

SAUL MENDLOVITZ Y JOHN FOUSEK

Una policía de la ONU contra el genocidio *

Las propuestas de creación de algún tipo de fuerza internacional permanente para proteger la paz y respaldar el Derecho Internacional han proliferado en los últimos años, pero los obstáculos políticos han impedido su aceptación. Los autores de este artículo proponen una fuerza de características muy especiales, por sus funciones y estructura: se trata de una policía transnacional, encargada de prevenir y poner freno al genocidio y los crímenes contra la humanidad y que estaría bajo el mando directo del secretario general de la ONU. Los Estados no formarían parte de su estructura de mando, lo que le permitiría operar como un organismo global e independiente de los intereses estatales. El Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional y la Convención sobre el Genocidio serían las bases legales para la creación y operaciones de esta policía de la ONU.

Este artículo gira en torno a dos ideas que, por fin, han cobrado actualidad. La más antigua de ellas —la existencia de una fuerza internacional permanente, encargada de proteger la paz mundial y respaldar el Derecho Internacional— se remonta, como mínimo, al periodo comprendido entre las dos guerras mundiales. La idea más reciente, el concepto de genocidio como delito especialmente odioso que la comunidad internacional debe prevenir y castigar, tiene su fecha de origen en torno a la Segunda Guerra Mundial. El primer concepto no ha quedado normalizado en ningún acuerdo internacional de obligado cumplimiento. El segundo quedó codificado en la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, de 1948 —en adelante, Convención sobre el Genocidio—, aunque no cabe duda de que apenas se ha prevenido ni sancionado este delito en el medio siglo transcurrido desde la firma de la Convención.

* Este artículo forma parte del libro de Neal Riemer (ed.), *Protection Against Genocide. Mission Impossible?*, Praeger Publishers, Westport, 2000. Derechos cedidos por los autores.

Saul Mendlovitz es Dag Hammarskjold Professor of Peace and World Order Studies en la Facultad de Derecho de Rutgers (Newark, Nueva Jersey) y coeditor de *Alternatives*. John Fousek es director asociado del Center for Global Change and Governance, en el mismo centro

Traducción: Ana Quintanilla

Las dos ideas ganaron peso y actualidad a raíz de la Segunda Guerra Mundial, pero durante la Guerra Fría no fue posible debatir estas cuestiones ni, por supuesto, aplicarlas. De hecho, tampoco se hizo en los años posteriores, como testifican los trágicos acontecimientos vividos en Bosnia y Ruanda. Sólo a partir de 1995 han ganado nuevo impulso. Es evidente, a este respecto, que la creación por parte del Consejo de Seguridad de los tribunales penales especiales para la ex Yugoslavia y Ruanda constituyó un hito. Basándose en el legado de Nuremberg, la Convención sobre el Genocidio, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos de 1977, la creación de estos dos tribunales —que marcó la aceptación formal de su categoría de crímenes contra la humanidad por parte del Consejo de Seguridad— respaldó y sentó las bases para la aceptación de un Tribunal Penal Internacional permanente, que fue adoptada en Roma en julio de 1998. Después de eso, la constante aceptación por parte del Consejo de Seguridad de las cuestiones de derechos humanos (en este caso, genocidio y crímenes de lesa humanidad) como temas que se ajustan al marco del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, combina la creación del Tribunal con medidas para hacer cumplir la ley que pueden incluir el empleo de la fuerza. Al llegar a su fin el siglo XX, los casos más recientes de atrocidades que pudieron haberse evitado —Kosovo y Timor Oriental— demostraron que sigue siendo necesario un mayor desarrollo institucional.

Una fuerza permanente de la ONU no puede, por sí sola, prevenir el genocidio. Mientras los seres humanos se dividan en grupos, que definen a los miembros de su propio grupo como inherentemente más humanos que los miembros de los demás, existirá la posibilidad de genocidio. Nuestra propuesta es consciente de ello y se basa en cuestiones de tanta importancia y complejidad como la identidad de grupo, la diferencia, la deshumanización, la mediación, la reconciliación y la construcción de lo que Leo Kuper llamó “la sociedad no genocida”.¹ Sin embargo, nos centramos en la cuestión de la imposición de la ley. Hay dos propuestas implícitas en la defensa de una fuerza policial de la ONU. En primer lugar, ya existen los componentes normativos o legislativos de una ley penal internacional sobre el genocidio y crímenes contra la humanidad: la Convención sobre el Genocidio, los dos tribunales establecidos por el Consejo de Seguridad, así como el estatuto del Tribunal Penal Internacional permanente, han definido y codificado estos delitos. Sin embargo, aún no existe una maquinaria eficaz de imposición de la ley. La tesis de este documento es que una maquinaria de este tipo no sólo es necesaria sino posible.

En segundo lugar, la humanidad se encuentra actualmente en una encrucijada de la evolución de su orden normativo e institucional. Se asiste a una transformación extraordinaria de su tejido político, económico y social. Con cerca de seis mil millones de personas alrededor del año 2000, en contacto permanente entre sí, y los fenómenos de la globalización de la economía, el comercio y, lo que tal vez es más importante, la comunicación y las culturas, el sistema de Estados tal como lo conocemos está transformándose de manera prodigiosa. Además, en los últimos años, la gama de imágenes —tanto descriptivas como normativas— que proyectan la evolución de la política global a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI ha cambiado enor-

¹ Leo Kuper, *Genocide: Its Political Use in the Twentieth Century*, Yale University Press, New Haven, 1981.

memente, desde la “anarquía que viene”² de Robert Kaplan hasta el “choque de civilizaciones”³ de Samuel Huntington, pasando por el “fin de la historia”⁴ de Francis Fukuyama (por no mencionar el regionalismo, el funcionalismo, “lo pequeño es bello”, el biorregionalismo y otros). Esta combinación de transformaciones globales, con puntos de vista tan diversos sobre sus direcciones, permite un margen de maniobra significativo para dar forma a nuevas instituciones globales, incluidas las que se encargan del Derecho Penal Internacional. Por consiguiente, se puede abordar la creación de una policía de la ONU como un proyecto político concreto y pragmático para los primeros años del siglo XXI.

Hacia una fuerza policial de Naciones Unidas

Las peticiones para crear una fuerza de la ONU permanente, encargada del mantenimiento de la paz y de funciones policiales, se han hecho cada vez más frecuentes y las han planteado voces muy significativas. En los comienzos de la limpieza étnica en Bosnia, Brian Urquhart —ex secretario general adjunto de la ONU— publicó un artículo en *New York Review of Books* (en junio de 1993), en el que pedía una fuerza voluntaria.⁵ En el resto de la prensa estadounidense, incluso los comentaristas como el iconoclasta Eduard Luttwak y el conservador George Will han defendido la necesidad de una fuerza permanente. A raíz del genocidio de Ruanda, han respaldado la idea dos comisiones internacionales de alto perfil —la Comisión sobre Gobernabilidad Global y la Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales—. También a raíz de esta tragedia, varios Estados realizaron estudios sobre la necesidad de mejorar la capacidad de reacción rápida dentro del sistema de mantenimiento de la paz de la ONU. Los Gobiernos de Dinamarca, Holanda y Canadá hicieron propuestas concretas para la creación de brigadas de respuesta rápida, que han sido secundadas por otros Gobiernos de diversas regiones del mundo. Este respaldo constituye un cambio de los vientos políticos. Durante los próximos años, podría dar frutos una campaña concertada para crear una policía de la ONU permanente, junto con brigadas

² Robert Kaplan, “The Coming Anarchy”, *The Atlantic Monthly*, 273, N° 2, 1994; véase también Kaplan, *The Ends of the Earth: A Journey to the Frontiers of Anarchy*, Vintage Books, Nueva York, 1997. (En español, *Viaje a los confines de la tierra*, Ediciones B, 1997).

³ Samuel Huntington, “The Clash of Civilizations?”, *Foreign Affairs*, 72, N° 3, 1993, pp. 22-49; véase también Samuel Huntington, “The West Unique, Not Universal”, *Foreign Affairs*, 75, N° 6, 1996, pp. 28-46.

⁴ Francis Fukuyama, “The End of History?”, *The National Interest*, 16 verano de 1989, pp. 3-18; véase también Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Free Press, Nueva York, 1992. (En español, *El fin de la historia y el último hombre*, Edit. Planeta, 1992).

⁵ Brian Urquhart, “For a UN Volunteer Military Force”, *New York Review of Books*, 10 de junio de 1993; (en español en *Papeles* n° 49). Último informe sobre el tema, *Report of the panel on UN peace operations*, disponible en www.un.org/peace/reports/peace-operations/index.html. Véase también su debate más reciente en “Looking for the Sheriff”, *New York Review of Books*, 16 de julio de 1998.

Los Estados no formarían parte de la estructura de mando, lo que permitiría a esta fuerza operar como un organismo global

de mantenimiento de la paz de reacción rápida (al igual que lo consiguió, en los últimos años, la Coalición de ONG para el Establecimiento de un Tribunal Penal Internacional).

La policía de la ONU sería un nuevo tipo de fuerza, con poderes policiales para prevenir y poner freno a los delitos de genocidio y crímenes contra la humanidad, y para capturar a sus presuntos responsables y llevarlos ante la justicia. A diferencia de las fuerzas de mantenimiento de la paz —que siempre se han formado, para un propósito determinado, con contingentes de ejércitos nacionales facilitados voluntariamente por los Estados miembros— y de las brigadas de reacción rápida que se han propuesto —compuestas igualmente por contingentes de los Estados—, sería una institución transnacional permanente. Sus miembros serían contratados individualmente y se les formaría como funcionarios civiles internacionales. Los emplearía directamente la ONU, en lugar de las autoridades militares de su país. Los Estados no formarían parte de la estructura de mando, lo que permitiría a esta fuerza operar como un organismo global encargado de hacer cumplir la ley y evitaría el peligro de que fuera prisionera de los intereses geopolíticos de los Estados.

Dado que los Estados y las fuerzas de mantenimiento de la paz han demostrado ser totalmente ineficaces a la hora de imponer la ley contra el genocidio y los crímenes de lesa humanidad, se necesita una innovación institucional para que la comunidad mundial pueda cerrar la brecha que existe entre sus normas y las espantosas realidades de la violencia.

Este estudio reclama la creación de una policía, no de una fuerza de mantenimiento de la paz ni de un ejército o “legión” de la ONU. Estaría dedicada exclusivamente al genocidio y otros crímenes de lesa humanidad, y constituiría el brazo policial del régimen —en desarrollo— del Derecho Penal Internacional, encarnado en el Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional. Estaría separada de cualquier otra fuerza empleada por la ONU para responder a las invasiones de un Estado por parte de otro (por ejemplo, la de Irak contra Kuwait o la de Irán contra Irak), y no intervendría en guerras civiles en las que el genocidio o los crímenes contra la humanidad no constituyan uno de los componentes principales del conflicto (como en el caso de Afganistán o Nicaragua). Su mandato se limitaría a estas cuestiones. La idea, desde el punto de vista político, puede ser más viable de lo que parece en un primer momento. Una adecuada composición, misión, financiación, mando y control de este tipo de fuerza podrían superar muchos de los obstáculos políticos que han bloqueado tradicionalmente la creación de una fuerza policial internacional. Una campaña política continuada, dotada de argumentos adecuados e inspirada en la experiencia de la Coalición de ONG para el Establecimiento del Tribunal Penal Internacional y la Campaña Internacional para Prohibir las Minas Terrestres, podría superar los obstáculos políticos restantes y convertir esta idea en realidad.

Algunas cuestiones de jurisdicción

La Convención sobre el Genocidio capacita a todo Estado signatario a “pedir a los órganos pertinentes de Naciones Unidas que emprendan las acciones que consi-

deren apropiadas, conforme a la Carta de Naciones Unidas, para prevenir y sofocar actos de genocidio".⁶ Esta disposición puede servir de base para crear la policía de la ONU. Esta fuerza podría ser creada, conforme a la Carta de Naciones Unidas, bien por el Consejo de Seguridad (en virtud de los artículos 47 ó 27) o por la Asamblea General (artículos 10 ó 22). Su legitimidad sería mayor si fuera creada por una resolución de la Asamblea General, aprobada por una mayoría sustancial de Estados miembros y, a continuación, otra resolución del Consejo de Seguridad que ratificara la propuesta de la Asamblea General. Con este procedimiento, la creación de la fuerza no requeriría necesariamente un nuevo tratado. Otra posible plataforma de legitimidad sería la noción de intervención humanitaria en casos de graves violaciones de los derechos humanos, en especial donde existan indicios razonables de tentativa de genocidio. Esta noción sigue los procedimientos establecidos en el derecho consuetudinario internacional para la intervención humanitaria y no requiere ser legitimada por un nuevo tratado.

La práctica actual de la ONU en el mantenimiento, establecimiento e imposición de la paz no se modificaría. Los procedimientos que proponemos para crear la policía y controlarla van más allá de la experiencia de la ONU, pero se basan en ella. Conforme a este programa, el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas seguiría permitiendo al Consejo de Seguridad requerir a los Estados miembros la adopción de medidas disuasorias contra toda amenaza o violación de la paz mundial. La Asamblea General podría recomendar fuerzas que se encarguen del genocidio y otros crímenes de lesa humanidad, cuando el desacuerdo entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad le impida cumplir con su responsabilidad relativa al mantenimiento de la paz. Estos mecanismos de imposición de la ley no se verían alterados por la presente propuesta.⁷

¿Cuándo desplegar la policía de la ONU?

La policía de Naciones Unidas desempeñaría un papel en la prevención de casos de genocidio y crímenes de lesa humanidad y tendría un protagonismo significativo para frenarlos cuando ocurren. Tendría también la función de capturar, encarcelar y hacer comparecer ante la justicia a los presuntos delincuentes. Al hablar de prevención no se consideran cuestiones de raíz, tales como la naturaleza humana, la cultura y la socialización; en su lugar, se examina lo que podría hacer una policía de la ONU para evitar futuros casos de genocidio.

La decisión de desplegar al personal policial quedaría en manos del secretario general. Como cuestión inicial, hay que desarrollar sistemas de alerta temprana que indiquen cuándo es necesaria esta fuerza. En palabras del ex secretario general Boutros-Boutros Ghali, "un genocidio no sucede espontáneamente". Esta afirmación se basa en el razonable planteamiento de que el intento de destruir a un grupo requiere cálculo y planificación. Boutros-Boutros Ghali estaba, sin duda, en lo cierto al afirmar que "en la mayoría de los casos existen abundantes signos de

⁶ Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, 9 de diciembre de 1948, 78 U.N.T.S. 277. Fecha de entrada en vigor: 12 de enero de 1951.

⁷ Véase también el epígrafe siguiente.

peligro, mucho antes de que comiencen las matanzas”.⁸ Lo mismo puede decirse de los crímenes de lesa humanidad, tal como los define el Estatuto de Roma.

En este sentido debería crearse, bajo el mando del secretario general de la ONU, una Comisión Asesora Internacional de Vigilancia del Delito, que debe encargarse de: (1) desarrollar un sistema de alerta temprana para identificar las señales de cualquier episodio incipiente de genocidio u otros crímenes de lesa humanidad; (2) vigilar las situaciones de conflicto en las que parece existir una amenaza —incluso latente— de estos delitos; y (3) supervisar las actividades de la policía para evitar potenciales abusos de poder. En estas tareas la Comisión debe trabajar con los grupos transnacionales de ciudadanos, como Human Rights Watch y Amnistía Internacional, que ya están comprometidos en objetivos similares.

Esta Comisión podría ser creada y seleccionada por el Consejo de Seguridad, y estaría compuesta por respetados miembros de la comunidad diplomática mundial y destacadas personas con gran autoridad moral. Su organización debería garantizar la igualdad de género y una adecuada representación de la diversidad cultural, socioeconómica, lingüística y religiosa del mundo, y evitar que sirva como instrumento político de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Como su nombre indica, tendría únicamente una función asesora y no de autoridad. Ésta quedaría en manos del secretario general (de ese modo la Comisión no estaría sometida al veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad). Después de estudiar una situación, la Comisión votaría a favor o en contra de la decisión del secretario general o, alternativamente, podría recomendar acciones en una situación a la que éste no hubiera prestado atención.

Tanto en Bosnia como en Ruanda existieron signos de alerta temprana a los que prácticamente no se atendió. En el caso de Bosnia, tan pronto como la comunidad internacional reconoció a Bosnia-Herzegovina como Estado independiente en abril de 1992, fue evidente que tanto serbios como croatas aspiraban a destruirlo. La política serbia de “limpieza étnica” fue una señal clara de la tentativa de genocidio. Los países occidentales, Estados Unidos o Naciones Unidas podrían haber detenido las atrocidades en ese punto, pero no tuvieron la voluntad política para hacerlo.⁹ La ONU carecía de los instrumentos apropiados. El despliegue de una policía permanente de Naciones Unidas en Bosnia, en la primavera de 1992 (antes del recrudecimiento del conflicto) podría haber salvado decenas o centenares de miles de vidas.

En el caso de Ruanda, donde más de un millón de personas fueron exterminadas en tan solo tres meses —entre abril y junio de 1994— existieron numerosos indicios antes del comienzo de las matanzas.¹⁰ Más de un año antes del genoci-

⁸ Barbara Crossette, “U.N.: Reason, in Small Doses, May Stop Genocide” *New York Times*, 9 de abril de 1995, p. 16, citando el artículo de opinión de Boutros-Boutros Ghali publicado en *International Herald Tribune* el 1 de abril de 1995.

⁹ Misha Glenny, “Yugoslavia: The Great Fall”, *New York Review of Books*, 23 de marzo de 1995; y Glenny, “Letter from Bosnia: The Age of the Parastate,” *The New Yorker*, 8 de mayo de 1995; también David Rieff, *Slaughterhouse: Bosnia and the Failure of the West*, Simon & Schuster, Nueva York, 1995, p. 22. (En español, *Matadero: Bosnia, el fracaso de Occidente*, Aguilar, 1996).

¹⁰ El estudio de los acontecimientos de Ruanda está tomado en gran medida del artículo de Helen Fein, “An Interview with Allison L. Des Forges: Genocide in Rwanda

dio en masa, Human Rights Watch denunció matanzas de miembros de la minoría tutsi, respaldadas por el Gobierno. En agosto de 1993 una emisora de televisión de Ruanda, vinculada estrechamente al Gobierno, comenzó a emitir mensajes de instigación abierta, primero al odio y posteriormente al homicidio. Los grupos locales de derechos humanos alertaron a la comunidad diplomática de que parecía probable un genocidio. Al mismo tiempo, los indicios mostraban que se estaba contratando, organizando y entrenando a una milicia para matar. Se distribuyeron armas a los miembros de la mayoría hutu y se exigió a todos los ruandeses que portaran tarjetas de identidad étnica, que posteriormente se utilizaron para identificar a las personas a las que se iba a matar. Tal cantidad de signos habría puesto en marcha cualquier sistema de alerta temprana diseñado para prevenir el genocidio o los crímenes contra la humanidad.

En los casos de genocidio u otros crímenes de lesa humanidad, la creación del Tribunal Penal Internacional permitirá disponer de una nueva, y muy clara, serie de directrices para decidir cuándo desplegar esta policía. Conforme al Estatuto de Roma, los fiscales dispondrán de una considerable independencia para dictar actas de acusación formal contra personas sobre las que pesa la sospecha razonable de haber cometido cualquiera de los delitos sobre los que el Tribunal tiene jurisdicción. La policía de la ONU debería estar capacitada para detener a estas personas.

Funciones de la fuerza policial de la ONU

Una vez desplegada sobre el terreno, asumiría las siguientes funciones:

1. *Mantener la paz: prevenir las matanzas.* Existe cierta ambigüedad en este punto. No está claro en qué momento el despliegue preventivo de una fuerza de policía transnacional resultaría posible, factible o incluso sensato. En casos de tensiones intergrupales dentro de un Estado —como entre musulmanes e hindúes en la India, judíos y árabes en Israel o Cisjordania y negros y blancos en Estados Unidos—, a menudo se llama a la policía y las fuerzas paramilitares cuando parece inminente un estallido de violencia, y no sólo después de que haya ocurrido. La Comisión Asesora Internacional de Vigilancia del Delito sería responsable de vigilar situaciones de conflicto potencial —de forma similar a lo que hacen los grupos que trabajan a favor de los derechos humanos— y de informar al secretario general cuando una amenaza de genocidio u otros crímenes de lesa humanidad parece requerir la acción de la ONU. En la fase actual de desarrollo de la política global, podría ser difícil la intervención preven-

was Foreseen and Could Have Been Deterred,” publicado en Helen Fein (ed.), *The Prevention of Genocide: Rwanda and Yugoslavia Reconsidered*, Working Paper of the Institute for the Study of Genocide, 1994; véase también Milton Leitenberg, “U.S. and U.N. Actions Escalate Genocide and Increase Costs in Rwanda,” en *The Prevention of Genocide: Rwanda and Yugoslavia Reconsidered*; y Milton Leitenberg, “Rwanda, 1994: International Incompetence Produces Genocide”, en *Peacekeeping and International Relations*, noviembre-diciembre de 1994.

tiva de la policía, pero sí sería posible la vigilancia e intervención judicial de la ONU. La intervención temprana es crucial para hacer cumplir la Convención sobre el Genocidio y la ley, en desarrollo, sobre crímenes contra la humanidad. Más importante aún, es necesaria para salvar una cantidad innumerable de vidas.

2. *Crear zonas de seguridad firmes: parar las matanzas.* Una vez que haya intervenido la policía de la ONU para poner freno a una presunta conducta delictiva, algún tipo de fuerza exterior tendrá que ocupar el territorio, a menudo durante bastante tiempo. La política de ocupación debe guiarse por la doctrina de zonas de seguridad firmes.¹¹ En tales casos la policía de la ONU, junto con las fuerzas de reacción rápida con mayor capacidad militar, tendrían un mandato firme y poderes para hacer cumplir la ley. Estas fuerzas estarían autorizadas a:
 1. desmilitarizar el área que rodea a cada zona de seguridad, poniendo las armas pesadas bajo supervisión;
 2. desarmar a las poblaciones de las áreas designadas como zonas de seguridad;
 3. buscar y conducir a lugar seguro a las personas que se encuentren fuera de la zona protegida, sean posible objetivo de la conducta delictiva y deseen entrar en una zona de seguridad; y
 4. emplear la fuerza pertinente para defenderse a sí mismas y a las personas que están a su cargo y cumplir con su mandato.
3. *Detener a presuntos delincuentes, en cumplimiento de los procedimientos legales, y colaborar en la búsqueda de pruebas para la acusación.* Tan pronto como se haya establecido sobre el terreno, la fuerza estaría capacitada para detener y encarcelar a los presuntos culpables de actos punibles, bajo las definiciones de genocidio y crímenes de lesa humanidad recogidas en el Estatuto de Roma. También ayudaría a los fiscales en la reunión de pruebas y en la identificación y protección de testigos.
4. *Tomar medidas para preparar la presencia de organismos de ayuda humanitaria.* Generalmente se necesitará la presencia de Naciones Unidas y ONG. Estos organismos asumirían funciones relativas a la satisfacción de necesidades básicas, e iniciarían procesos para garantizar la salud y la vivienda. La presencia policial posibilitaría su tarea.
5. *Iniciar procesos de gobernación competentes y humanos.* Los representantes de la ONU tendrán que asumir un papel central a la hora de poner en marcha procesos de gobernación y garantizar que esos procesos sean competentes, justos y humanos. También en este terreno, la presencia policial facilitaría la tarea.

¹¹ Este debate sobre zonas de seguridad firmes está tomado de una carta al director del Comité de Ciudadanos sobre Bosnia y Herzegovina. Véase "Safe Havens in Bosnia", *New York Review of Books*, 13 de mayo de 1993. El autor principal era miembro de ese comité y contribuyó a formular la propuesta.

Estructura del cuerpo policial

La estructura —y específicamente las reglas y procedimientos sobre su tamaño y localización, mando y control, financiación y operaciones— es fundamental para que esta fuerza sea viable.¹²

1. *Tamaño y localización.* Una policía permanente de 10.000 a 15.000 miembros debe ser alojada en tres o más campamentos base. Éstos deberían situarse estratégicamente, de modo que una parte de la fuerza pueda ser desplegada en cualquier lugar del mundo en casos de genocidio o crímenes de lesa humanidad, o cuando existan señales de brotes incipientes de estos delitos. La fuerza alojada en cada campamento debería estar preparada para actuar en las condiciones socioculturales, lingüísticas y climáticas de su región específica. Una fuerza basada en el hemisferio occidental, por ejemplo, debe incluir gran número de oficiales de habla española e inglesa. No obstante, cada unidad debe estar disponible cuando se requiera su despliegue fuera de su zona principal. Las bases deben estar situadas en zonas relativamente aisladas, donde sean objeto de la menor interferencia por parte de la nación anfitriona y donde se reduzca al mínimo la posibilidad de que ellas interfirieran en la vida de la comunidad local. La fuerza también podría estar disponible para misiones de ayuda en caso de desastres.
2. *Control.* Los procedimientos para controlar a la policía de Naciones Unidas se basan en la experiencia de la ONU, pero van más allá. Conforme al capítulo VII de la Carta, el Consejo de Seguridad puede requerir a los Estados miembros que adopten medidas disuasorias contra toda amenaza o violación de la paz mundial. También puede pedir a los Estados miembros que ofrezcan fuerzas nacionales para misiones de la ONU. Además, la Asamblea General puede recomendar el envío de fuerzas de mantenimiento de la paz cuando el desacuerdo entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad impida a éste cumplir con sus responsabilidades. Estos mecanismos no se verían alterados por la presente propuesta. La policía podría estar a disposición del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, de conformidad con estos procedimientos establecidos. El poder de decisión respecto al despliegue de la policía de la ONU debe quedar en manos del secretario general, como máxima autoridad responsable ante los Estados miembros. No obstante, sólo estaría autorizado a desplegar esta fuerza en dos tipos de situación: la primera, tras consultar con la Comisión Asesora Internacional de Vigilancia del Delito; la segunda, cuando los fiscales del Tribunal Penal Internacional hayan dictado actas de acusación formal contra determinadas personas por cargos de genocidio o

El poder de decisión respecto al despliegue de la policía de la ONU debe quedar en manos del secretario general

¹² Este debate se basa en el artículo de Robert C. Johansen y Saul H. Mendlovitz, "The Role of Enforcement of Law in the Establishment of a New International Order: A Proposal for a Transnational Police Force," *Alternatives*, 6, 1980, pp. 320-24; y Saul H. Mendlovitz y John Fousek, "Enforcing the Law on Genocide," *Alternatives*, 21, 1996, pp. 237-258.

crímenes de lesa humanidad. La responsabilidad decisoria y el mando y control estarían en manos del secretario general, aunque el Consejo de Seguridad conservaría la capacidad para retirar la fuerza, de treinta a cuarenta y cinco días después de su despliegue, en caso de estar en desacuerdo con la decisión inicial o si considera que el genocidio ha sido evitado o reprimido de manera efectiva.

3. *Financiación.* Podría obtenerse mediante las asignaciones y procedimientos presupuestarios convencionales en la ONU, aunque también se puede considerar una fórmula alternativa: repartir los costes entre todos los Estados miembros, de forma proporcional a los gastos militares de cada país. La cuota podría calcularse en función del último quinquenio, para evitar grandes fluctuaciones. En la medida en que los gastos militares contribuyen a la tensión y la violencia internacionales, parece apropiado que quienes incurren en mayor gasto militar paguen la parte más elevada del coste de la policía de la ONU. Otro método alternativo sería un impuesto modesto —la centésima parte del 1% de todas las transacciones económicas internacionales superiores a 10.000 dólares estadounidenses—.
4. *Operaciones.* Esta fuerza debería estar equipada y entrenada como un ejército nacional muy profesional. Sus miembros deberían recibir formación específica para identificar, detener y encarcelar a las personas implicadas en actos punibles conforme a la Convención sobre el Genocidio y el Estatuto del Tribunal Penal Internacional, y para restaurar el orden y crear zonas de seguridad estables. Sus armas deben ser tan limitadas como sea posible, ya que su propósito es prevenir o reprimir comportamientos delictivos y reducir el sufrimiento humano. Es probable que la fuerza policial necesite tanques ligeros, los más modernos equipos de infantería y aeronaves modernas para ofrecer transporte y apoyo logístico. No obstante, las operaciones sobre el terreno deben guiarse siempre por el principio de emplear los medios menos letales posibles. Siempre que sea factible, esta fuerza debe emplear armamento relativamente humano y no letal, como balas de goma, armas tranquilizantes o paralizantes y gases lacrimógenos y, si fuera necesario, podría reforzarse con otras fuerzas autorizadas por el Consejo de Seguridad o por la Asamblea General. Es decir, que la fuerza policial permanente podría desplegarse de forma inmediata para fines específicos de imposición de la ley, pero más adelante podrían enviarse fuerzas adicionales, procedentes de brigadas de reacción rápida o, para operaciones a largo plazo, fuerzas especiales reunidas por los Estados miembros.

Obstáculos políticos

Existen obstáculos políticos de importancia en el proceso de creación de esta policía. Entre ellos, los imperativos de la soberanía nacional y el rechazo de los Estados a ceder autoridad a agentes transnacionales; las objeciones de la opinión pública a las bajas nacionales producidas en una fuerza transnacional (o cualquier fuer-

za que no se considere al servicio del interés nacional); la financiación y, por último, la debilidad de la actual Convención sobre el Genocidio. Sin embargo, la estructura y las funciones que se han propuesto pueden permitir superar estos obstáculos.

Tal vez la reticencia de la opinión pública fue el principal obstáculo a la eficacia de las acciones de la ONU tanto en la ex Yugoslavia como en Ruanda. Los principales Estados del mundo —Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y tal vez Rusia— tenían capacidad para intervenir en esas situaciones y podían haberlo hecho. Sin embargo, no actuaron porque sus dirigentes temían una furiosa respuesta nacional en caso de que algún miembro de su ejército perdiera la vida en el transcurso de la intervención. La muerte de dieciocho miembros del ejército estadounidense en Somalia despertó un gran clamor popular y llevó al presidente Clinton a fijar una fecha límite para el repliegue. De modo similar, el Gobierno francés temía bajas en Ruanda que su electorado local criticaría con vehemencia. La función policial se ha convertido en un esfuerzo sospechoso, excepto donde se percibe que está en peligro un interés nacional ineludible, como el petróleo en Oriente Medio.

Quizá algunas sociedades no tengan este obstáculo —ciertos Estados pequeños y medianos de otras partes del mundo—, pero su escasez de recursos económicos les impide ofrecer voluntariamente tropas para intervenir en acciones humanitarias. Esto nos lleva a la cuestión crucial de cómo financiar una fuerza policial internacional. Sin embargo, más allá de estos problemas se encuentra otro: la soberanía. Los Estados temen, en primer lugar, que una fuerza policial de la ONU pueda ser usada contra los intereses de un Estado miembro, y que esto erosione el principio de la soberanía nacional. En segundo lugar, temen que intervenga en su propio territorio y menoscabe su soberanía.

¿Existe un modo de abordar estos problemas? Creemos que sí. Supongamos que la ONU tiene una policía de unos 10.000 a 15.000 miembros, que se reclutan individualmente, están altamente capacitados para la intervención, bien instruidos y con salarios y beneficios adecuados, incluidas oportunidades profesionales después de rendir servicios y fondos de pensiones. Serían funcionarios civiles internacionales y, en lugar de ser nombrados por sus Gobiernos, solicitarían el puesto directamente (al igual que una persona solicita ingresar en la policía local de Toledo, Harare o Kyoto). No debería proceder de un mismo Estado miembro más del 3-5% del personal y no deberían existir unidades organizadas nacionalmente.

Sería lamentable que los miembros de esta fuerza resultaran heridos o muertos en el empeño de detener o prevenir el genocidio, pero estas bajas no suscitarían cuestiones de interés nacional, seguridad nacional o agravio de ningún tipo al Estado. Tampoco provocarían los sentimientos nacionalistas y la respuesta hostil que caracterizaron a la opinión pública estadounidense cuando sus soldados perdieron la vida en Somalia. Debido a que estas personas prestarían servicio como policías de la ONU, no estaría en cuestión el honor o la dignidad de ningún país. Por eso, una policía estructurada como entidad transnacional o global evitaría las cuestiones —políticamente volátiles— de la identidad nacional.

La cuestión de la financiación sigue siendo difícil. En un reciente y exhaustivo análisis del problema, George Rathjens y Carl Kaysen llegan a la conclusión de

que una fuerza de 15.000 miembros permitiría contar con 10.600 miembros de personal de despliegue y 4.400 miembros de apoyo (incluido personal de entrenamiento, logística y el personal asignado al cuartel general). A su juicio, una fuerza así podría enviar dos contingentes a la vez mientras mantiene otro en reserva. Rathjens y Kaysen calculan que el coste ascendería a mil quinientos millones de dólares al año.¹³ (El presupuesto anual de las operaciones de mantenimiento de la paz oscila actualmente entre dos y tres mil millones de dólares, y se podría ahorrar gran parte con la fuerza de policía). Incluso si costara más, acabaría demostrando su rentabilidad: si hubiera estado disponible en una fase temprana de la situación de Ruanda o de la ex Yugoslavia, el coste hubiera sido menor que los gastos totales en que se ha incurrido, tanto para ayuda humanitaria como para despliegues militares en gran medida fallidos y tardíos.

Conclusión

Cincuenta años después de la liberación de los campos de exterminio nazis, el genocidio y otros crímenes contra la humanidad permanecen entre nosotros, pero hoy en día el genocidio está reconocido como un grave delito conforme al Derecho Internacional, y los crímenes de lesa humanidad han sido codificados en el Estatuto del Tribunal Penal Internacional. El desafío al que se enfrenta la comunidad internacional es imponer el conjunto del Derecho Penal Internacional, especialmente la Convención sobre el Genocidio de 1948. El éxito en la creación del Tribunal significará un paso importante, pero no suficiente, para superar este reto.

Ante los trágicos sucesos ocurridos en Somalia, Bosnia, Ruanda y Burundi y, en fecha más reciente, en Kosovo y Timor Oriental, el mundo debe reconocer su fracaso a la hora de evitar casos de genocidio que tanto recuerdan a los horrores nazis. Por una serie de razones, la intervención de potencias individuales o de coaliciones especiales de Estados —formadas regionalmente o bajo los auspicios de la ONU— no ha ofrecido una solución. Se necesitan fuerzas de respuesta rápida para el mantenimiento de la paz, pero la fuerza aquí propuesta tiene un propósito más específico. La diplomacia y las sanciones deben emplearse al máximo antes del despliegue de la fuerza, pero en demasiados casos no resultan eficaces. Enfrentarse al genocidio y otros crímenes de lesa humanidad, o a delitos atroces cometidos dentro de los Estados, exige operaciones policiales efectivas para la imposición de la ley. Ha llegado la hora de que la comunidad mundial se enfrente a estos hechos contando con una fuerza de policía transnacional que, bajo el mandato de la ONU, tenga como objetivo poner freno, prevenir y castigar estos atroces delitos.

¹³ Carl Kaysen y George W. Rathjens, "Send in the Troops: A UN Foreign Legion," *Washington Quarterly*, invierno de 1997; Lionel Rosenblatt y Larry Thompson, "The Door of Opportunity: Creating a Permanent Peacekeeping Force," *World Policy Journal*, primavera de 1998.