

3. Las respuestas posibles a la amenaza

En el Cuadro 4 se han sintetizado los tipos de amenazas más usuales y las diversas respuestas que pueden utilizarse para enfrentarlas.

Las amenazas han sido divididas en tres grandes grupos, según se dirijan a afectar la soberanía (*ataque armado; amenaza inminente; amenaza eventual o futura; ataque a nacionales en el extranjero y ataque al sistema político*), los derechos humanos (*crímenes contra la Humanidad; violación de libertades esenciales y regímenes hostiles o fallidos*), o conformen amenazas globales, como *las redes delictivas internacionales, el terrorismo internacional y la obtención ilegal de armas de destrucción masiva*.

Las respuestas posibles a estas amenazas pueden no involucrar el uso de la fuerza armada (como *la cooperación internacional y la intervención blanda*), estar basadas en la amenaza de su utilización, como *la disuasión y contención*; o en su efectivo uso, como *la legítima defensa en sentido estricto o precautoria; las represalias armadas; las acciones autorizadas por el Capítulo VII de la Carta*; las acciones que se fundamentan en una decisión del Consejo en virtud del Capítulo VII pero no han sido expresamente autorizadas por éste (llamadas en el cuadro "*Capítulo VII unilateral*"); *las intervenciones armadas; la intervención humanitaria y las intervenciones preventivas*. El conjunto de estas respuestas constituye la panoplia de respuestas a las amenazas que puede observarse en el Cuadro 5.

Como surge del análisis de los casos seleccionados, las líneas divisorias no siempre son netas; al contrario, los Estados utilizan habitualmente una panoplia de respuestas para alcanzar exitosamente sus objetivos. Estos últimos son a menudo descriptos como una respuesta a un tipo de amenaza, pero en realidad la respuesta puede dirigirse a contrarrestar también otras amenazas distintas de las proclamadas. Así, por ejemplo, la intervención contra bases terroristas puede estar dirigida, complementariamente, a un cambio de régimen: acciones que son presentadas como precautorias pueden, en realidad, esconder un propósito preventivo.

A: Las respuestas no armadas

Cooperación internacional

La cooperación internacional es la consecuencia directa del cumplimiento, por parte de los Estados, de sus obligaciones internacionales y de la aplicación de su legislación interna y sus mecanismos coercitivos para poner fin a toda amenaza no deseada contra un tercer Estado que tenga su origen en sus territorios. La cooperación internacional ha permitido poner en acción un conjunto de mecanismos institucionales para contrarrestar las amenazas identificadas en la doctrina de la intervención preventiva actual, como *los acuerdos de cooperación judicial y extradición de criminales; el intercambio de información policial, militar y de inteligencia; los mecanismos de control y no proliferación de armas de destrucción en masa (MTCR, Grupo Australia, Grupo de Países Proveedores Nucleares, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas -OPAQ-, etc.); los controles migratorios, aduaneros, bancarios, tecnológicos, y de armas y explosivos, así como la capacitación de personal idóneo en terceros países*.

Una evolución interesante que se trata más adelante, es la cooperación forzada de terceros Estados impulsada por el Consejo de Seguridad, con vistas a enfrentar las amenazas globales: su incumplimiento daría lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el Capítulo VII.

Intervención blanda

El llamado “poder blando” (“*soft power*”) reside en la atracción que un país ejerce sobre una población y/o un régimen político extranjero para desarrollar afinidades mutuas¹ y “*que otros ambicionen lo que uno ambiciona*”². El poder “duro”, en cambio, procede de la fuerza militar, económica y tecnológica de un país³: su influencia está relacionada con la correlación de fuerzas materiales entre dos Estados. Ambas estrategias tienden a reforzarse mutuamente, cuando son aplicadas con astucia⁴, pero pueden también tener una influencia contraproducente, cuando una contradice la otra⁵.

Según Joseph Nye, padre de la expresión “*soft power*”, el poder blando proviene de tres elementos principales: la cultura, los ideales políticos y la política exterior del país admirado⁶. Las consecuencias del poder blando pueden ser muy diversas, desde enraizar en la sociedad una alianza generada en las élites políticas hasta provocar un cambio en una sociedad o grupo social determinados hacia formas más próximas al país que se tiene como modelo. El poder blando aumenta su importancia a medida que crece la agenda de cuestiones globales cuya resolución requiere de la cooperación multilateral.

¹ “El poder blando es la habilidad para conseguir lo que uno quiere atrayendo y persuadiendo a los otros para que adopten tus objetivos”. Nye, Joseph: “Propaganda Isn't the Way: Soft Power”, IHT, January 10, 2003

² Nye, Joseph: “La paradoja del poder americano”, Taurus, 2003, pág. 30.

³ Nye, Joseph: “La fuerza no basta”, Yale Global Online, 4 de diciembre de 2003.

⁴ He aquí un ejemplo del razonamiento de Nye: “Hay pocas probabilidades de que Occidente atraiga alguna vez a gente como Mohammed Atta u Osama bin Laden. Necesitamos poder duro para enfrentar a gente como ellos. Pero la amenaza terrorista actual no es el choque de civilizaciones de Samuel Huntington. Es una guerra civil dentro del Islam entre una mayoría de moderados y una pequeña minoría que quiere forzar a los otros hacia una versión extremista y sobresimplificada de su religión. Estados Unidos no puede ganar a menos que ganen los moderados. No podemos ganar a menos que el número de personas que los extremistas están reclutando sea menor que el número de aquellos que matamos o desalentamos. En un memorandum del 2003 el propio Rumsfeld preguntaba: “¿Estamos capturando, matando o desalentando cada día más terroristas de los que las madrazas y los cléricos radicales están reclutando, entrenando y desplegando contra nosotros? Va a ser muy difícil balancear esa ecuación sin una estrategia para ganar corazones y mentes. El poder blando es más relevante que nunca”. Nye, Joseph: “Think Again: Soft Power”, Foreign Policy, February 23, 2006.

⁵ Nuevamente Nye: “Por supuesto que el mal uso de los recursos militares puede también hacer fracasar el poder blando. Los soviéticos tenían un enorme poder blando en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, pero lo perdieron por el modo en que usaron su poder duro contra Hungría y Checoslovaquia. La brutalidad y la indiferencia a los principios de la guerra justa en materia de discriminación y proporcionalidad pueden también destruir la legitimación. La eficiencia de la invasión militar inicial de Estados Unidos en Iraq en 2003 generó admiración entre algunos extranjeros, pero ese poder blando fue afectado por la ineficiencia posterior de la ocupación y las escenas del maltrato a los prisioneros en Abu Ghraib”. Nye, Joseph: “Think Again: Soft Power”, Foreign Policy, February 23, 2006.

⁶ Nye, Joseph: “The Means to Success in World Politics”, Public Affairs, 1st edition, March 16, 2004; “The Paradox of American Power”, Oxford University Press, 2002, pág. 9 y 10; “Think Again: Soft Power”, Foreign Policy, February 23, 2006; “Propaganda Isn't the Way: Soft Power”, IHT, January 10, 2003. Sobre la pérdida de poder blando de los Estados Unidos, Gardels, Nathan: “The Rise and Fall of America's Soft Power”, NPQ, Vol. 22, Num. 1, Winter 2005.

La “intervención blanda” o “*soft intervention*” consiste en la adopción de estrategias que no implican el uso de la fuerza armada, destinadas a provocar, con el tiempo, un cambio político en un régimen autoritario, hostil o fallido, así como en la sociedad civil de esos países. Se trata de una estrategia de mediano y largo plazo que puede darse a través de una amplia gama de actividades, como la asistencia a grupos políticos opositores al régimen⁷; la diplomacia pública; el financiamiento de instituciones políticas y de la sociedad civil; las emisiones de radio y televisión hacia el país en cuestión; la publicación de periódicos en la lengua del país; la promoción de intercambios culturales y académicos y la invitación a líderes políticos, económicos y sociales. La intervención blanda también puede concretarse a través del retiro del apoyo al país en los foros internacionales; la búsqueda de una deslegitimización internacional del régimen a través de la condena de sus prácticas en los foros y reuniones internacionales y la imposición de sanciones económicas o embargos comerciales como consecuencia del incumplimiento de sus obligaciones internacionales.

La intervención blanda puede incluir acciones más intrusivas en el territorio del otro Estado que involucren recursos militares y de inteligencia, como la infiltración de agentes encubiertos en el aparato estatal y en las diversas manifestaciones de la sociedad; la interceptación de comunicaciones o la observación del territorio desde el espacio aéreo⁸.

Con posterioridad al concepto de poder blando, se desarrolló la idea de “*smart power*” (poder inteligente) proponiendo la unificación del conjunto de atributos del poder de un Estado bajo una dirección coordinada para maximizar sus resultados. En el caso de los Estados Unidos, Richard Armitage y Joseph Nye consideraron que el concepto debía guiar la inversión en el bien global (extensión a escala planetaria de la noción de bien público) que consistiría en proveer aquellas cosas que las personas y gobiernos en todo el mundo quieren pero que no pueden obtener en ausencia del liderazgo de los Estados Unidos, combinando el poder militar y económico con el “*soft power*” tradicional⁹.

⁷ Como las “*Iraq Liberation Act*” e “*Iran Freedom and Support Act*”, ambas de los Estados Unidos, analizadas en este trabajo.

⁸ Las pruebas que se obtienen por estas vías son, a menudo, aceptadas como evidencia en el Consejo de Seguridad; sin embargo, el uso de la fuerza armada para procurar pruebas y evidencias es considerado ilegal, como se ha visto en el Caso del Estrecho de Corfú.

⁹ Armitage & Nye Jr, Richard L. & Joseph S.: “*CSIS Commission on Smart Power. A smarter, more secure America*”, Center for Strategic & International Studies, 2007. Ejemplos de las políticas propuestas fueron las relaciones directas entre sociedades, particularmente entre los jóvenes o la defensa del acceso de sectores retrasados a los beneficios del desarrollo y el comercio mundial. Véase también: Wilson III, Ernest J.: “*Hard Power, Soft Power, Smart Power*”, *Annals, AAPSS*, 616, March 2008,