

Intervenciones contra bases hostiles en Estados fallidos

Como hemos visto en el capítulo IV, todo Estado tiene la obligación de no permitir que su territorio sea utilizado para realizar actos contrarios a los derechos de otros Estados, aplicando la diligencia necesaria para evitar que se produzca un daño contra la población, el territorio o los intereses de otros Estados. Sin embargo, puede suceder que un Estado no pueda ejercer el control sobre todo su territorio por carecer de instituciones eficaces, configurando un Estado fallido.

Los atentados del 11-S demostraron que los Estados fallidos pueden representar un gran peligro aún para las grandes potencias, porque la falta de instituciones gubernamentales sólidas y las dificultades en el control de ciertas áreas de su territorio¹ facilitan la acción de grupos terroristas y delictivos²: aprovechándose de los mínimos controles fronterizos y de la falta de mecanismos de cumplimiento de la ley, estos grupos establecen campos de entrenamiento, desarrollan sus redes y realizan movimientos clandestinos de dinero, armas y personas³.

Si bien los atentados del 11-S pusieron de manifiesto esta amenaza, no se trata de un fenómeno nuevo. En 1970, por ejemplo, ante la incapacidad del gobierno de Camboya para evitar que su territorio fuera utilizado por grupos beligerantes para lanzar ataques contra las fuerzas americanas y de Vietnam del Sur en la región, el gobierno de los Estados Unidos intervino limitadamente para destruir los refugios de Vietnam del Norte a lo largo de la frontera de Camboya y evitar así nuevos ataques: el elemento distintivo de este caso fue que el gobierno americano actuó en respuesta al pedido de ayuda de Camboya, configurando un caso de legítima defensa colectiva; el tema no fue tratado en el Consejo y fue considerado mayoritariamente legal.

En 1978, Israel lanzó un ataque contra las bases de Al Fatah situadas en el sur del territorio libanés -desde donde se habían organizado atentados terroristas en su contra-, con el objetivo de evitar futuros ataques y crear las condiciones necesarias para que el Estado libanés pudiera ejercer un control efectivo sobre esa parte de su territorio. El Consejo no condenó a Israel pero la operación fue considerada mayoritariamente ilegal por la comunidad internacional⁴.

El caso de Vietnam (1965), que se analiza a continuación, también reúne las condiciones de Estado fallido porque Vietnam del Sur no había adquirido suficiente autoridad gubernamental, ni estabilidad, ni apoyo del pueblo, ni reconocimiento

¹ "Los refugios terroristas se encuentran dentro de Estados que tienen dificultades para controlar áreas de su propio territorio". Bush, George W.: "Remarks by the President at the United States Air Force Academy Graduation Ceremony. Falcon Stadium, United States Air Force Academy", Office of the Press Secretary, June 2, 2004.

² "Los eventos del 11 de Septiembre de 2001 enseñan que los Estados débiles, como Afganistán, pueden plantear un gran peligro a nuestros intereses como Estados poderosos. La pobreza no convierte a los pobres en terroristas y asesinos. Empero, la pobreza, la debilidad de las instituciones y la corrupción pueden convertir a los Estados débiles en vulnerables a las redes terroristas y los carteles de la droga dentro de sus fronteras". U.S. Government: "The National Security Strategy of the United States of America", The White House, September 17, 2002, Introduction.

³ Commission on Weak States and US National Security: "On the Brink: Weak States and US National Security", Center for Global Development, June 8, 2004, pág. 10.

⁴ Véase la "Operación Litani" (1978) en el capítulo IV.

internacional para devenir un Estado independiente bajo el derecho internacional. La infiltración en su territorio de un grupo armado que llevaba adelante constantes ataques obligaron al gobierno de Diem a solicitar ayuda a los Estados Unidos para repelerlos.

Otro caso ocurrió en fecha tan reciente como 2006, cuando, en respuesta a los ataques de Hezbollah desde el territorio libanés y ante la incapacidad del gobierno del Líbano para ponerles fin, el gobierno de Israel lanzó una operación destinada a crear una zona de seguridad entre el norte de Israel y el sur del Líbano. Si bien el Consejo no condenó y el Líbano se comprometió a enviar un número importante de fuerzas para asegurar el control de esa parte del territorio, la legalidad de la operación fue controvertida. Turquía también ha lanzado ataques contra bases de independentistas kurdos (PKK) en Iraq, alegando el ejercicio de la legítima defensa frente a la imposibilidad de evitar estas acciones por parte del nuevo gobierno de Bagdad.⁵

En estos casos ¿cuál es el derecho aplicable? Si un Estado tiene organizaciones clandestinas en su territorio, que sin su consentimiento realizan actividades terroristas en el territorio de otro Estado, tiene la obligación de cooperar con el Estado agredido para poner fin a este hecho y juzgar a los autores de las actividades o extraditarlos. Si, por el contrario, el Estado es incapaz de poner fin a esa amenaza, el Estado víctima puede recurrir al Consejo de Seguridad y lograr que la comunidad internacional, en virtud del Capítulo VII, actúe multilateralmente contra ese grupo terrorista o que lo autorice a actuar en su nombre; de esta manera se asegura la legalidad de su respuesta. Si la autorización del Consejo no puede lograrse, el Estado víctima puede efectuar una intervención contra las bases terroristas en el Estado fallido, cuya legalidad será seguramente controvertida.

Vietnam (1965)

A fines del siglo XIX, Francia tomó control de Vietnam, manteniendo su autoridad colonial hasta su ocupación por el Japón durante la Segunda Guerra Mundial. La presencia extranjera trajo aparejado el fortalecimiento de los nacionalistas vietnamitas quienes, al finalizar la guerra, declararon la independencia del país. En 1949, Francia reconoció su independencia y al gobierno formado por los anticomunistas. Sin embargo, sus fuerzas permanecieron en el país con el objetivo de eliminar a los grupos armados comunistas.

Luego de siete años de guerra, Francia fue finalmente derrotada en Dien Bien Phu por las fuerzas de Ho Chi Minh. El conflicto concluyó oficialmente con la Conferencia de Ginebra de 1954, en la que Vietnam resultó dividido en dos zonas: una, al norte, con un régimen comunista, y otra, al sur, con un régimen prooccidental. Se estableció una línea del cese del fuego - el paralelo 17- que no constituía una frontera internacional sino una

⁵ Keskin, Funda: "Turkey's Trans-Border Operations in Northern Iraq: Before and after the Invasion of Iraq", *Research Journal of International Studies*, Issue 8, November, 2008; "Ankara's Intentions. What Is Behind Turkey's Invasion of Northern Iraq?", *Spiegel on line*, 25 de febrero de 2008; "Iraq incursion finished, Turkey says", *CNN.com*, February 29, 2008; Tens of PKK terrorists killed, Turkey continues diplomatic initiatives", *Hurriyet English*, July 29, 2009.

demarcación provisional al sólo efecto militar: a ambos lados de esta línea, los territorios no eran “Estados” sino “zonas”⁶.

Los acuerdos también estipularon que en julio de 1956 deberían llevarse adelante elecciones libres en todo el territorio. Vietnam se encontró así en una situación de transición porque había que preparar la realización de elecciones libres en todo el territorio para 1956⁷. En la parte sur de Vietnam, sus líderes afirmaron que las futuras elecciones no serían libres en la zona norte; rechazaron su puesta en marcha y establecieron un gobierno independiente dirigido por Ngo Dinh Diem y apoyado por los Estados Unidos⁸. En oposición al gobierno de Diem, emergió un grupo armado de orientación comunista, conocido con el nombre de Viet-Cong⁹.

Ho Chin Minh, por su parte, consideró que los líderes del sur estaban violando lo establecido en los acuerdos de Ginebra, no sólo por haberse declarado independiente sino también por haber aceptado la ayuda militar, económica y médica de los Estados Unidos, estableciendo así una alianza “de facto”¹⁰ con este país; que estaba en posición de suspender el cese del fuego, asistir militarmente al Viet-Cong en su lucha contra gobierno de Diem e intentar unir el país por la fuerza.

Como consecuencia de la intensificación de los ataques de Vietnam del Norte y del Viet-Cong, Vietnam del Sur solicitó la asistencia de Estados Unidos para repeler las continuas incursiones de la guerrilla comunista. La ayuda estadounidense fue incrementándose progresivamente: al principio colaboró con la preparación y el establecimiento del ejército; en 1961 comenzó a enviar consejeros de combate para acompañar a las unidades; el 5 de agosto de 1964, luego de un ataque a dos destructores americanos en el Golfo de Tonkin, el Presidente Johnson, en un mensaje al Congreso, expresó que los Estados Unidos honrarían sus obligaciones derivadas del Tratado de Defensa Colectiva del Sudeste Asiático y que un ataque a cualquiera de las naciones de esa región era un ataque contra los Estados Unidos; que la amenaza provenía del régimen de Vietnam del Norte que constantemente buscaba apoderarse de Vietnam del Sur y de Laos y que para ello conducía sistemáticamente una campaña de subversión en el territorio de Vietnam del Sur; que el incidente en el Golfo de Tonkin demostraba que la amenaza vietnamita era cada vez mayor pero que los Estados Unidos continuarían con su política de apoyar a las naciones libres de la región en su lucha por defender esa libertad. El Congreso autorizó al Presidente a tomar todas las medidas necesarias para repeler los

⁶ Francia transmitía la soberanía al Estado libre de Vietnam. Por su parte, Ho Chi Minh había aceptado estos acuerdos creyendo que lo llevarían a erigirse como líder de un Vietnam unido. Sin embargo, la facción del sur, que había apoyado a Francia en la guerra, no firmó el acuerdo. Tampoco lo hicieron los Estados Unidos.

⁷ Wright consideró que los esfuerzos realizados por Ho Chi Minh para lograr un Vietnam unido no encontraron eco en el sur. Wright, Quincy: “Legal Aspects of the Vietnam situation”, AJIL, Vol. 60, Num. 4, 1966.

⁸ Este gobierno fue reconocido por 60 Estados y aceptado en el seno de algunas organizaciones internacionales aunque no fue admitido como miembro de Naciones Unidas.

⁹ El Viet-Cong recibió apoyo militar y equipamiento del Norte e, indirectamente, de la Unión Soviética y China Popular. Gorman, Robert: “Great debates at the United Nations: an encyclopedia of fifty key issues 1945-2000”, Greenwood Press, 2001.

¹⁰ Wright, Quincy: “Op. cit”.

ataques armados contra las fuerzas de los Estados Unidos y para evitar futuras agresiones¹¹.

Los bombardeos de Estados Unidos comenzaron en 1964 y en marzo de 1965 introdujo su primer contingente regular de tropas. Luego de la aceptación estadounidense de que la rebelión comunista no podía ser derrotada sino a un costo humano y político insoportable, la oposición creciente a la guerra al interior de los propios Estados Unidos y la presión internacional para poner fin al derramamiento de sangre, en 1973 se firmaron los acuerdos de París que pusieron fin a la guerra¹². La URSS, China y los demás países comunistas apoyaron y sostuvieron, por su parte, el esfuerzo de guerra de Vietnam del Norte. Se trataba, por lo tanto, de una zona de choque de las dos esferas de influencia.

La Comisión Internacional de Control¹³ había declarado que desde 1957 los acuerdos de cese del fuego habían sido violados reiteradamente por ambos bandos y que Vietnam del Sur había permitido el establecimiento de personal militar americano y de una base aérea en la región.

El 31 de enero de 1966, el representante de los Estados Unidos ante el Consejo de Seguridad, Sr. Goldberg, envió una carta en la que solicitaba la realización de una inmediata reunión del Consejo para considerar la cuestión de Vietnam y afirmaba que el gobierno de los Estados Unidos había buscado una solución pacífica del conflicto pero que sus propuestas no habían encontrado respuesta afirmativa del gobierno de Vietnam del Norte¹⁴. El Consejo se reunió el 1° de febrero y el representante americano justificó sus acciones aduciendo que Vietnam del Norte, con la ayuda de Pekín, desde el momento mismo de la firma de los acuerdos de Ginebra estaba infiltrando una guerrilla comunista en el Sur¹⁵ y que desde 1957 hasta 1962 23.000 hombres habían cruzado desde el Norte la línea de cese del fuego.

¹¹ "(...) el Congreso aprueba y apoya la determinación del Presidente, como Comandante en Jefe, de tomar todas las medidas necesarias para repeler los ataques armados contra las fuerzas de los Estados Unidos y prevenir futuras agresiones". Joint Resolution of Congress H.J. RES 1145, August 7, 1964, disponible en: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/tonkin-g.asp.

¹² Henkin, Louis: "How Nations Behave. Law and Foreign Policy", Second Edition, Columbia University Press, 1979.

¹³ La Comisión Internacional de Control, compuesta por personal de Polonia, Canadá e India, fue establecida en 1954 para verificar el cumplimiento de los Acuerdos de Ginebra. En 1973, por medio de los Acuerdos de París, fue reemplazada por una nueva Comisión, compuesta por personal de Hungría, Polonia, Canadá (luego reemplazado por Irán) e Indonesia.

¹⁴ S/7105.

¹⁵ "El papel que estamos desempeñando en Viet-Nam ha estado basado desde el principio en el hecho indiscutible de que Viet-Nam del Norte ha violado en forma voluntaria y flagrante las disposiciones de los Acuerdos de Ginebra sobre la cesación de hostilidades en Viet-Nam, que ordenaban a Viet-Nam del Norte que vigilase para que su territorio "no sea utilizado para la reanudación de las hostilidades, o al servicio de una política agresiva". A pesar de este compromiso escrito, Viet-Nam del Norte, con la ayuda de Pekín, ha dirigido y apoyado la lucha en el sur. Ha enviado decenas de miles de hombres armados, entrenados y pertrechados, incluso unidades de su ejército regular, a combatir en Viet-Nam del Sur con objeto de imponer su voluntad por la fuerza al pueblo de Viet-Nam del Sur." S/PV.1271, 1 de febrero de 1966, pág. 2.

El representante de la URSS, Sr. Fedorenko, señaló que la cuestión debía ser resuelta dentro del marco de los Acuerdos de Ginebra y que los Estados Unidos estaban interviniendo en los asuntos internos de otro país¹⁶.

El Consejo, luego de dos días de discusiones decidió aprobar el pedido de los Estados Unidos de tratar el tema por 9 votos a favor (Argentina, China, Estados Unidos, Japón, Jordania, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido y Uruguay), 2 en contra (Bulgaria y la URSS) y 4 abstenciones (Francia, Malí, Nigeria y Uganda)¹⁷. En 1968 y fuera del ámbito de las Naciones Unidas, comenzaron las negociaciones entre las partes que concluyeron en 1973 con la firma de los acuerdos de París y que pusieron fin a la guerra. Por medio de estos acuerdos se estableció un cese del fuego y los Estados Unidos se obligaron a no continuar con su participación militar o intervención en los asuntos internos de Vietnam del Sur. El 30 de abril de 1975 Saigón fue sitiada por las fuerzas de Ho Chin Minh y se instaló en el poder un gobierno revolucionario.

La cuestión en el Consejo volvió a ser tratada el 6 de agosto de 1975, pero en esta oportunidad para analizar el tema de la admisión de Vietnam del Sur a las Naciones Unidas. El 15 de julio de 1975, el gobierno revolucionario de Vietnam del Sur envió una nota al Secretario General de las Naciones Unidas solicitando la admisión de su país como miembro de la organización¹⁸. Una carta del mismo tenor fue enviada al día siguiente por el gobierno de la República Democrática de Vietnam. Dos proyectos de resolución, aprobando su admisión fueron presentados por nueve países, no pudieron ser aprobados por encontrarse con el veto estadounidense. El representante americano, Sr. Moynihan, explicó que su veto se debía a la negativa del Consejo a analizar la admisión de la República de Corea como miembro de las Naciones Unidas¹⁹. Esta situación se repitió en la reunión del 30 de septiembre de 1975.

El representante de China, Sr. Huang Hua, apoyó la solicitud de estos Estados y en su discurso condenó a los Estados Unidos por su agresión armada en Vietnam y su ingerencia en los asuntos internos de ese país²⁰.

El 2 de julio de 1976, Vietnam se reunificó. El 26 de noviembre de ese año, la Asamblea General aprobó una resolución recomendando la admisión de la República Socialista de Vietnam²¹. Finalmente, el 20 de julio de 1977, el Consejo, por consenso, aprobó la admisión del país como miembro de las Naciones Unidas.

La intervención de Estados Unidos en Vietnam generó una vasta polémica sobre su legalidad, como consecuencia del controvertido carácter -interno e internacional- del

¹⁶ "Los Estados Unidos continúan interviniendo, en la forma más notoria, en los asuntos internos de Viet Nam. Precisamente, es el Gobierno de los Estados Unidos el que ha organizado el régimen títere de Saigón, y el que está tratando, con la ayuda de sus fuerzas de intervención, de suprimir la lucha del pueblo de Viet-Nam del Sur por la libertad y la independencia." S/PV.1271, 1 de febrero de 1966, pág. 6.

¹⁷ S/PV.1273, 2 de febrero 1966.

¹⁸ S/11756.

¹⁹ S/PV.1836, pág. 13.

²⁰ S/PV.1835, pág. 5.

²¹ A/31/21.

conflicto. El argumento de Estados Unidos fue que el acuerdo del cese del fuego de 1954 establecía una frontera entre dos Estados “virtualmente” independientes y que Vietnam del Norte, por medio de la infiltración de hombres y materiales destinados a apoyar al Viet Cong, era culpable de ataque armado contra Vietnam del Sur en violación del derecho internacional y de los acuerdos de cese del fuego²². Por lo tanto, Vietnam del Sur tenía derecho de utilizar la fuerza en defensa propia y el accionar de los Estados Unidos estaba justificado por el derecho internacional y por el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, asistiendo al pedido de Vietnam del Sur en ejercicio de la defensa colectiva en caso de un ataque armado²³.

Ho Chi Minh, por su parte, estimaba que la situación en Vietnam era una lucha civil interna de Vietnam y que la asistencia de Estados Unidos violaba el derecho internacional, la Carta de las Naciones Unidas y los acuerdos de Ginebra. Si se sostiene que el conflicto era una guerra civil, toda intervención extranjera resultaba en una intromisión en los asuntos internos de Vietnam; si el conflicto era internacional (es decir, Vietnam del Sur era un “Estado”), la intervención de Estados Unidos no resultaba ilegal²⁴.

²² Friedmann, Wolfgang: “Comments on the Articles on the legality of the United States action in Cambodia”, *AJIL*, Vol. 65, Num. 1, 1971 ha sostenido que la intervención estadounidense era contraria a los Acuerdos de Ginebra y estaba dirigida a impedir la reunificación bajo un régimen comunista.

²³ “Vietnam del Sur está siendo objeto de un ataque armado por el Vietnam del Norte comunista, a través de la infiltración de efectivos armados, equipo militar y unidades regulares de combate. El derecho internacional reconoce el derecho a la legítima defensa individual y colectiva contra un ataque armado. Vietnam del Sur, y los Estados Unidos a solicitud de Vietnam del Sur, están comprometidos en esa defensa colectiva del Sur”. “Legal Memorandum Prepared by Leonard C. Meeker, State Department Legal Advisor, for Submission to the Senate Committee on Foreign Relations”, March 4, 1966, en: “The Legality of United States Participation in the Defense of Viet-Nam”; Department of State Bulletin, March 28, 1966, pag. 15-16. El tema de si hubo o no ataque armado generó controversia. Norton Moore sostiene que el ataque de Vietnam del Norte, ya sea iniciado y controlado por Ho o simplemente asistido por la RDV constituye un serio y determinado ataque contra la integridad política y territorial de RV, y que la RDV no contaba con autorización de Naciones Unidas ni estaba actuando en defensa individual o colectiva: por lo tanto, ese ataque armado fue ilegal y autorizaba a Vietnam del Sur a ejercer su derecho de defensa individual o colectiva. Norton Moore, John: “The lawfulness of Military Assistance to the Republic of Viet-Nam”, *AJIL*, Vol. 61, Num. 1, 1967. Wright, por su parte, sostiene que no hay evidencia de que contingentes armados del ejército de Vietnam del Norte hubieran cruzado la línea del cese del fuego con anterioridad a los ataques de Estados Unidos de febrero de 1965. Es decir que, en su opinión, no hubo ataque armado de RDV contra RV antes de febrero de 1965. Wright, Quincy: “Legal Aspects of the Vietnam situation”, *AJIL*, Vol. 60, Num. 4, 1966.

²⁴ Wright consideró que se trató de una lucha interna. En apoyo a su posición, sostuvo que las resoluciones de la Conferencia de Ginebra explícitamente afirman que la línea de cese del fuego no significaba reconocimiento de frontera internacional sino una línea demarcatoria provisional; que la independencia y la integridad de Vietnam debían ser respetadas y que deberían llevarse adelante elecciones en julio de 1956 para determinar el gobierno de Vietnam. Para Wright, la Conferencia consideró a Vietnam del Sur como una zona de Vietnam que no había adquirido suficiente autoridad gubernamental, ni estabilidad, ni apoyo del pueblo, ni reconocimiento para devenir un Estado independiente bajo el derecho internacional: las hostilidades en Vietnam constituían una guerra civil. Wright, Quincy: “Legal Aspects of the Vietnam situation”, *AJIL*, Vol. 60, Num. 4, 1966. Se trataba, entonces, de un Estado fallido. La posición opuesta fue expuesta por Norton Moore, para quien Vietnam del Sur era una entidad internacional separada confirmada por el reconocimiento de 60 naciones y la RDV y la RV funcionaban como entidades separadas en la arena internacional, tenían gobiernos separados, constituciones separadas, pueblos separados, ejércitos separados e ideologías disímiles. Moore, John Norton: “The lawfulness of Military Assistance to the Republic of Viet-Nam”, *AJIL*, Vol. 61, Num. 1, 1967.

La opinión pública jugó un gran papel de oposición a la intervención, particularmente en los Estados Unidos, donde los jóvenes no querían ser alistados en las fuerzas armadas, sentando así un antecedente importante de deslegitimación de la guerra y las intervenciones armadas sin una justificación humanitaria o política clara.