una profusión de actores no estatales y de distinto tipo, a una sociedad con elementos de transnacionalidad evidentes, donde las cosas no se resuelven ya dentro de las fronteras de un Estado, por más poderoso y grande que sea ese Estado: podrá tener el mayor dominio el poderoso y el grande dentro de las fronteras que el pequeño y débil, pero, en todo caso, la falta de solución se va a dar igual. Es probable que el poderoso logre más rápi-

do la solución que el más débil, pero, en todo caso, la transnacionalidad está plasmada.

Una transnacionalidad que, además, habla de una serie de redes que tienen que ver con lo positivo y lo negativo de la comunidad internacional actual: las redes para poder lograr controlar mejor las armas nucleares, la venta de armas, etcétera, y las redes que tienen que ver con la delincuencia transnacional organizada, con el avance de los grupos organizados delictuales de carácter internacional que se expanden más allá del Estado, a veces porque el Estado se ausenta, se retrae y, como en el cuerpo humano, el territorio terrestre no deja espacios vacíos: el resto de los órganos se reacomoda, y aquí pasa lo mismo. Donde no haya Estado va a haber algún otro que ejerza efectividad en su nombre.

Una sociedad transnacional también porque es una sociedad en la cual hay una sociedad civil que tiene cosas para decir, hay una sociedad que se computa con términos distintos de los que se podrían computar a partir de 1945, donde ya la sociedad civil tiene una determinada influencia respecto de lo que pasa en el mundo internacional, en las relaciones y el derecho internacional.

Y, al mismo tiempo, una sociedad que tiene determinados valores globales. Y aquí es donde entra lo más creativo de la tesis de Alberto Dojas: cuando la consulta de todos los valores globales está planteada, él va a decir que el orden político-jurídico que se ha instaurado a partir de la segunda mitad del siglo XX computa la protección de la libertad y de la dignidad de todas las personas en condiciones de igualdad. Es decir, podremos asistir, como de hecho lo estamos haciendo, a una serie de situaciones que suponen flagrante violación de derechos humanos: en Ruanda, por nombrar alguna de esas situaciones. Pero lo cierto es que resulta imposible sostener un discurso político coherente –lo que el lenguaje coloquial llama “políticamente correcto”– o un discurso político serio diciendo: *“No nos importa, nos llevamos puesta a la gente porque nuestro objetivo soberano es superior”*. Hoy por hoy, la perversión puede desarrollarse en mayor escala en algunos discursos, pero lo cierto es que no hay nadie que pueda tener razón en ningún área de los ámbitos de la institucionalidad internacional diciendo: *“No me importan las personas, vamos para adelante, y que pase lo que tenga que pasar”*.

Esos valores internacionales son los que hoy de algún modo exigen, a veces, de modos de implementación más sofisticados y, a veces, han encontrado modos de implantación mucho más elementales, de implantación de un régimen donde todas estas cuestiones que acabo de nombrar tengan sustento y tengan espacio: donde la sociedad civil tenga la posibilidad de decir algo, donde las redes se establezcan para que la gente pueda vivir mejor, donde el elemento de la transnacionalidad no juegue siempre a favor de los malos de la película –expresión tomada del Dr. Julio Barberis en su momento– sino que también juegue a favor de los Estados que tienen que cumplir el orden público de llevar adelante un régimen de derecho y de política que permita que la gente de ese Estado viva mejor y, básicamente, una instauración democrática que

supone respetar los derechos de las personas.

El último capítulo del libro de Alberto es un engarce en el cual el uso de fuerza, la democracia y los derechos humanos van de la mano. No se tolera una democracia impuesta por la fuerza, por lo cual todos los cuadros y todo el trabajo de campo que está desarrollado a lo largo de muchas páginas en este libro permite comprobar cómo el tiempo va pasando y cómo los criterios con los cuales se evalúan cada una de esas situaciones van cambiando. Los cambios no son drásticos: no es que de la noche a la mañana aparecimos con un esquema nuevo. Los cambios van de algún modo capitalizando lo mejor y lo peor de cada situación anterior y al mismo tiempo incorporando esos valores universales a la luz de la sociedad global o del postmodernismo en materia de derecho internacional, que supone que la excusa de que lo hacemos porque tenemos que salvar la vida de las personas, en realidad cada día es menos sostenible en argumentos de derecho y en argumentos de política.

Es un trabajo que realmente permite la confluencia de los elementos más fascinantes para quienes aman el derecho, la política y las relaciones internacionales, y los elementos más fascinantes de una de las cuestiones más permanentes en la vida de los sujetos en una sociedad, que son las ganas de recurrir a las vías de hecho cuando las cosas no salen como uno quiere. En este sentido, creo que el aporte interesante de este libro, la novedad de poder unir estos tres elementos en una “óptica postmoderna”, una óptica social global que vaya por encima de la cuestión particular y específica de dónde estamos parados hoy, le da un vuelo interesante. Y al mismo tiempo incorpora algo que hasta ahora no hemos visto en los muchos trabajos sobre el tema del uso de la fuerza, de la legítima defensa preventiva, etcétera, que es el análisis pormenorizado y con categorías de clasificación de todas y cada una de las circunstancias, de las situaciones en las cuales se estuvo cerca, las que parecía pero no era, etcétera.

Obviamente, un elemento importante y un elemento que le da contemporaneidad a todo lo que está escrito aquí es el largo período de la administración Bush (h) en los Estados Unidos y todas las distintas formulaciones que tuvo la llamada Doctrina Bush (h) adaptándose a lo contextual en cada una de las circunstancias en las que tuvo que ser alegado.

No creo que pueda contarles mucho más, los invito a que lean el libro. Quiero señalarles que el gran mérito de esto es que, eventualmente, alguno podría estar en desacuerdo con las conclusiones de Dojas, pero difícilmente podría decir que esas conclusiones son ligeras, que no son exhaustivas, que no son aquellas a las que uno llegaría de haber hecho un trabajo más prolijo. El trabajo es impecable en este sentido, y después está aquello que cada uno de nosotros a veces tiene el privilegio en la vida de poder plantear a los demás.

Así que le agradezco a Alberto por enésima vez por haberme invitado a acompañarlo en esta ruta y además acompañarlo en estas presentaciones. Les agradezco a todos

ustedes por haberme escuchado y al ISEN que nos ha invitado. Gracias. *[Aplausos]*

Silvia Meregá: Como todos ustedes saben, está con nosotros la Subsecretaria de Política Exterior, la Embajadora María del Carmen Squeff, quien tiene el gusto de referirse a esta obra, que ya la conoce porque la ha leído –la que suscribe lo tiene parcialmente leído– y ha tenido la vocación de participar con nosotros en esta reunión para hacernos presente su pensar y su sentir sobre la obra.

María del Carmen Squeff: Muy buenas tardes, es un honor para mí compartir esta mesa con la Directora del Instituto, la Embajadora Silvia Meregá y con la Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, la Dra. Mónica Pinto, para presentar el libro de un colega y amigo, el Dr. Alberto Dojas: *“Amenazas, respuestas y régimen político. Entre la legítima defensa y la intervención preventiva”*.

Yo voy a hacer algunos planteos. La vocación es provocarlo a Alberto y provocarlos a ustedes también. Por una parte, cabe decir que siempre es bienvenida la edición de un libro, especialmente si ha sido escrito por un colega de la calidad de Alberto. En ese sentido, me gustaría referirme a tres aspectos: la rigurosidad de la obra, su concepción y el aporte que significa.

El libro es la tesis de doctorado en Derecho Internacional de Alberto. Este enorme trabajo, y no me refiero a su volumen, es extremadamente riguroso: se nota el esmero, la prolijidad y la erudición del trabajo. Contiene el análisis de cincuenta y cinco casos, cuenta con una serie de casos taxonómicos, y se destacan las citas que recorren un universo de expertos: filósofos, historiadores, politólogos, juristas, sociólogos, danzan en un juego interdisciplinario que Alberto ha sabido desplegar con maestría.

Con respecto a su concepción, parafraseando a Eric Hobsbawm, titularía el libro: *“Cómo cambiar el mundo”*. Pero atención: el libro de Hobsbawm trata de otra cosa. Pero digo cómo cambiar el mundo porque el libro de Alberto enfoca el modelo y evolución del derecho internacional de Westfalia a nuestros días –lo explicó muy bien Mónica, no voy a redundar– en busca de un nuevo paradigma a construirse, o en construcción, en donde la legítima defensa preventiva consolide una nueva legalidad internacional en la cual el uso de la fuerza tome en consideración los derechos humanos.

Le dedica, como decía Mónica, un espacio necesario o importante, a la Doctrina Bush (h), conocida como la “Doctrina de la intervención preventiva”, y debe hacerlo, porque ha sido la justificación de los Estados Unidos para enfrentar los peligros, reales o no, de las redes terroristas globales, con toda la amplitud que ello implica. Es muy bueno que se escriba sobre este tema y no desde una visión idealista, por más que a Alberto le gusta mucho Kant, ni tampoco exclusivamente crítico del sistema internacional. Alberto se detiene en el sistema democrático, en los límites que él mismo aplica al uso de la fuerza, tanto a nivel interno como internacional. Hoy, más que guerra entre Estados, la violencia es al interior de los Estados pero con la intervención de nue-

vas amenazas que podrían justificar la intervención preventiva.

Entonces, el libro trata de desvelar la razón de ser de estas amenazas. A través de este análisis llega a la centralidad del régimen político y su naturaleza. Las armas son y serán peligrosas pero su peligrosidad varía según el régimen que las posee. Aquí voy a detenerme un poquito más allá del libro, pero el libro me sirve de mucho, me ha servido de mucho para algo que estamos trabajando hoy en el escritorio que me toca ocupar en estos momentos: es la crisis de Siria.

Alberto trata el caso de Siria, no trata lo que pasa hoy, pero me sirve porque, fíjense, hace dieciocho meses que los rebeldes se enfrentan con el régimen de Bashar Al-Assad. Assad cuenta con armas químicas: él mismo ha declarado que no usaría las armas químicas hacia el interior salvo ataque exterior. La preocupación de varios países, entre ellos, Estados Unidos e Israel, es qué pasará cuando caiga Bashar, es decir, en manos de quién van a estar las armas químicas. El régimen de Bashar, aunque lograra sobrevivir, está absolutamente deslegitimado a nivel internacional, porque usando la fuerza del Estado ha generado más violencia y muerte de la que debería haber contenido.

La evolución que muy bien planteó Mónica tiene que ver con esto. Piensen una cosa: en el año 1982 el papá de Bashar mató a treinta mil personas; él va por diecisiete mil. Pero en el mientras tanto –período en cual se nos suele pasar la vida– el régimen de Bashar y los rebeldes siguen matando gente. El número acabo de decirlo. El resto de la humanidad mira por televisión lo que está sucediendo. En las Naciones Unidas se logró articular un plan de acción, se han sucedido una serie de acciones, se han adoptado una serie de resoluciones, pero los resultados han sido nulos hasta el momento.

Entonces, volvamos al libro. Allí se marca la incapacidad del sistema internacional en su Carta constitutiva para afrontar las nuevas formas que en el siglo XXI han adoptado los viejos problemas. La propuesta del libro pasa entonces por dejar de lado el concepto de intangibilidad del régimen político y establecer un sistema internacional cuyos cimientos sean los derechos humanos individuales y sociales. Me gustaría que Alberto profundice esto, porque me parece un punto central de lo que sería la construcción del nuevo paradigma.

Nuestra aldea global ha afirmado mayoritariamente la democracia como el mejor sistema político para ejercer el gobierno en la sociedad actual. Incluso ha incorporado sus instrumentos, cuerpos y formas de representación a las instituciones multilaterales. Uno de los imperativos de este nuevo milenio parecería estar radicado en constituir más y mejor ciudadanía en el mundo entero. Sin duda, este es un concepto compartido más allá de que su construcción y características dependerán de la historia, los valores, la cultura política, el capital social de las diversas sociedades.

Es claro –y creo que esto es muy importante– que las transformaciones culturales no se alumbran inmediatamente mediante actos de fuerza: esta es la contracara de la doctrina Bush (h). Es necesario recorrer un largo camino con profunda vocación política de transformación. Esta idea de profunda transformación política que debería tener el Estado está muy clara en el libro, especialmente para poder construir un nuevo paradigma.

Por último, quería referirme al aporte de la obra, y aquí voy a detenerme en la cuestión nacional. ¿Cuál es el rol de un país con las dimensiones de la Argentina? Siguiendo el trabajo de Alberto, la Argentina puede desarrollar una política activa en el escenario internacional en defensa del sistema democrático y el reconocimiento de los derechos humanos. En el campo de los derechos humanos, que es básico para el paradigma que propone el libro, la Argentina está jugando un papel muy importante en el concierto internacional.

Nuestro país tiene una agenda en el tema y contribuye en la definición de la agenda internacional desde nuestra propia construcción. Es decir que, si vamos en un camino como el que plantean Mónica y Alberto en la construcción de este nuevo paradigma, ya estamos jugando un rol importante. Para los futuros diplomáticos, para nosotros, que estamos aquí, entiendo que es fundamental esta visión porque al comenzar dije que el libro podría llamarse “cómo cambiar el mundo”. En algún momento de nuestras vidas, los que elegimos esta carrera pensamos en contribuir a modificar algún aspecto de la realidad en función de los intereses de nuestro país. En algún momento, cuando hemos elegido esta carrera, lo pensamos. Ello nos apasiona, nos aproxima y nos enfrenta. Nos permite construir y no ser meros observadores. Pero para poder ser sujetos activos en esta tarea es indispensable contar con los conocimientos necesarios a la hora de la toma de decisiones: un momento crítico. Eso lo habrán visto en la universidad, en sus posgrados y lo estarán viendo aquí en el Instituto. Y por reiterativo, no está de más verlo, encontrarlo. La toma de decisiones es el momento más crítico, más difícil en esta carrera, pero para tomar una decisión uno debe estar muy bien muñado de elementos, no despreciar el conocimiento y los aportes del conocimiento.

En este sentido, le quiero agradecer a Alberto este libro. Porque eso es lo que nos trae este libro. Nos trae una reflexión muy profunda sobre lo que está pasando en el sistema internacional. Les pido que lo lean y que lo disfruten. Por último, me queda pedirles a ustedes y a Silvia, la Directora del Instituto, que aprovechen a Alberto durante el mes de septiembre, porque luego ha sido designado por la Secretaría Técnica de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas como Asesor Legal. Mucha suerte en las nuevas funciones, y muchas gracias por toda tu colaboración. *[Aplausos]*

Silvia Meregá: Bien, tiene la palabra el Dr. Alberto Dojas. Luego está abierta la posibilidad de hacer comentarios, intercambio de reflexiones, cuestionamientos, etcé-

tera. Muchas gracias.

Alberto E. Dojas: Muchas gracias!. Señora Directora del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Embajadora Silvia Meregá; Señora Subsecretaria de Política Exterior, Embajadora María del Carmen Squeff, Señora Decana de la Facultad de Derecho, Dra. Mónica Pinto. Queridos amigos y colegas:

Es un gran placer poder estar hoy aquí con tres distinguidas amigas, todas sobresalientes profesionales que se han ganado en nuestra sociedad el respeto intelectual por sus dotes personales y su trayectoria y el afecto de todos nosotros por sus valores, su simpatía y su compromiso con los intereses de nuestro país.

Quiero agradecer muy especialmente a la Señora Directora del ISEN por darme esta oportunidad de dirigirme ante nuestros futuros diplomáticos, cuya formación es crítica para nuestro futuro, porque, como explicó maravillosamente Morgenthau en su clásico trabajo sobre el poder de las naciones, la sofisticación de la diplomacia es un componente esencial del poder de un Estado. En el actual proceso de construcción de una sociedad global, la diplomacia tiene un rol no sólo crucial sino ineludible que cumplir.

Agradezco también muy especialmente a la Señora Subsecretaria de Política Exterior por el honor que me confiere al participar de este acto y por su impulso permanente a las iniciativas y actividades académicas de los funcionarios.

He tenido la oportunidad de reconocer mi deuda con la Dra. Mónica Pinto por su amistad sin cortapisas así como por su asistencia durante la dirección de la tesis doctoral que estuvo en el origen de esa publicación, en ocasión de la presentación que presidiera en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, pero no quiero desaprovechar esta ocasión para reiterarle mi afecto y amistad.

El libro procura, en esencia, desarrollar un modelo de análisis de lo que los internacionalistas llamamos “la práctica de los Estados” para poder prever la legalidad de los diversos usos de fuerza, describiendo los mecanismos de atribución de esa legalidad y su evolución desde el período clásico del derecho internacional.

Al analizar el uso de la fuerza en el escenario internacional, tenemos que tener presente que los presupuestos conceptuales y filosóficos sobre los que continuamos realizando el análisis de las ciencias sociales, están aún basados, en gran medida, en herramientas y modelos desarrollados a fines del siglo XIX y durante el siglo XX. Los avances en diversas disciplinas como la psiquiatría, la antropología, la sociología, la genética y la neurobiología están permitiendo una comprensión más acabada de la conducta humana, tanto a nivel individual como social. Los nuevos descubrimientos de las neurociencias aumentan nuestra perplejidad frente a la complejidad que está apareciendo en la tradicional relación entre lo cultural o adquirido y lo heredado o genético. Se

trata, por lo tanto, de herramientas analíticas y conceptuales que atraviesan una profunda mutación y que requieren nuestra atención para poder realizar diagnósticos cada vez más certeros del escenario internacional en el que debemos actuar.

A esta limitación se suman las diferencias entre el enfoque tradicional del derecho internacional para analizar la legalidad del uso de fuerza y el de las relaciones internacionales, porque el derecho internacional, por necesidad, debió partir de la ficción de que el sistema internacional es, básicamente, un sistema de Estados-Nación que puede explicarse a partir del mito del actor racional, tan bien desarrollado por Allison en “La Esencia de la Decisión”. Es una simplificación necesaria porque el derecho internacional necesitaba contar con una entidad a la que atribuirle la generación de derechos y obligaciones y, lo que es igualmente importante, la responsabilidad por los actos y hechos ilícitos.

De esta manera, la mayoría de los tratadistas del derecho internacional trabajó a partir de la hipótesis de que debía definirse un uso de fuerza como un tipo legal del derecho penal, atribuírselo a un Estado y, dependiendo las circunstancias del caso, establecer su legalidad o ilegalidad. El problema que enfrenta esta simplificación necesaria es la ausencia de una autoridad superior encargada de calificar la conducta de los Estados en caso de falta de acuerdo. La similitud entre un sistema jurídico pre-estatal o “primitivo” y el derecho internacional es la inexistencia de órganos diferenciados y superiores encargados del dictado de las normas, su aplicación a cada caso concreto y la ejecución de la sentencia correspondiente: las normas jurídicas son creadas por los mismos individuos encargados de aplicarlas.

Cuando analizamos la atribución de juridicidad a un uso de fuerza en el escenario internacional, lo que comprobamos es que el proceso está más cercano a la construcción de mayorías que a un consenso claro sobre la legalidad o ilegalidad de la acción. Existe un amplio margen de disenso no sólo por la ambigüedad de las interpretaciones del derecho aplicable, sino también por la manipulación de las argumentaciones políticas y jurídicas por parte de los Estados y por la existencia de intereses que, en cada situación dada, condicionan las posiciones de los actores. Por ello, no sólo comprobamos las tradicionales categorías de “legal” o “ilegal” frente un hecho de fuerza sino también otras tres categorías que surgen del análisis de la práctica de los Estados: la legalidad de un uso de fuerza es a menudo considerada como “mayoritariamente legal” o “mayoritariamente ilegal” y, en ciertos casos, directamente como “controvertida”.

Para explicar esta complejidad es necesario tener en cuenta otra limitación del modelo clásico de definición del uso de fuerza y la correspondiente atribución de legalidad y es que, en realidad, la controversia por la legalidad se descompone en dos elementos: la definición de la amenaza y la definición de la respuesta. Es de las definiciones de la verdadera naturaleza de la amenaza y de la verdadera naturaleza de la respuesta que surge la controversia política entre los Estados. Nuevamente, el problema es que

rara vez la Corte Internacional de Justicia efectúa una definición independiente y “objetiva” de la verdadera naturaleza de la amenaza y de la verdadera naturaleza de la respuesta (lo que podría asimilarse al régimen del derecho interno), sino que cada uno de los actores en una controversia intenta definir la amenaza alegada y la respuesta utilizada en términos políticos de acuerdo con su conveniencia y la decisión final recae, en las mayoría de los casos, en la lógica de poder del Consejo de Seguridad.

El derecho internacional de la Segunda Posguerra puso más atención en la consumación de un ataque (agresión) y en las condiciones para poder predicar la legitimidad de la respuesta que en los mecanismos para resolver el problema de la amenaza del uso de la fuerza, siendo que ella era el verdadero punto de partida del desorden del sistema. Puede parecer curioso que esto haya sido así, porque la Segunda Guerra Mundial fue, en realidad, la historia de una amenaza de agresión por parte de regímenes totalitarios que no se enfrentó a tiempo: el nuevo orden de posguerra debiera haberse centrado en la manera de evitar que una amenaza cierta se convirtiera nuevamente en una trágica realidad; un proceso en el que ya resultaba claro que el régimen político interno desempeñaba un rol central. La oposición entre dos sistemas políticos enfrentados no permitió construir un consenso que se reflejara institucionalmente en el régimen de la Carta, porque tuvo que aceptarse la existencia de un gran actor de carácter totalitario: no fue, por lo tanto, una falta de visión política o un “error del legislador”; se trató simplemente de la correlación material de fuerzas entre los dos sistemas políticos en los que el mundo emergió dividido en 1945.

El sistema internacional actual es heredero de esta negociación de San Francisco: el monopolio de la violencia en manos del Consejo de Seguridad reviste un carácter formal porque carece de medios propios de acción preventiva y sancionadora de los que pueda disponer independientemente de la voluntad de los Estados miembros que tienen esa capacidad; al mismo tiempo, los miembros más poderosos conservan un derecho a veto incluso sobre la mera declaración de la necesidad de evitar o reprimir una violación del orden legal. Desde el punto de vista de la cultura política, tampoco existe consenso en la comunidad internacional de que es esencial al sistema no recurrir al uso de la fuerza individual, como no lo existe entre los miembros permanentes de que hay que intervenir cada vez que se produce una amenaza o una violación de una obligación internacional. Las limitaciones, por lo tanto, no son sólo institucionales sino también de cultura política.

La legalidad de la utilización de un modo de respuesta para enfrentar una amenaza dada está relacionada con la inminencia de su consumación: cuanto más alejada en el tiempo su posible ocurrencia mayor es la tendencia a su ilegalidad: la legalidad de una respuesta armada a una amenaza es directamente proporcional a la inminencia de la consumación de esa amenaza. La doctrina de la intervención preventiva reivindica el derecho de utilizar la fuerza armada para enfrentar una amenaza que se considera inevitable y que será mayor en el futuro: cuanto menos convincente sea la prueba de la preparación del ataque por parte del pretendido agresor, mayor será también la ilegalidad

de la respuesta: la inexistencia de esa prueba convierte al uso de la fuerza preventiva en una agresión.

Por todo ello, un modelo de análisis más cercano a la realidad requiere tener en cuenta cinco elementos: cómo definen los actores la amenaza y la respuesta; cuál es la naturaleza real de esas amenazas y respuestas y cómo se realiza la atribución de legalidad de ese uso de fuerza por los Estados. Las amenazas y respuestas pueden ser varias, simultánea o sucesivamente: de hecho, los Estados procuran definir la amenaza con variados argumentos y de acuerdo con su conveniencia y eligen la o las respuestas más adecuadas entre las opciones disponibles de una “panoplia de respuestas”, constituida por el conjunto de los diversos medios de respuesta de los Estados a una amenaza.

Un desafío actual para el sistema internacional, que se incrementa al ritmo y escala de la globalización, es organizar la respuesta a amenazas que no provienen de Estados, sino de grupos y redes ilegales que operan a escala regional y mundial. A ello se suma el problema de la racionalidad de la conducta de ciertos actores internacionales, entendida como el análisis y cálculo de costo, beneficio, utilidades y riesgos de una decisión. Hasta el fin de la Guerra Fría, el conflicto este-oeste, que dominaba la cuestión del uso de la fuerza en el escenario internacional, se desarrollaba dentro del paradigma de la racionalidad occidental, que habitualmente se llama “realismo” como corriente de las relaciones internacionales. Su expresión máxima fue la lógica de la Destrucción Mutua Asegurada (MAD) que generaban los inmensos arsenales nucleares.

Los actores considerados “irracionales”, con todo lo que ello contiene también de categoría política, traen la dificultad de que afectan este paradigma de racionalidad al actuar por medio de individuos que están dispuestos a destruirse a sí mismos y a una gran cantidad de civiles inocentes para el logro de sus fines. De este modo, estos nuevos actores no pueden ser contenidos ni disuadidos por los métodos tradicionales por los cuales se realiza el juego de poder entre los Estados. Es necesario encontrar otras respuestas para responder a amenazas de nuevo tipo.

La solución que se está aplicando es lo que llamamos el “rol legislativo del Consejo de Seguridad”. Es la respuesta que encuentra el sistema jurídico-político internacional para todas las amenazas que no son estatales, al obligar a cada uno de los Estados a dictar la legislación y poner en marcha los sistemas de contralor internos para responder a esas amenazas, con la sanción indirecta, pero no menos presente, de que si no lo hacen, un comité de las Naciones Unidas evaluará si constituyen “una amenaza a la paz y seguridad internacionales” y, por lo tanto, si su incumplimiento puede ser llevado al Consejo de Seguridad. En ese caso, si hay un acuerdo entre los cinco miembros permanentes más la construcción de una mayoría con no permanentes, el Consejo puede ordenar una sanción contra ese Estado. La amenaza de la sanción es tan fuerte que, en realidad, la inmensa mayoría de los Estados están cumpliendo con las exigencias del Comité de la resolución 1540 y los demás Comités afines que han sido crea-

dos por resoluciones del Consejo.

Es necesario también tener presente el problema de la ilegalidad cometida por potencias que, por sus propias características, son imposibles de sancionar excepto al costo de una gigantesca destrucción de la vida humana y de sus condiciones materiales de reproducción. Ante cada violación de la Carta de las Naciones Unidas, la primera pregunta que surge es si el Estado transgresor de la norma puede ser sancionado o no por una coalición de Estados que actúen bajo la legalidad de una resolución del Consejo de Seguridad, porque hay Estados que, aunque incumplan con sus obligaciones, tienen tales características que si son objeto de una sanción internacional, su capacidad de respuesta conlleva el riesgo de provocar un conflicto regional de gran magnitud e, incluso, adquirir proporciones globales. Por lo tanto, hay una aceptación de hecho de que ciertos Estados pueden violar las normas sin sufrir una sanción de intensidad suficiente para obligarlos a cesar con su conducta ilícita.

Como es explicado en el libro y comprobamos incluso en estos momentos por la situación que atraviesan diversos países, continúa vigente la tentación de reemplazar los regímenes autoritarios, combatir a los regímenes hostiles o resolver el problema de los llamados “estados fallidos” mediante el uso de la fuerza. La experiencia recogida desde la segunda posguerra hasta ahora parece dar la razón a aquellos que creen que el sistema democrático no puede implantarse militarmente en una sociedad, sino que puede, eventualmente, sólo restaurarse en sociedades con una cultura y tradición democrática preexistentes. Sin embargo, las razones por las que una sociedad se convierte en democrática (como realización de un conjunto de valores) excede la simple remoción de un régimen autoritario y la realización periódica de elecciones, sino que tienen que ver con un conjunto de valores, circunstancias y condiciones, entre los que la historia, la cultura política y un sistema competitivo de partidos tienen un rol preponderante. La democracia requiere también la existencia de un adecuado nivel de vida para las mayorías, de un capital social y de una sociedad civil activa para asegurar el desarrollo de sus instituciones y economía. Todos estos elementos condicionan las transiciones de un régimen autoritario a una democracia consolidada, procesos que pueden extenderse considerablemente en el tiempo así como sufrir retrocesos importantes.

El proceso de análisis de amenazas y respuestas en las grandes potencias es el fruto del trabajo y articulación política de grandes equipos interdisciplinarios del Estado. La atribución de legalidad de cada amenaza y medio de respuesta está influida por la política exterior y ésta, como sabemos, por el régimen político al interior de cada Estado. Estos procesos no son lineales, porque las decisiones políticas están influenciadas por los intereses, la correlación de fuerzas y las visiones geopolíticas que continúan jugando su rol.

El problema central parece radicar más en el régimen político que en la naturaleza de las amenazas o la legalidad de las respuestas: no amenazan las armas sino la naturaleza del régimen que las posee. Los regímenes hostiles, cuyo desafío al sistema interna-

cional fue postergado en 1945, aún no han encontrado una vía de solución jurídica. Las democracias y las sociedades abiertas tienden a desarrollar entre sí relaciones pacíficas: en la mayoría de los conflictos desde 1945, uno de los actores ha sido un régimen político autoritario o totalitario y/o los diversos grupos armados que intentan hacerse del poder para instaurarlos. Las relaciones entre las naciones democráticas transcurren hoy pacíficamente y están reguladas, al menos en la mayor parte del espectro, por normas jurídicas.

Hay una nueva agenda internacional que está reivindicando los derechos del individuo y que está debilitando la capacidad de los regímenes autoritarios para sojuzgar, someter y martirizar a su propia población. La deslegitimación del autoritarismo represivo que puede terminar por imponerse a escala global. Sin un estándar mínimo compartido por toda la Humanidad no podremos tener una verdadera sociedad global. Las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos, los diversos tipos de asociaciones civiles y una parte importante de la opinión pública internacional reclaman crecientemente que los Gobiernos y las Naciones Unidas cumplan un rol positivo en defensa de la paz y los derechos humanos. Por supuesto, no se trata de una progresión simple: en materia de valores, las sociedades democráticas pueden experimentar retrocesos y las sociedades sometidas a regímenes autoritarios abrirse aceleradamente. Por otra parte, el cinismo político no es exclusividad de las dictaduras, ni hay una “necesidad” o “ley” histórica en este proceso: los grandes motores del cambio son la sociedad civil, la cultura, la participación política, el capital social y la calidad institucional, elementos todos que aseguran la supervivencia y perfeccionamiento de una sociedad abierta.

Desde el punto de vista argentino, el establecimiento de una legalidad democrática a nivel global construida a partir de normas jurídicas que reconozcan el carácter inalienable de la persona humana, sus derechos humanos y garantías individuales no sólo es un reencuentro con las ideas de nuestros grandes publicistas, sino también con un conjunto de valores que están sacralizados en nuestra Constitución Nacional y que constituyen un estándar mínimo cuya vulneración no podemos considerar aceptable a nivel internacional, si queremos que la sociedad global avance decididamente en la materialización de un sistema global centrado en los derechos humanos y el régimen político democrático.

Un mundo basado en este paradigma será, seguramente, también un mundo más seguro en el que podremos desarrollar pacíficamente todas nuestras capacidades individuales y sociales. Tenemos, pues, una apasionante tarea por delante como diplomáticos y como argentinos.

¡Muchas gracias!. [*Aplausos*]

Silvia Meregá: Como señaló la Subsecretaria de Política Exterior contamos con la presencia del Dr. Dojas por poco tiempo. Es la oportunidad para todos ustedes de participarnos de las reflexiones e ideas que esta presentación han despertado en ustedes.

Muchas gracias.

Asistente: Para cambiar el mundo habría que cambiar la Carta de las Naciones Unidas porque, como se dijo aquí, las Naciones Unidas son neutrales en materia de democracia y de qué tipo de Estado integra el planeta Tierra. Es decir, no se pronuncia ni dice que uno es mejor que otro, y la Segunda Guerra Mundial se ganó en una alianza de Stalin con Churchill y los que redactaron esa Carta eran justamente los que participaron y que no hubieran aceptado una Carta que no fuera neutral en esa materia, porque estaban totalmente apartados en relación a ese tema. ¿Qué posibilidades hay de que los que tienen el veto sobre la reforma de la Carta pudieran aceptar una reforma a la Carta que saliera de esa neutralidad para entrar en una Carta basada en la democracia y en los derechos humanos?

Alberto E. Dojas: Muchísimas gracias, Embajador. Es una pregunta absolutamente pertinente y crucial. Mi tesis es que en los próximos diez a veinte años, que es el horizonte en el que podemos hacer una estimación del escenario internacional con las limitaciones de las ciencias sociales -que es difícil de prever exactamente lo que puede suceder- podemos prever una controversia todavía fuerte con respecto a la instauración de un nuevo paradigma. Por supuesto que desde la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría hemos asistido al surgimiento de nuevas instituciones como los tribunales penales internacionales, a un desarrollo creciente de declaraciones sobre el valor del sistema democrático, al desarrollo de cláusulas democráticas, de muchos procesos de integración, a tribunales por los derechos humanos, en fin, hay un creciente rol de una agenda que trata de proteger los derechos individuales estableciendo un sistema similar a las garantías constitucionales que tenemos en el derecho interno.

Pero en esta materia, como dijimos en una oportunidad, el mundo se divide entre optimistas y pesimistas. Para algunos, este proceso ha sido más bien la imposición de una agenda occidental y ha sido manifestación, sobre todo, del período de hegemonía americana que vino después de la caída del Muro; es decir, formaba parte de una pax americana que fue acompañada por los procesos democráticos en distintas regiones.

Los pesimistas piensan que no necesariamente los cinco miembros permanentes del Consejo están de acuerdo con estos contenidos. Es más, como sabemos, se han desarrollado procesos críticos sobre algunas de estas instituciones, incluso en nuestro propio hemisferio. Es decir, hay todavía un proceso de debate respecto de si la extensión de estas instituciones va a darse globalmente y acompasando los cambios en la estructura del poder mundial que se avecina. La controversia entre optimistas y pesimistas es difícil de resolver, cada uno de nosotros tiene su visión, pero lo importante es ver si podemos extraer tendencias.

Mi tesis es que esto va a depender mucho de dos o tres procesos importantes. El primer proceso es el rol de la sociedad civil, de los partidos políticos, de las universidades, de

la generación de nuevas ideas y manifestaciones en favor de los derechos humanos a escala global, y de la creación de redes internacionales de apoyo a esta agenda.

Los optimistas piensan que las nuevas tecnologías van a cumplir un rol muy positivo en la diseminación de estos valores. En este sentido, lo que se llama la Primavera Árabe va a ser una prueba de fuego de esta controversia entre pesimistas y optimistas: si removido un régimen autoritario por medios militares en sociedades que no tenían una tradición democrática, no tenían una cultura democrática, no habían tenido un sistema de partidos, y que por lo tanto, en principio, estaban condenadas al fracaso como instauración democrática, finalmente, por obra de la extraordinaria difusión de estas ideas democráticas hay un proceso de reflexión y de reexamen de la cultura tradicional, de los cortes y clivajes de la sociedad tradicional organizada en tribus y de las diferencias culturales, étnicas, religiosas o raciales... En definitiva, si los individuos se asumen como individuos frente a un sistema político y jurídico y basan su lucha en el reconocimiento de esos derechos individuales.

Es un escenario abierto todavía. Si vemos, por ejemplo, los procesos más característicos que han sido los casos libio y tunecino, daría la impresión de que se están formando algunos partidos políticos pero que están cruzados o atravesados por las líneas de división de las sociedades en alineamientos culturales, políticos y religiosos. El caso de Egipto también es un caso de gran interés para las ciencias sociales y para esta polémica.

Por el otro lado, como decía bien nuestra Subsecretaria, la situación en Siria le está dando una oportunidad a los pesimistas para alegar que el realismo político, los intereses geopolíticos y las alianzas cumplen un rol superior al valor de la vida de los individuos, y la oposición de dos de los miembros permanentes a una acción internacional en protección de los individuos les está dando la razón a los pesimistas.

En definitiva, creo que para la construcción de una sociedad global basada en algo parecido a un sistema constitucional del derecho interno, donde los individuos tengan un sistema de garantías individuales y sociales y haya un sistema internacional de protección establecido, todavía nos quedan muchos años, nos queda todavía una gran batalla política por cumplir, y ahí, como Usted plantea muy bien, una manifestación de esta batalla va a ser el problema institucional. Si este nuevo paradigma que podemos pensar, tal vez en los próximos veinte a cincuenta años, pudiera triunfar ¿qué forma institucional va a asumir?. ¿Va a asumir la forma de la Carta de las Naciones Unidas, completando todo ese capítulo de derechos y garantías individuales que le faltaba, porque en el año '45 no pudo establecerse por este desacuerdo entre dos sistemas radicalmente diferentes, o va a nacer una nueva legalidad basada en el cuestionamiento del rol ultraconservador de esos cinco miembros permanentes que posiblemente no coincidan con la distribución del poder mundial en los próximos veinte años? Si el sistema de las Naciones Unidas no logra adaptarse a los cambios políticos, sociales, ideológicos, culturales y, por el otro lado, el sistema de veto de la Carta no se adapta tampo-

co a la nueva distribución de poder que está emergiendo y que posiblemente tendremos en los próximos veinte años, puede ser que la Carta de las Naciones Unidas entre en una gran crisis y sea reemplazada por otro sistema.

La gran pregunta es qué tenemos que hacer, y a lo que tenemos que estar atentos es al rol de las nuevas potencias emergentes y su posición respecto de esta agenda progresiva de los derechos humanos. Vemos –yo lo digo en libro– con preocupación distintos fenómenos como la aceptación de la negación del Holocausto; vemos con preocupación que individuos que hablan de la desaparición de otros Estados puedan ser recibidos y se les dé una prensa internacional; y que regímenes que violan sistemáticamente los derechos humanos puedan tener todavía un lugar y un juego político en el escenario internacional.

De modo que creo que para un país que tiene una agenda activa en materia de derechos humanos y garantías individuales como la Argentina, que es esencial a la Constitución de la restauración democrática, debemos seguirlo con una gran atención y con una gran preocupación. Y ahí está el rol que la Argentina necesariamente tiene que cumplir, particularmente en América Latina, pero también a escala global. Porque la Argentina tiene una tradición, tiene una larga historia en su política exterior de defensa de los derechos humanos y nosotros tenemos que jugar nuestro rol, porque la región también está esperando que nosotros juguemos ese rol positivo para que la situación internacional evolucione en el sentido que queremos.

Silvia Meregá: Muchísimas gracias por la pregunta y por la reflexión de respuesta.

Asistente: Yo quería preguntarle sobre el concepto de amenaza. Más allá de lo teórico, concentrarse en el aspecto subjetivo de la amenaza, cómo ciertos Estados, más allá de las cuestiones objetivos, por razones de historia o personalidad, o tan sólo de régimen político, entienden ciertos elementos como más amenazantes que otros. Entiendo que en su planteo el cambio de régimen implica un cambio en la manera en que cada Estado administra los diferentes insumos que percibe en el contexto. Imagino que es así, pero quería preguntarle específicamente si no hay riesgo de que la adopción de un determinado régimen político que sea más optimista en relación con sus relaciones bilaterales termine pecando por defecto, tendiendo a desestimar ciertos elementos objetivos por una cuestión de un prisma de una manera de pensar y de relacionarse que no capte en su correcta medida esos insumos de los cuales genera y termina generando decisiones.

Alberto E. Dojas: Es otra gran pregunta! La Dirección de Asuntos Nucleares que creó el Embajador Saracho que está con nosotros hoy, fue evolucionando en su nombre hacia la Dirección de Seguridad Internacional. Y ha sido el fruto de la propia reflexión interna desde la restauración democrática sobre todas estas cuestiones que antes estaban diseminadas en distintos escritorios de la Cancillería pero que no tenían una visión unificada y conjunta: el problema de la seguridad internacional y el problema

de la defensa del país.

Hay una relación directa entre la seguridad internacional y el diagnóstico que hacemos del escenario internacional en materia de seguridad y nuestra política de defensa. Son, como decimos, las dos caras de Jano: una no se puede entender sin la otra. ¿Qué es un estado de seguridad para nosotros? Es un estado en el cual no hay ninguna amenaza que no hayamos resuelto cómo vamos a contrarrestar. Un Estado está en una condición segura cuando todas las amenazas que pueden ocurrir han sido evaluadas y se ha dotado los medios para contrarrestarlas. Ahora, el gran problema que tiene la amenaza, como lo ha señalado muy bien, es que la amenaza tiene mucho de percepción. ¿Cuánto hay de evaluación objetiva de la amenaza y cuánto hay de factores políticos en la evaluación de la amenaza?

Y esto está relacionado también con el régimen político. En la medida en que existen mecanismos institucionalizados de una gran sofisticación para poder tener un diagnóstico acertado del escenario internacional, podremos tener una evaluación “más objetiva” de la naturaleza de las amenazas. Cuanto más se acerca la evaluación de la amenaza a las percepciones de un reducido grupo, y en el caso de regímenes autoritarios posiblemente de la percepción de un solo individuo o de un pequeño grupo de poder pero que no está dotado de la capacidad sofisticada de análisis que hace falta en el escenario internacional hoy para tener un pronóstico adecuado, la percepción de la amenaza puede estar en algunos casos cercana a la irracionalidad.

Es decir, no prima una visión realista de costos, beneficios, oportunidades y riesgos, que es la manera tradicional en que las grandes burocracias de los Estados analizan el escenario internacional y el sistema de amenazas, sino que está basado más bien en percepciones de un grupo de individuos, percepciones que algunos casos pueden estar enormemente equivocadas, como ha sido el caso de la percepción que tuvo el régimen de Saddam Hussein. Hay una gran discusión en la literatura de los analistas sobre las razones por las que cometió el grave error de subestimar la amenaza que representaba la respuesta de los Estados Unidos y la coalición. Lo mismo en el caso de Khadafi: ¿por qué continuó con la irracionalidad sabiendo que al final de ese camino estaba la respuesta militar de un grupo de países occidentales? O, como decía muy bien la Señora Subsecretaria, ¿cuál es la racionalidad del régimen sirio de tratar de continuar hasta el final, sabiendo que al final de ese camino lo que hay es la pérdida del poder?

Pero ¿por qué esos grupos autoritarios tienen ese proceso interno de evaluación de la amenaza tan alejado de lo que es la realidad? Sobre esta percepción de la amenaza intervienen una enorme cantidad de factores, como las ideas políticas, religiosas, la formación y *expertise* de los cuadros políticos, las propias ambiciones personales; ciertas categorías ancestrales de análisis o afiliaciones sociales o personales pueden cumplir un rol muy grande.

La tarea para un Estado democrático es tener una capacidad de diagnóstico sofis-

ticada que trate de tener la mayor cantidad de perspectivas incluidas, que trate de tener una visión desapasionada de lo que sucede en el escenario internacional y que pueda hacer una evaluación realista de cuáles son esas amenazas.

Ahora, dicho todo esto, muchas veces la construcción de la amenaza forma parte de la acción política de un Estado, porque muchas veces se necesita construir un enemigo para poder lograr un objetivo determinado del Estado. En esto, como decíamos, el cinismo político, el ocultamiento de las razones últimas del Estado cumple un rol. Por eso, en mi curso en la Facultad de Derecho, cuando discutimos sobre si existe esa disciplina que se llama Relaciones Internacionales, yo digo que las primeras tres tareas para un analista de las relaciones internacionales son: analizar la tramoya, la maquinación y la trama presente en los acontecimientos.

La gran tarea que tenemos como diplomáticos en el exterior es tratar de desentrañar la maquinación que hay detrás de la tramoya. La maquinación no con un sentido despectivo, sino sólo por el hecho de que la política internacional es una puesta en escena. Todos los días, como diplomáticos, asistimos a una representación de la política exterior de un país. Nuestra tarea es, como un rayo láser, penetrar esa tramoya y ver cuál es la verdadera maquinación que hay detrás de lo que aparece. Nos sonreímos y felicitamos firmando un tratado y muchas veces firmamos ese tratado porque no nos queda otro remedio, porque si hubiera sido por nuestros verdaderos intereses y voluntad jamás lo hubiéramos firmado, como hemos firmado, por ejemplo, una deuda externa que nunca debiéramos haber firmado y que la mayoría no quería firmar, pero no nos quedaba otro remedio: así se firmaron compromisos para pagar el 16% de interés en dólares por la deuda, cuando cualquier gobierno razonable sabe que no se puede pagar el 16% de interés de anual porque ninguna economía puede crecer a ese ritmo. Sin embargo, se firmaron y sonreímos y nos sacamos una foto. Detrás de esa tramoya, había toda una maquinación de los señores que pensaban que le iban a poder extraer el 16% en dólares a un Estado alegremente.

Finalmente, la suma de todas esas tramoyas de cada uno de los actores y de cada una de las maquinaciones de los actores es lo que permite explicar la trama de los acontecimientos en el largo plazo. Nuestra gran tarea es ni creer las tramoyas ni pensar que no existen las maquinaciones ni vivir alegremente sin descubrir cuál es la trama de los acontecimientos.

Allí, por supuesto, los individuos cumplen un gran rol: los embajadores han cumplido un gran rol personal porque su larga experiencia, su formación, la tradición familiar y un sinnúmero de cualidades han hecho que grandes diplomáticos pudieran tener un don natural para describir y descubrir la maquinación detrás de las tramoyas y poder explicarle al gobierno cuál es la trama de los acontecimientos. Pero, en general, el grueso de los países confía en la formación de sus diplomáticos, en la creación de una rutina de análisis que es esencial dentro del Estado, en tratar de desentrañar cuánto puede sistematizarse la evaluación para poder sacar conclusiones validadas y poder tener, por lo tanto, ese diagnóstico esencial para después preparar la propia maquina-

ción y la propia tramoya que nos permita incidir positivamente y en función de nuestros intereses en la trama internacional. *[Aplausos]*

Silvia Meregá: Yo creo que vamos a invitar al Ministro Dojas a que nos visite en nuestras clases para continuar charlando sobre estos temas. ¿Están de acuerdo? Muy bien. Entonces, hasta la próxima oportunidad!. Agradecemos a todos, principalmente a Alberto, a la Subsecretaria y la Decana... Gracias a todos.

Alberto E. Dojas: Muchas gracias. *[Aplausos]*

