

# EL USO DE LA FUERZA EN UN MUNDO EN TRANSICIÓN

Fernando Fernández Fadón

*Alférez de Fragata.*

## Introducción

Vietcong! This is a symbol of death, continue your struggle against the national cause and you will surely die a mournful death like this.

Estas proclamas escritas en los reversos de las conocidas como cartas de la muerte, fueron repartidas por el campo de batalla tras la toma de la aldea de Ben Suc (Vietnam) en 1967 por tropas de Estados Unidos.

En un entorno bien distinto y 36 años después a esas mismas fuerzas les sería devuelto el golpe de una manera similar. El día 13 de agosto de 2003, una patrulla norteamericana era ametrallada en un céntrico barrio de Bagdad. Al volver al lugar de la emboscada los norteamericanos hallaron unas cartas de la muerte, en esta ocasión dejadas por los terroristas de Ansar al Islam. La leyenda que figuraba en aquellos macabros naipes era bien diferente a la dejada por los americanos tiempo atrás en Vietnam: "Death to the collaborators of America".

Estas amenazas fueron tomadas muy en serio por los Servicios de Información estadounidenses, quienes desde hacía algún tiempo, sospechaban que la facción Ansar al Islam pretendía atacar contra algún edificio de la coalición.

Apenas una semana después, la sede de Naciones Unidas en Bagdad volaba por los aires, y con ella el representante especial de Naciones Unidas para Irak, el brasileño Sergio Vieira de Mello así como el capitán de navío español don Manuel Martín Oar entre otras víctimas.

A las sucesivas reacciones de condena, Salim Loné, portavoz de la organización en Bagdad, trasladaba desconsolado al mundo una pregunta premonitrice cuya respuesta debe encontrarse algún tiempo atrás.

“¿Qué habían hecho la Naciones Unidas para ser objetivo de un atentado?”.

Éste y no otro es el *leitmotiv* de nuestro breve ensayo, tratar de responder a las razones subyacentes por las cuales una organización como Naciones Unidas, que en el preámbulo de la Carta enuncia su resolución a:

“Preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra [...], y a promover la justicia y el progreso social [...]”, acaba siendo percibida de tal manera que es objeto de un premeditado ataque terrorista.”

La respuesta en modo alguno será fácil, pero más allá de las realidades inmediatas existen unas razones subyacentes que son nuestro verdadero objetivo. Por esta razón nos remontaremos en el tiempo y con las herramientas que nos proporciona la metodología de investigación en relaciones internacionales, trataremos de arrojar algo de luz sobre una premisa y quiebra acaecida con total originalidad en el Mundo de la posguerra fría. Nos referimos a la dinámica del orden y del debate que sobre el uso de la fuerza armada se percibe en el mundo de las relaciones internacionales y que sobremanera afecta al papel y percepciones de Naciones Unidas.

Tras esa primera parte de análisis contextual expondremos la panoplia que el Derecho Internacional, con la Carta de Naciones Unidas a la cabeza, posee para regular el uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales. Este armazón teórico junto con la praxis de las intervenciones en Kosovo, Afganistán e Irak, nos situarán ante unos resultados, que con la comprensión de la dinámica del orden, nos situarán en la antesala de las conclusiones finales. El objetivo antes de abordarlas, es haber conseguido que el lector opere a un triple nivel:

1. Opinión formada sobre la naturaleza del mundo actual, desde la dinámica del orden.
2. Formulación jurídico internacional que regula el uso de la fuerza.
3. Tendencias en la aplicación de los preceptos internacionales en las intervenciones de Kosovo, Afganistán e Irak.

## **El mundo en transición: ruptura de la dinámica del orden**

### *Metodología*

Antes de abordar el *corpus* central del ensayo, es oportuno detenerse a reflexionar sobre el momento en que nos encontramos dentro de la historia de las relaciones internacionales. Conseguir un diagrama claro de la situación actual alejado de análisis apasionados es fundamental para ponderar las implicaciones que tiene, en el mundo de la posguerra fría, la utilización de la fuerza armada por un Estado.

Para analizar esta realidad contemporánea de una manera científica, sin abandonarse en oscuros y complicados análisis, proponemos a nuestro lector un fácil ejercicio de sinopsis inductiva en el que se adelantará fácilmente a la conclusión por sí sólo, interiorizando por ello el verdadero calado de nuestro axioma final. La elección de un método de investigación adecuado obedece a las enseñanzas que sobre el “método comparativo” recoge el profesor Calduch (<sup>64</sup>) quién afirma sobre el mismo:

“[...] nos permitirá captar la dimensión dinámica en términos históricos de esa realidad, al poder diferenciar los sucesos o variables estructurales, que tan solo cambian a largo plazo, de los meramente coyunturales.”

De esta manera podremos inferir a través de la contrastación de diferentes variables, las analogías que existen entre diferentes épocas históricas desde una perspectiva estratégica. La correlación antagónica –negación de–, nos dará una idea de la quiebra ocurrida en el escenario de la posguerra fría comparado con otros períodos históricos. Hablamos de una dinámica del orden, cuya acotación teórica respecto a la sociedad internacional será inferida de manera lógica al final del presente trabajo.

#### *Dinámica del orden y teoría de relaciones internacionales: variables de estudio*

Aclarada la perspectiva metodológica no es menos importante el aclarar el posicionamiento teórico desde la teoría de las relaciones internacionales.

El tratamiento desde un punto estratégico en nuestro estudio histórico, nos obliga a acercarnos a las concepciones teóricas del realismo político, perfectamente asimiladas por la profesora Esther Barbé (<sup>65</sup>).

El acercamiento a las tesis de Morgenthau lo haremos huyendo de la sacralización de su pensamiento y de considerarlo un *corpus* monolítico, ya que será intencionadamente

---

<sup>64</sup> Calduch R. *Curso de Métodos y Técnicas de Investigación en Relaciones Internacionales*, Inédito, p.23-31

<sup>65</sup> Barbé E. *Relaciones internacionales*, Madrid, Ed. Tecnos, 2003, p.55-57.

sesgado y complementado para hacerlo más dinámico y coetáneo a la realidad estudiada. Con ese espíritu incorporaremos del mismo modo alguna adenda proveniente de la sociología histórica francesa, en concreto de los estudios de Raymond Aron, estrechamente vinculado y bebedor del manantial realista en la concepción de las relaciones internacionales. A modo de síntesis resaltamos a continuación ciertas ideas interesantes y válidas, que ya matizadas formarán las premisas a utilizar en nuestro análisis histórico comparativo desde las postrimerías del siglo XV hasta nuestros días:

- Concepción del mundo representada en una “*mesa de billar*”, en la que surge un choque constante (conflicto) entre Estados, en una lucha digna de la más estricta tradición hobbesiana del anárquico “*todos contra todos*”.
- El *Estado como actor principal* y decisivo en la formulación y ejecución de las políticas así como la definición de intereses.
- Nuestro prisma analítico enfatizará en la dimensión de la Seguridad Nacional, por cuanto a lo largo de la historia, ha sido núcleo de la actividad exterior de los Estados así como el monopolio de los poderes bélicos, uno de los pilares de su eclosión.
- Distinción de las esferas interna e internacional en la acción política del Estado, según los postulados de la sociología histórica francesa. La primera se mueve dentro de una normatividad garante de un “orden”, mientras que la política internacional evoluciona desregulada en las procelosas aguas de la “anarquía”.
- Búsqueda del equilibrio de poder, como principio director en la acción diplomática de las cancillerías desde el siglo XV.

Todos estos puntos constituyen constantes en el discurrir del sistema internacional de Estados desde el alumbramiento del Estado moderno.

A fin de completar nuestro modelo de análisis y dar originalidad a la tarea emprendida proveeremos de dos variables suplementarias al mismo, para demostrar el porqué de la ruptura de la dinámica del orden en la historia de las relaciones internacionales tras el final de la guerra fría, cuadro 1.

<b>Enfrentamiento armado directo</b>	<b>Si/No</b>
<b>Acuerdo internacional de fin/comienzo de era estratégica</b>	<b>Si/No</b>

Cuadro 1.

*Periodización histórica del análisis. Del sistema europeo de Estados*

*hasta el final de la guerra fría*

La aplicación del método comparativo en relaciones internacionales sobre un periodo histórico, hace necesario periodificar el mismo para obtener unas variables estructurales que habrán de conducirnos a las conclusiones finales del estudio. Por esta razón identificamos una serie de periodos desde el año 1492 hasta la caída del muro en 1989. La elección de las postrimerías del siglo XV como comienzo en la historia de las relaciones internacionales no es en modo alguno fruto del azar. Es entonces cuando nuestra unidad de análisis –el Estado–, da sus primeros pasos, así como de manera progresiva va tomando forma el sistema europeo de Estados, que tiene su definitiva consolidación jurídico política en la Paz de Westfalia (1648). Para justificar la madurez del Estado y la definitiva articulación de las relaciones exteriores entre los componentes del sistema de Estados reconoceremos una serie de rasgos en las lecturas de los profesores Truyol y Serra (<sup>66</sup>), Rivero Rodríguez (<sup>67</sup>) y el francés Charles Tilly (<sup>68</sup>).

La Paz de Westfalia significó para internacionalistas como el profesor Truyol (<sup>69</sup>):

“La partida de nacimiento... [...] del sistema europeo de Estados. [...]” por cuanto “rompe el sentimiento profundo de la unidad de los pueblos europeos”,

En relación a la unidad jurídico política que representaba la Cristiandad investida en la autoridad y figura del Papa. Además de la necesaria separación entre los poderes temporal y divino para el nacimiento del Estado, otros acontecimientos externos coadyuvan al nacimiento del Estado moderno:

<sup>66</sup> TRUYOL Y SERRA A. *La sociedad internacional*, Madrid, Alianza, 2001(1ªed. 1974)

<sup>67</sup> RIVERO RODRÍGUEZ M. *Diplomacia y relaciones exteriores en la edad moderna*. Madrid, Alianza, 2000

<sup>68</sup> TILLY C. *Las revoluciones europeas 1492-1992*, Barcelona, Crítica, 2000 (1ªed. 1996)

<sup>69</sup> Truyol y Serra A. Op. cit., p.31.

1. Expulsión de los musulmanes por la monarquía bicéfala de Castilla y Aragón de Europa.
2. Descubrimiento de América y carrera hacia las Indias de otras naciones europeas.
  - Rivalidad y guerras en Italia entre los Valois franceses y Habsburgo.

Este cúmulo de acontecimientos además de la ampliación de los horizontes geográficos, contribuyen a sentar las bases de un todavía primitivo capitalismo <sup>(70)</sup>.

La concatenación de hechos aposenta el desarrollo del actor estatal en un entorno de conflicto en relación “al resto”. De la misma manera sugiere la necesidad de dar forma a Estados centralizados, burocratizados y celosos de su autonomía <sup>(71)</sup> que respondan de manera eficaz a las demandas internas y desafíos interestatales.

Para examinar la dinámica del orden utilizaremos la visión y herramientas de análisis del realismo político, por cuanto entendemos que hasta el final de la guerra fría, con independencia de las políticas de cooperación y los procesos de integración en determinadas áreas, la forma principal de interacción entre Estados lo ha constituido el conflicto, la rivalidad y el equilibrio de poder en base a la defensa de los intereses nacionales. De manera clara figura en el cuadro 2.

Era Estratégica	Período histórico
Perspectiva analítica	Seguridad militar nacional
Unidad de análisis	Estado
Interacción principal	Conflicto

Cuadro 2.

---

<sup>70</sup> Tilly C. Op. cit.,p.45.

<sup>71</sup> Ibid., p.45.

En virtud a este enfoque teórico el criterio cara a la periodificación histórica que vamos a seguir es:

“Periodos históricos en los que a partir de la configuración del actor estatal, éstos interaccionan por un nivel de ambición que determine las reglas del juego del sistema de Estados.”

ERA ESTRATÉGICA	TIPO DE ACTOR	AMBITO GEOGRAFICO	ENFRENTAMIENTO MILITAR DIRECTO	TRATADO
Guerra de los Treinta Años	Estatad	Euro atlántica	SI	Paz de Westfalia
Guerras Napoleónicas	Estatad	Euro atlántica	SI	Acta Final del Congreso de Viena
Primera Guerra Mundial	Estatad	Global	SI	Tratados de Versalles
Segunda Guerra Mundial	Estatad	Global	SI	Acta de Yalta
Guerra Fría	Estatad	Global	NO	¿?¿?¿?¿?

Cuadro 3.

Por “dinámica del orden” entendemos que:

“Todo periodo que desde un punto de vista estratégico en relaciones internacionales, es relevado por otro tras el enfrentamiento armado directo entre potencias. De esta lucha las partes convienen un acuerdo internacional que certifica la caducidad de las reglas anteriores y establece unas nuevas”.

### Conclusión

Una vez realizado el cruce de variables podemos afirmar que, desde la configuración del sistema europeo de Estados, en el tránsito desde el periodo de la guerra fría al mundo actual, observamos la ausencia de dos constantes y una consecuencia:

1. Ausencia por primera vez de un enfrentamiento armado directo entre las potencias hegemónicas que disputan la supremacía de una era estratégica.
2. Incorporación de un elemento nuevo de quiebra cual es la inexistencia de un acuerdo internacional que certifique la caducidad de las reglas de juego correspondientes al período de la guerra fría y estableciera unas nuevas.
3. De lo anterior se desprende la consecuencia y conclusión clave de la ruptura de la dinámica histórica de que a un orden internacional le sucede otro, así como la falta de cualquier indicio que aventure el establecimiento de uno subsiguiente. Llegados a este punto, se constata la inexistencia de un orden relevo del mundo bipolar. Por esta razón y viviendo aún de las consecuencias de la extinción jurídica de la Unión Soviética y su sistema tan sólo podemos afirmar que nos encontramos en un mundo en transición, muy lejos todavía de cualquier nuevo orden internacional.

Ante este panorama desde el final de la guerra fría, analistas, políticos y académicos hicieron aflorar multitud de interpretaciones de la realidad internacional buscando con ansiedad calificar y clarificar lo que aún no se llega a escudriñar con claridad:

1. Con el “deshielo” y las nuevas esperanzas en lograr un orden internacional basado en los principios de seguridad, paz y justicia muchos fueron los que apostaron por la opción más popular: Los “dividendos de la paz”, que tras las experiencias de la segunda guerra del Golfo y la antigua Yugoslavia entre otras demostraron ser precipitados y aún menos reflexivos.
2. Ante el aumento de la conflictividad y tensiones en las zona de retirada en las grandes potencias se gestaron las “nuevas misiones de la defensa” -algunas de ellas no lo eran-, aglutinadas bajo a rúbrica de las *misiones Petersberg* que se pensó eran la respuesta a un nuevo orden internacional. De ninguna manera se podía considerar como tal, sino que tan sólo se estaban viviendo las consecuencias de la caducidad del anterior.
3. En los últimos tiempos a raíz de los brutales ataques contra las torres gemelas del World Trade Center y el Pentágono, por parte de células extremistas islámicas retomaron actualidad las teorías sobre el “choque de civilizaciones”, “el fin de la historia”... entre otras. Es un hecho constatado que desde aquella trágica jornada las relaciones internacionales están mediatizadas por la “guerra contra el terror” encabezada por Estados Unidos. Hacer de estas y otras teorías un ejercicio de



definición absoluta y cerrada de la situación actual, no pueden corresponderse sino con alegatos tendentes a maximizar necesidades inmediatas como las que hemos visto en los puntos anteriores. El papel de los medios de comunicación de masas en este punto es claro.

## **Parámetros del uso de la fuerza en relaciones internacionales.**

### **El poder coercitivo del Consejo de Seguridad de la ONU**

Las estremecedoras cifras en pérdida de vidas humanas y destrozos causados por la Segunda Guerra Mundial, así como el fracaso de la Sociedad de Naciones en evitar la contienda, hicieron necesaria una reformulación de los principios y órganos de la futura Naciones Unidas para:

“[...] preservar a las generaciones venideras de flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles”, así como regular el uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

En ese objetivo los principios de la Carta exhortan a sus miembros en el párrafo cuarto del artículo 2 a que:

“[...] en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los principios de Naciones Unidas.”

La importancia de este principio en el Derecho Internacional hace que su tratamiento esté agravado y protegido formalmente bajo dos cláusulas formales:

1. El tratamiento de *ius cogens*, o norma imperativa de obligado cumplimiento por los Estados y que limita su libertad de concluir tratados <sup>(72)</sup>, en el sentido que el artículo 52 de la Convención de Viena del año 1969 establece: “Es “nulo” todo tratado cuya celebración se haya obtenido por la “amenaza o el uso de la fuerza” y violación de los principios de Derecho Internacional incorporados en la Carta de Naciones Unidas.”

---

<sup>72</sup> PASTOR RIDRUEJO J.A. “Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales”, Madrid, Ed. Tecnos, (5edición), . 1994, p. 64.

2. La calificación de la norma como *erga omnes*, por cuanto derivarán “obligaciones cuyo cumplimiento todo Estado puede exigir aunque no haya sido lesionado directamente”<sup>(73)</sup>, en la forma y términos conforme a lo contemplado en la Carta de Naciones Unidas.

Volviendo a la Carta, encontramos excepciones en las que el uso de la fuerza armada puede emplearse. Éstas son, a saber:

1. Excepción unilateral contenida en el artículo 51 en la que refrenda el “derecho de legítima defensa de un Estado” en el caso de ser objeto de un “ataque armado”. Este ejercicio soberano está a su vez limitado en la medida de que el Estado habrá de comunicar al Consejo de Seguridad las medidas tomadas, ejerciendo su derecho en tanto en cuanto Naciones Unidas no reaccione y “asuma el mando” de la situación, adoptando las medidas oportunas para el restablecimiento de la paz y seguridad internacionales. Queda de este modo prohibido el derecho a la guerra o explotación de un *casus belli* por parte del Estado agresor o agredido, siendo Naciones Unidas la única instancia legitimada para autorizar el uso de la fuerza armada. Otra de las consecuencias que se desprende de la interpretación estricta del artículo 51 es la no autorización de la legítima defensa preventiva, es decir, en palabras del profesor Pastor Ridruejo<sup>(74)</sup>, “[...] la que se produciría ante el temor razonable y fundado de una agresión inminente.”
2. Provisión contenida en el artículo 107 que señala el derecho de cualquier Estado miembro a llevar a cabo una acción, incluida la armada, “[...] como resultado de la Segunda Guerra Mundial con respecto a un Estado enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta en la citada fecha [...]”; en clara alusión a impedir un resurgimiento de los militarismos alemán y japonés. Hoy por hoy, nos atrevemos a decir que este artículo está totalmente superado, quedando como reliquia para deleite de historiadores y curiosos.

Una vez examinados los supuestos de la utilización de la fuerza por parte de los Estados, en lo que se podría calificar de la codificación o al menos institucionalización del *ius ad bellum*, pasaremos a considerar las prerrogativas que poseen Naciones Unidas en la

---

<sup>73</sup> MARIÑO MENÉNDEZ F. “Algunas consideraciones sobre Derecho Internacional relativas a la protección de derechos fundamentales”, Madrid, Fundación Ortega y Gasset, en *Revista de Occidente* enero 2001.

<sup>74</sup> PASTOR RIDRUEJO J.A. Op. cit., p. 654

utilización de medidas coercitivas en aplicación del propósito de mantener la paz y seguridad internacionales.

### *Facultades coercitivas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*

El orden de la posguerra mundial, y más en concreto Naciones Unidas, comienza a ser perfilada sobre la cubierta del acorazado *HMS Prince of Wales* en la denominada Carta del Atlántico, por los entonces mandatarios británico y norteamericano en plena Segunda Guerra Mundial. Esta inicial sintonía se irá resquebrajando –al incorporarse los soviéticos– con el transcurrir del conflicto y cobrar importancia el diseño de la paz.

En el dibujo de la futura Organización de Naciones Unidas (ONU), ya en la reunión celebrada en Dumbarton Oaks en dónde se fijan los principios, propósitos y la estructura básica de la organización no se consigue alcanzar un acuerdo sobre el “sistema de voto”.

Generar una nueva organización sucesora de la Sociedad de Naciones se antojaba un reto cada vez más complicado para dos potencias –la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y Estados Unidos– imbuidas de dos espíritus expansionistas contrapuestos en cualquier orden y formas. Moscú adopta posiciones basadas en la *realpolitik* asegurándose mediante la ocupación militar de Europa Oriental, zona que Stalin consideraba “natural” para la URSS. La Casa Blanca en cambio, pivota sobre el mantenimiento y expansión política de la práctica del libre cambio, que a través del Plan Marshall y de los Acuerdos de Bretón Woods – patrón oro, de cuyas existencias al finalizar la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos poseían el 75% de las reservas <sup>(75)</sup>–, aseguran la permanencia de su sistema productivo e influencia política.

Con este panorama, se aprueba la Carta de Naciones Unidas en la Conferencia de San Francisco, salvando los escollos y decepciones de Dumbarton Oaks y Yalta. Si el asunto central lo constituía el sistema de voto en el denominado Consejo de Seguridad, su diseño imperfecto vino a responder a la subsanación de un precedente en la arquitectura institucional de la Sociedad de Naciones.

Con el fin de asegurarse que las grandes potencias no volvieran a posiciones aislacionistas, que tan mal resultado habían dado en el periodo de entreguerras, y que

---

<sup>75</sup> HUGUET SANTOS M. “Balance de la guerra: la nueva sociedad internacional: características generales, 1945-1989” en *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. PEREIRA J.C. (comp.). Barcelona, Ariel Historia, 2001, p. 383.

abandonaran Naciones Unidas, como ocurrió con la negativa del Congreso norteamericano a formar parte de la Sociedad de Naciones pese al deseo de Woodrow Wilson, se institucionaliza un grupo de “miembros permanentes” en el Consejo de Seguridad con “derecho a veto”<sup>(76)</sup>.

Una vez contextualizadas las circunstancias del nacimiento de Naciones Unidas, necesarias para entender en buena parte la lógica de funcionamiento y las posibilidades de los resortes utilizados, entraremos a continuación a estudiar las opciones que, al menos sobre el papel, posee el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a fin asegurar el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

#### NATURALEZA INTERGUBERNAMENTAL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Desde un punto de vista político es importante comprender en primer lugar la naturaleza “intergubernamental” del Consejo de Seguridad de la ONU. La calificación y disección de su carácter intergubernamental va a ser realizado desde las perspectivas técnico-jurídica y de la ciencia de la administración, amparada en los comentarios muy autorizados de los profesores españoles Pastor Ridruejo<sup>(77)</sup> y Baena<sup>(78)</sup>, y del sociólogo francés Merle<sup>(79)</sup>.

Esta aclaración se hace forzosamente necesaria para refutar opiniones y comentarios del tipo:

“Naciones Unidas no hace nada/no sirve para nada/que haga algo”,

A las que contribuyen generalmente sectores de los medios de comunicación y políticos de todo el planeta en un interesado trasiego de responsabilidades.

Tomando como base de partida la visión técnico- jurídica, el profesor Pastor Ridruejo afirma que:

[...] el carácter interestatal de una organización internacional supone que los órganos más importantes sean de composición intergubernamental, es decir, que estén integrados, por representantes de los gobiernos de los Estados”<sup>(80)</sup>, siendo fácil entender las relaciones en los mismos.

---

<sup>76</sup> HUGUET SANTOS M. Op. Cit., p.380

<sup>77</sup> Pastor Ridruejo Op.cit.

<sup>78</sup> Baena M. *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos, Vol. I, 1995

<sup>79</sup> Merle M *Sociología de las Relaciones internacionales*, Madrid, Alianza, 1991, p.342.

<sup>80</sup> Pastor Ridruejo Op. cit., p. 691.

De todo lo anterior se concluye que existe un proceso de decisión exclusivamente basado en los cálculos de oportunidad e intereses nacionales de los Estados, al contrario de lo que puede suceder en una organización de carácter supranacional como la Unión Europea en la que los Estados ceden partes de su soberanía a Bruselas y ésta administra su propio interés con la Comisión Europea a la cabeza.

Por ello, el capítulo de la “asunción de responsabilidades”, en el caso de la ONU debe restringirse por su carácter intergubernamental. Sus fracasos no se deben tanto a su acción como a la de los gobiernos que bloquean las decisiones del Consejo de Seguridad. En la Unión Europea la situación es diametralmente opuesta, ya que una vez transferida una competencia nacional a Bruselas, los problemas derivados de la aplicación de una política sectorial como la pesquera por ejemplo, recaen sobre el, comisario del ramo, consecuencia de su carácter de supranacional.

#### *Medidas de coerción del Consejo de Seguridad*

##### *en virtud del capítulo VII de la carta de Naciones Unidas*

La utilización por el Consejo de Seguridad de los poderes de coerción que se especifican en el capítulo VII con base en el artículo 24.2, merece ser objeto de un breve análisis dada su renovada utilización tras el final del sistema soviético.

En primer lugar y como premisa que demuestra la importancia del Consejo y de lo cuidadoso que se debe ser en la cuestión relativa a los poderes de coerción de éste, el artículo 25 establece que:

“Los miembros de Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”, siendo por tanto los actos emanados del mismo “vinculantes” para los Estados-Parte de la organización. Además de ello la Carta advierte de manera clara en otro apartado, el párrafo 6 del artículo 2 que “la Organización hará que los Estados que no son miembros de Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos principios, en la medida en que sea necesario para mantener la paz y seguridad internacionales”.

Queda así recogido el obligado cumplimiento de las resoluciones emanadas del Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII, para un Estado que aún no siendo parte de la organización vaya en contra de los propósitos y principios de la ONU. Con ello se evita la

posibilidad de que un ilícito internacional quede impune porque un Estado no sea parte o decida retirarse de la ONU.

El procedimiento de actuación del Consejo de Seguridad va a ser desarrollado de manera clara, para facilitar la comprensión de su lógica de actuación que habrá de ser extremadamente cuidadosa para evitar, en lo posible, ser instrumentalizado debido a su carácter intergubernamental.

El capítulo VII comienza en su artículo 39 señalando que el Consejo de Seguridad es la instancia que ha de constatar la existencia de una situación de amenaza o quebrantamiento de la paz, así como de cualquier acto de agresión.

Esta facultad de exclusividad ha sido sometida a examen por la doctrina, sobresaliendo el carácter “discrecional” del mismo. Esto es de suma importancia debido a la composición intergubernamental del Consejo de Seguridad y los intereses políticos en juego en el mismo.

El primer “límite a la discrecionalidad” que puede presidir las decisiones del Consejo de Seguridad, viene contenido en las provisiones del artículo 24 que define claramente los poderes del Consejo en la materia. En segundo lugar como suscribe la profesora López-Jacoíste Díaz, las decisiones del Consejo de Seguridad habrán de estar presididas por el principio de *bona fide* y de acuerdo con los principios y propósitos de la Carta, como contempla el precitado artículo.

Una vez revisados los límites a dicha discrecionalidad, detengámonos en un aspecto curioso que nos dará pistas de la evolución del papel internacional de la organización. Se trata de las calificaciones de hecho que con arreglo al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, hace el Consejo de Seguridad. La nomenclatura primigenia utilizada en el artículo 39, alude a tres supuestos:

1. Amenazas para la paz.
2. Quebrantamientos de la paz.
3. Acto de agresión.

Inicialmente y como podría pensarse la agresión no es el único hecho ilícito en el apartado relativo al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. La incorporación

y distinción de los términos quebrantamiento y amenazas para la paz fueron introducidos a petición de la delegación soviética en los trabajos preparatorios de la Carta.

La lógica de esta distinción fue en un principio debido a que bajo esa denominación se podrían incluir otro tipo de acciones susceptibles de hacer peligrar la paz internacional. Posteriormente y tras la guerra fría, la ONU ha evolucionado hacia una postura más flexible a modo de amortiguador o mediador de conflictos.

La calificación por la Asamblea General, en ausencia de pronunciamiento del Consejo de Seguridad sobre la crisis y posterior guerra en la península coreana, de Corea del Norte y de China como agresores, tuvo el efecto de que se considerara al Consejo de Seguridad como juez e intérprete único, fuente de un veredicto condenatorio de antemano, con las consecuencias que ante la comunidad internacional tiene.

Como se demostró con posterioridad, esa calificación cae en desuso, ya que además de coyunturas políticas puntuales, va en contra de la propia gestión y conducción de una crisis, en cuyos estadios iniciales aún puede ser reconducida a través de oficios pacíficos. En suma, consistía básicamente en que se debía evitar una escalada y poner las bases para un entendimiento pacífico de las partes, dejando un margen de maniobra para que ambas pudieran salvar la cara.

Un estudio de casos, realizado por el profesor Fernández de Casadevante <sup>(81)</sup>, en los casos en que se ha pronunciado el Consejo de Seguridad así lo pone de manifiesto:

1. Amenaza para la paz: Haití <sup>(82)</sup>, Ruanda <sup>(83)</sup>, Somalia <sup>(84)</sup>, Yemen <sup>(85)</sup>, Yugoslavia <sup>(86)</sup>.
2. Ruptura de la paz: invasión <sup>(87)</sup> de Kuwait por Irak en 1991.

---

<sup>81</sup> FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE C. "El poder y el derecho en las Naciones Unidas: la discrecionalidad del Consejo de Seguridad" en FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE C. Y QUEL F.J. (Coord.) *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, Barcelona, 1997. Ariel Derecho, p.54-57.

<sup>82</sup> Resolución 841, de 15 de septiembre de 1993: « El Consejo de Seguridad [...] Constatando que, en estas condiciones únicas y excepcionales, la persistencia de esta situación **amenaza la paz y seguridad internacionales** en la región».

<sup>83</sup> Resolución 812, de 12 de marzo de 1993: « El Consejo de Seguridad [...] gravemente preocupado por el conflicto que afecta a Ruanda y sus **consecuencias sobre la paz y seguridad internacionales** [...]»

<sup>84</sup> Resolución 733, de 23 de enero de 1992: « El Consejo de Seguridad [...] preocupado por el hecho de que, como indica el Secretario General en su informe, la persistencia de esta situación constituye una **amenaza para la paz y seguridad internacionales** [...]»

<sup>85</sup> Resolución 924 (1994) de 1 de junio de 1994: « El Consejo de Seguridad [...] que la persistencia de esa situación podría **poner en peligro la paz y seguridad en la región**».

## El principio de soberanía, no intervención y el derecho de injerencia

A fin de completar la cuadratura del círculo jurídico, vemos necesario acudir al debate sobre el equilibrio y tensión entre estos dos principios del Derecho Internacional, decisivos y decisorios en el ámbito del uso de la fuerza en relaciones internacionales. Como señala el profesor T. de Montbrial <sup>(88)</sup>, ya desde la Paz de Westfalia y hasta bien entrado el siglo XX, el orden internacional tenía una de sus bases inquebrantables en la idea de Estado definido por un territorio, un pueblo y un gobierno. Éste no habría de reconocer otra autoridad superior terrenal más que la propia, desprendiéndose por lo tanto el hecho de que ningún otro actor internacional podía interferir en sus asuntos internos.

El principio de no-intervención según Mariño Menéndez, ha jugado y juega un papel clave en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Dicha línea argumental se ampara en que los Estados débiles pueden asegurarse una adecuada defensa ante los Estados más poderosos y sus intereses, además de respaldar la igualdad soberana en el plano normativo de las relaciones internacionales. Este derecho, apostilla Vallespín <sup>(89)</sup>, se convierte en un instrumento eficaz para mantener unas relaciones económicas y pacíficas en un escenario de valores y concepciones del mundo plurales, en feroz pugna con el *truly global univeralism* <sup>(90)</sup> que impulsan los países occidentales.

De la misma manera que la igualdad soberana, la independencia política y territorial, viene expresamente recogida en la Carta de la ONU. Dentro de sus principios, concretamente en el artículo 2.1 y en sus propósitos en el párrafo segundo del artículo 1, en cuanto a la igualdad soberana entre los Estados de la Organización. La integridad territorial e independencia política los encontramos claramente definidos en el artículo 2.4, incluidos en los propósitos de la Carta.

---

<sup>86</sup> Resolución 713, de 25 de septiembre de 1991: "El Consejo de Seguridad [...] Constatando con inquietud que la prolongación de esta situación **crea una amenaza para la paz y seguridad internacionales** [...]"

<sup>87</sup> Resolución 660, de 2 de agosto de 1990: « El Consejo de seguridad [...] Constatando, que existe por el hecho de la invasión por Iraq de Kuwait, una **ruptura de la paz y seguridad internacionales** [...]"

<sup>88</sup> MONTBRIAL DE T. "Interventions internationales, Souveraineté des États et Democratie » en *Politique Étrangère* nº 3, París, 1998, p. 549

<sup>89</sup> VALLESPÍN F. "Intervención Humanitaria, ¿Moral o Política?" En *Revista de Occidente*, Madrid, Fundación Ortega y Gasset, enero de 2001, p.53

<sup>90</sup> PIN-FAT V. " (Im)possible universalism: reading human rights in world politics" en *Review of International Studies*, nº 26, 2000, p.663-665



Este tratamiento supone de hecho un límite a las facultades coercitivas analizadas en el capítulo anterior, como bien sostiene López- Jacoiste Díaz <sup>(91)</sup>. Esto no evita, sin embargo el debate sobre la legitimidad política y moral del derecho de injerencia, aún menos en unos tiempos en que se vincula la noción de violación de los derechos humanos a la de amenaza para la paz y seguridad internacionales, como en los casos de Somalia y Kosovo.

En las antípodas del principio de soberanía y su corolario de no-intervención, se encuentra el derecho de injerencia humanitaria, reformulado en su acepción contemporánea por el político Bernard Kouchner y su compatriota el profesor Bettati <sup>(92)</sup>. No vamos a adentrarnos a desarrollar con detenimiento las cuestiones que de éste se derivan, pero es indudable que su puesta en escena en el año 1987, encontró eco en una resolución de la Asamblea General de la ONU, la 43/131 (1988) marcando un antes y un después dentro de la panoplia de respuesta de los Estados a las realidades surgidas del mundo de enfrentamiento bipolar. En este terreno sí es preciso aclarar los términos contenidos en este alegato por la desinformación o confusión creada alrededor de dicho tema. Por un lado se tiende a confundir el derecho de asistencia humanitaria en situaciones de extrema urgencia y similares, tal y como reza la resolución antes citada, con el debate sobre la utilización de la fuerza armada para asegurar que la ayuda llegue a la población que lo necesite. En segundo lugar, la vinculación que del derecho de injerencia con la imposición de la paz se hace, no ha contribuido sino a enturbiar aún más la cuestión.

No pudiendo ser de otro modo, el debate propuesto habrá de tratarse con rigor y desde un punto de vista constructivo, más allá de posiciones numantinas sostenidas por los diferentes sectores de la doctrina. El libro del profesor Ortega Perol <sup>(93)</sup> ahonda en esa búsqueda del equilibrio entre los supuestos éticos y el reclamo de intervención, la fuerza de los hechos y las tesis del Derecho Internacional. Con el fin de que sea más pedagógico trataremos de resumizarlo en el esquema contenido en la figura 1.

En la base del esquema proyectado se encuentra la consideración de que la posición-protección del individuo en el Derecho Internacional contemporáneo no es la misma que tenía en el denominado por la doctrina como clásico. Para ello no hemos de remontarnos

---

<sup>91</sup> LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ M.E. *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Madrid, Civitas Ediciones, 2003, p. 58-64.

<sup>92</sup> BETTATI M. "Injerencia, intervención o asistencia humanitaria" en *Tiempo de Paz* nº 32-33, p. 146-153.

siglos atrás, baste con ello citar el discurso pronunciado por el doctor Goebbels ante la Asamblea de la Sociedad de Naciones, citado en los libros de los profesores Ortega Perol<sup>(94)</sup> y Urbina<sup>(95)</sup>. El texto del que vamos a transcribir un fragmento será lo bastante elocuente para el lector, ya que a buen seguro habrá de suscitarle una profunda reflexión respecto del incremento sufrido en el siglo XX en lo que a garantías de reconocimiento internacional de los derechos y libertades de individuo se refiere. Su consecuencia lógica ha sido erosionar el principio de no-intervención y soberanía en nuestros días:

“Somos un Estado soberano y lo que ha dicho este individuo no nos concierne. Hacemos lo que queremos de nuestros socialistas, de nuestros pacifistas, de nuestros judíos, y no tenemos que soportar control alguno de la humanidad ni de la Sociedad de Naciones.”

Hoy en día este comportamiento sería impensable en la Asamblea General de Naciones Unidas, y todavía menos refrendable jurídicamente bajo el manto de los principios de soberanía y de no-intervención. El reconocimiento de las normas internacionales que prohíben los crímenes internacionales tienen una calificación de *erga omnes*, aunque hemos de precisar que sus consecuencias y acomodación en lo que a su ejecución se refiere dentro del orden jurídico internacional, en cuanto a intervenciones armadas por razones humanitarias o de humanidad se encuentra aún en *status nascendi*.

En un supuesto de violación sistemática de los derechos humanos en un Estado, la comunidad internacional no debe quedarse con los brazos cruzados y evidentemente interviene. De esta manera, se desarrollan una serie de iniciativas o contramedidas – contenidas en los capítulos VI y VII- con el objetivo de forzar el cese de esas violaciones de los derechos humanos.

### **Quiebra del Consejo de Seguridad, de la autorización al refrendo:**

#### **el precedente de Kosovo**

Llegado el momento de la praxis, la elección y análisis de la intervención de las fuerzas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) contra las fuerzas de la República

---

<sup>93</sup> ORTEGA TEROL “*La intervención de la OTAN en Yugoslavia*”, Oviedo, Septem ediciones, 2001, p. 10-14.

<sup>94</sup> ORTEGA TEROL J.M. *Ibidem*, p.11

<sup>95</sup> URBINA J.J. *La protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y el Derecho Internacional Humanitario*. Valencia, Tirant lo Blanch/Cruz Roja Española, 2000.

Federal Yugoslava (RFY) en la provincia de Kosovo supuso un antes y un después en la práctica del uso de la fuerza militar en el mundo que transita tras la guerra fría.

Para que un estudio de la misma llegue a buen puerto, tras el análisis de la discrecionalidad autorizada por la Carta de Naciones Unidas al Consejo de Seguridad y el debate que sobre ello existe, como se ha visto en el epígrafe anterior, debemos acudir a la resolución 1244.

El dilema sobre Kosovo está íntimamente relacionado con el debate de los principios vistos en el capítulo anterior y que se decidió abordar, como señala la profesora López-Jacoíste Díaz en relación al Consejo de Seguridad, bajo el prisma de las razones de oportunidad política <sup>(96)</sup>. Esta constatación, que emana de su carácter intergubernamental, en el caso de Kosovo es clara dado que los países de la OTAN se saltaron las provisiones de la Carta a un coste político cuya factura aún no hemos recibido.

De los argumentos esgrimidos en los medios de comunicación que llevaron a intervenir a la OTAN, pueden resumirse en los siguientes:

1. La solución a la situación estaba contenida en los Acuerdos de Rambouillet, rechazados por Slobodan Milosevic.
2. “Impedir más sufrimiento humano, y más represión y violencia contra la población civil de Kosovo <sup>(97)</sup>.”
3. El recurso a Naciones Unidas quedaba en vía muerta por el más que probable veto ruso y chino, en pocas palabras una inacción inaceptable.

Estos argumentos éticamente son válidos, y desde el punto de vista político pueden alcanzar sin lugar a dudas una legitimidad convenientemente asentada con la colaboración de unos medios de comunicación a modo de caja de resonancia.

*Resolución 1244 y el referendo del Consejo de Seguridad:*

*precedente en la suspensión del sistema de Naciones Unidas*

---

<sup>96</sup> López Jacoíste-Díaz, Op. Cit., p.52

<sup>97</sup> Solana, J. “Declaración de Prensa del Secretario General de la OTAN, 23 de marzo de 1999”, *NATO Press Release (1999)*

La resolución adoptada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1244 de 10 de junio de 1999, ha sido validada desde el punto de vista ético y moral (véase epígrafe anterior) invocando entre otras las razones ya expuestas.

Sin embargo, desde la legalidad internacional dicha intervención ha supuesto lo que la catedrática Andrés Sáenz de Santa María <sup>(98)</sup> califica de “postergación de Naciones Unidas.”

La campaña iniciada el 24 de marzo de 1999 y que durante 78 días golpeó con medios aéreos y navales las fuerzas federales amén de otros objetivos en Serbia y Kosovo, para los internacionalistas del Derecho fue simplemente contraria a la Carta y el Derecho Internacional. Las bases legales de este razonamiento son las siguientes:

1. El Consejo de Seguridad debe estar involucrado en cualquier decisión que implique el uso de la fuerza armada. En el caso de la intervención de la OTAN contra Kosovo no medió ni resolución y menos autorización previa para el uso de medios militares contra la RFY.
2. Trascusión de la resolución 2625 (XXV) de 1970 por la que la Asamblea General preserva la soberanía de los Estados así como confirma su protección contra la intervención foránea.

El resultado de este proceso constituyó un precedente sobre una nueva práctica internacional que constituye el refrendo por el Consejo de Seguridad de intervenciones armadas ejecutadas con “anterioridad” sin que medie una autorización expresa del Consejo.

La intervención sobre Kosovo, por tanto, se puede enmarcar dentro de lo que se conocen como intervenciones de humanidad, que no imposición de la paz.

La diferencia en el origen y en el fondo aunque pudiera parecer muy simple, esconde profundas y sustanciales diferencias, según extraemos de la doctrina.

## INTERVENCIÓN DE HUMANIDAD

---

<sup>98</sup> Andrés Sáenz de Santa María M. P. “Kosovo: todo por el Derecho Internacional pero sin el Derecho Internacional”, Barcelona, *Meridiano CERI*, nº 28, ago. 1999, p. 5.

Esta cuestión, que el profesor Bettati (<sup>99</sup>) reserva para los supuestos de intervención activa que conlleve el uso de una fuerza armada, parte del dilema de la legitimidad (no necesariamente legalidad) del uso de la fuerza (<sup>100</sup>) para liberar a hombres de terceras naciones oprimidos por un tirano. Esta diatriba en absoluto es nueva y encierra el peligro de que sino lleva un fundamento legal (autorización del Consejo de Seguridad de la ONU), puede ser utilizado por países poderosos para imponerse por la fuerza de las armas sobre naciones que no acojan sus intereses estratégicos. La historia está llena de intervenciones basadas en estos presupuestos.

La resolución (<sup>101</sup>) que adoptó el Congreso de Estados Unidos el 20 de abril de 1898, es bastante ilustrativa, en especial para nosotros los españoles:

“Considerando que las aborrecibles condiciones que han existido por espacio de más de tres años en la isla de Cuba, tan próxima a nuestras fronteras, han conmocionado el sentido moral de pueblo de Estados Unidos [...]” (<sup>102</sup>).

De modo evidente había otras razones para ir a la guerra, unas de índole económica – inversiones norteamericanas en la producción azucarera de la isla- y de orden estratégico, es decir, asegurarse la comunicación marítima con el futuro canal de Panamá.

Por otro lado la guerra hispano-norteamericana de 1898, fue el primer caso de manipulación y preparación de una contienda por los medios de comunicación (<sup>103</sup>).

El final de la contienda, de sobra conocido, supuso la rehabilitación y dominio de Cuba y Filipinas por Estados Unidos.

La inclusión de este ejemplo no trata de establecer paralelismos con la intervención de la OTAN en Kosovo, pero sí llamar la atención sobre el peligro que supone la vuelta al pasado por intervenciones en las que un grupo de Estados se arrogan la defensa de los derechos humanos sin que medie control jurídico alguno. No es casual por tanto que los

---

<sup>99</sup> Ramón Chornet C. *¿Violencia necesaria? .La intervención humanitaria en Derecho Internacional*, Valladolid, Ed. Trotta, 1995, p.54

<sup>100</sup> Práctica muy extendida en el siglo XIX, dentro de la denominada “Cuestión de Oriente”, con intervenciones a favor de la “nacionalidad griega, búlgara...”, y que continuaría en el XX.

<sup>101</sup> Walzer M. *Guerras justas e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos*, Barcelona, Paidós, 2000, p.150-158.

<sup>102</sup> Walzer M., Op. cit., p. 151.

<sup>103</sup> Schulze Schneider I. *El poder de la propaganda en las guerras del siglo XIX*, Madrid, Arco/libros S.L., 2001, p.69-71.

países iberoamericanos <sup>(104)</sup> fueran los mayores defensores del principio de soberanía y su corolario de no intervención, tras la proclamación de aquel “América para los americanos” del presidente Monroe.

#### IMPOSICIÓN DE LA PAZ <sup>(105)</sup>

Formulación nueva que aparece como el estadio de mayor grado de coerción en cuanto medidas aplicables en virtud del capítulo VII de Naciones Unidas. Al contrario que sucede con el resto de operaciones de apoyo a la paz, la característica diferenciadora del *peace enforcement* es la ausencia de la condición de consentimiento por parte del Estado en cuyo territorio se va a intervenir, pero siempre con autorización del Consejo de Seguridad y con una fuerza multinacional <sup>(106)</sup>.

#### ¿Nuevas formas de utilización de la fuerza? La defensa preventiva

##### en la lucha contra el terrorismo: intervenciones en Afganistán e Irak

El nuevo marco surgido tras el final de la guerra fría, se tradujo en una mayor actividad del Consejo de Seguridad en el terreno del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Se pasaba del restringido papel de amortiguador mediatizado por el veto continuo de algunos de los miembros permanentes durante el conflicto bipolar, a tomar la iniciativa en operaciones de mantenimiento de la paz e incluso de imposición de la paz.

Tras la aventura de la OTAN en Kosovo, y de manera muy especial con motivo de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 (11-S) en Estados Unidos, se ha producido una sustancial transformación en el procedimiento de legitimar jurídicamente las intervenciones armadas.

En la génesis de este cambio se encuentra la operación *Allied Force* en Kosovo, que conllevó la primera postergación de la Carta y del Consejo de Seguridad al intervenir en la RFY bajo los auspicios de la resolución 1244 (1999) de 10 de junio que daba a la operación de la OTAN un carácter de *fait accompli*. Nos situaban, en definitiva, ante el primer precedente de suspensión del sistema de seguridad de Naciones Unidas, con unas consecuencias que van más allá que las meramente jurídicas.

---

<sup>104</sup> Ramón Chornet Op.cit., p. 23.

<sup>105</sup> Ministerio de Defensa. *Manual de Operaciones de Paz*, Madrid, Secretaría General Técnica, 1995 p. 117-118.

<sup>106</sup> *Ibíd.*, p. 117-118.

Las intervenciones en Afganistán e Irak introducen elementos nuevos en el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, fruto de la difusa naturaleza de la amenaza terrorista.

#### *Afganistán y la extensión del concepto de legítima defensa*

La invocación de Estados Unidos al derecho de legítima defensa tras el ataque sufrido el 11-S sugiere un estudio ponderado de estas nuevas perspectivas y sus inherentes flujos que darán pistas sobre el impacto de esta intervención.

Partir del derecho de legítima defensa recogido en el artículo 51 de la Carta no es baladí, ya que el embajador norteamericano ante Naciones Unidas, John D. Negroponte, afirmaba en una carta enviada al Consejo de Seguridad el 7 de octubre de 2001:

“In accordance with article 51 of the Charter of the United Nations, I wish, on behalf of my Government, to report that the United States of America, together with other States, has initiated actions in the exercise of its inherent right of individual and collective self-defence following the armed attacks that were carried out against the United States on 11 September 2001.”

Si la acción emprendida por Estados Unidos en Afganistán se justifica bajo el artículo 51 depende de la interpretación que se haga del citado artículo.

Una parte de la doctrina muy restrictiva en cuanto a la interpretación del artículo 51. discrepa sobre la consideración de ataque armado y la responsabilidad del régimen talibán (entonces Emirato Islámico de Afganistán) en los ataques del 11-S, basándose en la sentencia del caso Nicaragua y en la resolución 1368 del Consejo de Seguridad 12 de septiembre de 2001.

En el caso de las actividades de Estados Unidos contra Nicaragua, el Tribunal Internacional de Justicia comenta que la definición de ataque armado era amplia, y que incluía:

“[...] the sending by or on behalf of a state of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, [...] substantial involvement therein [...]” en relación al Estado y basada en la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General (<sup>107</sup>).

De esta manera el profesor Kurta (<sup>108</sup>) entre otros, apela a la improbable intencionalidad del gobierno afgano de atacar contra Estados Unidos. Por ello y amparándose en que la resolución 1368 habla de los atentados como ataque terroristas y no como ataque armado o agresión armada –tal y como señala el embajador Negroponte en el extracto de la carta reproducida-, no tienen para esta corriente doctrinal, suficiente solidez para intervenir contra Afganistán.

Entre los argumentos que rebaten estas afirmaciones encontramos los que se apoyan en la corresponsabilidad de Afganistán por cuanto los vínculos con Al Qaeda y Osama ben Laden, basados en la permisividad y políticas hacia la organización terrorista, documentada ya en resoluciones anteriores del Consejo de Seguridad.

Esta aquiescencia (<sup>109</sup>) a dichas actividades, así como la condena por actividades y vínculos con Al Qaeda en el caso del régimen talibán, a nuestro juicio ha quedado suficientemente confirmada por las Naciones Unidas, “con anterioridad a los ataques del 11-S.

La resolución 3314 (XXIX) de 1970 de la Asamblea General ya nos habla de la prohibición de permitir el uso del propio territorio a grupos terroristas y que en el caso afgano suscitaba ya una progresiva preocupación de Naciones Unidas (<sup>110</sup>). El Estado de

---

<sup>107</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 18 (A/8018)*

<sup>108</sup> Kurta A. *Dubious legality of Afgan bombing* en <http://dawn.com/2001/11/13/op.htm>

<sup>109</sup> Resolución 2625 (XXV) de 1 de mayo de 1970 sobre la *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad ya a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas* “La Asamblea General [...] Todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar o fomentar la organización de fuerzas irregulares o de bandas armada, incluidos los mercenarios, par hacer incursiones en el territorio de otro Estado.

Todo Estado tiene el *deber de abstenerse* de organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en **actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio** encaminadas a la comisión de dichos actos, cuando los actos a que se hace referencia en el presente artículo impliquen recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza.

<sup>110</sup> **Resolución 1333 (2000) de 19 de diciembre de 2000.** “El Consejo de Seguridad [...] *Reconociendo las necesidades humanitarias críticas* del pueblo afgano.

Condenando enérgicamente el persistente **uso de las zonas del Afganistán dominados por** la facción afgana conocida como **los talibanes**, que se denomina a sí misma Emirato Islámico de Afganistán (en lo sucesivo “los talibanes”), **para dar refugio y entrenar a terroristas y planificar actos de terrorismo**, y reafirmando su convencimiento de que la supresión del terrorismo internacional es imprescindible para el mantenimiento de la paz u la seguridad internacionales, [...].



anarquía a que abocó el régimen talibán a los afganos, la guerra civil y su desastre humanitario, la proliferación de la producción de estupefacientes así como permitir campos de entrenamiento de organizaciones terroristas y dar refugio a Osama ben Laden, son motivos ya de seguimiento de Naciones Unidas.

Estos motivos hicieron que la ONU aprobara medidas de embargo contra Afganistán calificando la situación de amenaza para la paz y seguridad internacional en el año 2000.

Con posterioridad al 11-S, un día después concretamente, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas además de condenar los atentados, reconocía de forma expresa <sup>(111)</sup>:

“[...] el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva [...]”

Para concluir la discusión sobre la inclusión del ataque terrorista dentro de los supuestos de agresión armada, invocables bajo el artículo 51 y con el fin de delimitar las responsabilidades de los Estados en relación con su actitud hacia los grupos terroristas, la ONU aprueba otra resolución, la 1373 (2001) de 2 de octubre de 2001, en la que condena en virtud del capítulo VII el apoyo pasivo o activo, así como exhorta a denegar refugio y luchar contra el reclutamiento, financiación etc., del terrorismo internacional que es considerado como grave amenaza contra la paz y seguridad internacionales.

La segunda consecuencia colateral de la aplicación del artículo 51, en el caso de la intervención contra Afganistán ha sido la lectura que los internacionalistas han hecho sobre los principios a los que está supeditada la reacción en legítima defensa: inmediatez, necesidad y proporcionalidad.

## INMEDIATEZ

---

*Tomando nota* de que los **talibanes se benefician directamente del cultivo ilícito de opio [...]** reconociendo que esos **recursos sustanciales aumentan la capacidad de lo talibanes de dar acogida a los terroristas.**

*Deplorando* el hecho de que los **talibanes sigan proporcionando un refugio seguro a Usama bin Laden** y permitiendo que él **y sus asociados dirijan una red de campamentos de entrenamiento de terroristas en el territorio controlado por los talibanes y que utilicen el Afganistán como base para patrocinar operaciones terroristas internacionales.**

*Tomando nota* del auto de acusación **de Usama bin Laden y sus asociados por los Estados Unidos de América**, entre otras cosas, por la **colocación de bombas en las embajadas de ese país en Nairobi (Kenia) y Dar es Salam ( República Unida de Tanzania) el 7 de agosto de 1998** y por conspirar contra la vida de ciudadanos norteamericanos fuera de los Estados Unidos, y *tomando nota asimismo* de la **petición de los Estados Unidos de América a los talibanes de que se los entreguen para que sean procesados (S/1999/1021).**

Habiendo determinado que el hecho de que las autoridades de **los talibanes** no hayan respondido a las exigencias formuladas en el párrafo 13 de la Resolución 1214 y el párrafo 2 de a Resolución 1267 (1999) **constituye una amenaza para la paz y seguridad internacionales[...]**.

La respuesta militar norteamericana vino 26 días después, tiempo muy superior a lo que comúnmente consideramos por inmediato. Algunos autores como López Jacóiste Díaz (<sup>112</sup>), rechazan las respuestas armadas *postfacto* ya que generan un espacio de incertidumbre demasiado peligroso.

Otra parte de la doctrina sin embargo enfatiza en la propia naturaleza del hecho terrorista. En su tradicional concepción, el derecho de legítima defensa así como el artículo 51 de la Carta, están concebidos para resolver agresiones entre Estados, y en la medida de lo posible controlar las crisis. La respuesta al fenómeno terrorista dada su naturaleza impide una respuesta automática al estilo de repeler un grupo de militares de una nación vecina, por ejemplo. Por ello estos autores defienden que el intervalo de tiempo transcurrido entre los atentados contra Estados Unidos y el primer ataque contra Afganistán se justifica plenamente por la necesaria investigación y confirmación de la autoría de los ataques terroristas.

## NECESIDAD

Sin duda este constituye otro de los puntos polémicos que van configurando las tesis de la legítima defensa preventiva. Según el profesor O'Sullivan (<sup>113</sup>), el concepto de necesidad viene determinado por la característica de inmediatez analizada en el punto anterior y nos la perfila como:

“A necessity of self defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means and no moment for deliberation.”

En el caso de la intervención armada de la coalición contra Afganistán se argumenta, en sendas cartas de los representantes norteamericano (<sup>114</sup>9 y británico (<sup>115</sup>) al presidente del Consejo de Seguridad, una legítima defensa anticipatoria debido a la constante amenaza que siguen suponiendo la organización terrorista Al Qaeda y el régimen talibán que les da cobijo. Este procedimiento de legítima defensa preventiva censurado por el Derecho

---

<sup>111</sup> Resolución 1368 (2001) del Consejo de Seguridad, de 12 de septiembre de 2001.

<sup>112</sup> LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ, Op. cit., p. 84.

<sup>113</sup> O'SULLIVAN D. "The bombing of Afganistán", 2001 *New Law Journal*

<sup>114</sup> S/2001/946, 7 october 2001, NEGROPONTEJ.D. "[...] The attacks on 11 september 2001 and the **ongoing threat** to the United States and its nationals posed by Al-Queda organization[...]"

<sup>115</sup> S/2001/1947,7 de octubre de 2001, ELDON S." [...] deseo comunicar que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte [...] tiene efectivos militares comprometidos en las operaciones [...] **Al-Queda tiene capacidad para ejecutar importantes ataques terroristas**[...]"

Internacional (<sup>116</sup>) contemporáneo, vuelve al presente a modo de *lex specialis* para ocupar un destacado lugar en la panoplia de armas de la comunidad internacional contra los ataques terroristas de gran envergadura. Cierta es la necesidad de defenderse contra Al Qaeda y de sacar a flote el Estado afgano, reconocido en sucesivas resoluciones de la ONU anteriores a 2001.

## PROPORCIONALIDAD

Por ello se entiende la:

“[...] utilización del mínimo de fuerza necesaria para persuadir al agresor de no continuar la agresión y disuadirlo en el futuro [...]”.

La cuestión en el caso afgano es ¿los atentados del 11-S justifican el derribo del régimen afgano y el apoyo militar dado a la Alianza del Norte? Juristas como el profesor Nanda (<sup>117</sup>) sostenían en un estudio que analizaba la intervención norteamericana en Panamá para deponer al general Noriega que:

“[...] a full-scale invasión of Panama cannot be considered a proportionate response [...] no international legal instrument permits intervention to maintain or impose a democratic form of government in another state.”

En relación al apoyo dado por los aliados a las fuerzas de la Alianza del Norte, basándonos en el precedente de la sentencia del Caso Nicaragua, es a todas luces ilegal, pero el ratificado desastre de la situación, así como la aquiescencia y negativa a colaborar por los talibanes hacen cuestionar o al menos relativizar la afirmación.

### *Irak y la apertura de la defensa preventiva*

La intervención militar en Irak iniciada por una coalición formada por tropas de Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia junto un pequeño contingente polaco, se apoyó en la resolución 1441 de 8 de noviembre de 2002. Más allá de la polvareda levantada en relación a las especulaciones de oportunidad política concernientes a la guerra,

---

<sup>116</sup> MARTYN A. *The Right of Self-Defence Under International Law. The Response to the Terrorist Attacks of 11 September.*

<http://aph.gov.au/library/pubs/CIB/2001-02/02cib08.htm>

<sup>117</sup> NANDA, V. “Agora: forces in Panama; defenders, aggressors or human rights activists? The validity of United States intervention in Panama under International Law” *Annuary of Journal of International Law*, nº84, 1990. pág 499.

analizaremos la legalidad para acudir a la precitada resolución, de cara a avalar la intervención contra Bagdad.

Para que este análisis sea más preciso diseccionaremos lo contenido en la resolución 1441(2002) tomando como referencias inevitables otros dos textos:

1. Resolución 678 (1990) de 29 de noviembre, en la que se autorizaba el uso de la fuerza militar contra Irak en la guerra de 1991.
2. Proyecto de resolución presentado al Consejo de Seguridad por Estados Unidos, Gran Bretaña y España del 24 de febrero de 2003, para conseguir la autorización del uso de la fuerza contra Bagdad.

El texto de la resolución 1441 (2002) aprobada por el Consejo de Seguridad parte del reconocimiento de una serie de hechos:

1. La falta de cooperación iraquí en cuanto a proporcionar la información fiable y definitiva sobre sus arsenales y programas de armas de destrucción masiva.
2. Bloqueo por parte de Bagdad de las actividades de la Comisión Especial de la ONU para el Desarme de Irak (UNSCOM), de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) y de la sucesora de la primera, la Comisión de la ONU para la Verificación y el Desarme (UNMOVIC). El resultado de estas acciones es la ausencia de inspecciones desde diciembre de 1998.
3. Represión de de la población civil iraquí.
4. Incumplimiento de determinadas obligaciones relativas a ciudadanos y bienes para con el Emirato de Kuwait.

Además de ello refuerza la presión sobre el régimen iraquí con dos afirmaciones:

1. Se da a Bagdad “[...] una última oportunidad para que cumpla con sus obligaciones de desarme [...]”, por lo que se establecen unos plazos temporales así como ampliar el régimen de inspecciones de armamento de UNMOVIC y la AIEA.
2. Se determina que en caso de faltar con sus obligaciones de desarme en la forma que sea, Irak “[...] tendrá que afrontar graves consecuencias [...]”.

En especial las dos últimas afirmaciones recogidas, han sido las que los gobiernos –en especial los participantes en la Cumbre de las islas Azores-, han esgrimido para dar base legal a la intervención militar contra Irak.

Para ir completando nuestro análisis de manera más gráfica vamos a acudir a la resolución 678 (1990) de 29 de noviembre que autorizaba la acción armada para restaurar la soberanía kuwaití:

1. Se exige a Bagdad el cumplimiento de la resolución 660 que ordena la devolución de la soberanía a Kuwait.
2. El Consejo de Seguridad “[...] decide, como muestra de buena voluntad y al tiempo que mantiene todas sus decisiones, dar una última oportunidad al Iraq para que lo haga [...], cumpla plenamente para el 15 de enero de 1991 [...]”. Establece por tanto un límite temporal a la acción diplomática para evitar el conflicto.
3. El Consejo de Seguridad “Autoriza a los Estados miembros que cooperen con el gobierno de Kuwait [...] utilicen todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la resolución 660 (1990) y toda las resoluciones pertinentes [...] para restablecer la paz y seguridad internacionales en la región”. Una vez superado el plazo fijado por ONU se autoriza de manera expresa la utilización de la fuerza armada para restablecer el status quo garantizado por la ONU y el Derecho Internacional en la región.
4. Se pide la colaboración internacional para llevar a buen término el cumplimiento de la resolución. A este punto se acogió España al poner a disposición de las fuerzas aliadas sus base, infraestructuras logísticas, además del envío de una agrupación naval a Oriente Medio.

La última herramienta de análisis que consideramos necesaria no es otra que el Proyecto de Resolución sometido al Consejo de Seguridad por España, Estados Unidos y el Reino Unido del 24 de febrero de 2004, y que finalmente no pudo ser aprobado. De éste extraemos como importante lo siguiente:

1. Recuerda que la resolución 1441 (2002) le daba a Irak una última oportunidad de cumplir sus obligaciones de desarme.
2. Acusa a Irak de falsear, omitir y de no colaborar con los equipos de inspección.

3. Recuerda la amenaza que suponen las armas de destrucción masiva, misiles de largo alcance, y determina a la ONU a “[...] restablecer la paz internacional y la seguridad en el área [...]”.
4. “Decide que Irak ha dejado de aprovechar la oportunidad final que se le acordaba en la Resolución 1441 (2002)”. No autoriza de hecho el recurso de a fuerza aunque sí se acerca más a ello, si unimos al veredicto del incumplimiento iraquí la advertencia de la resolución 1441 (2002) de las graves consecuencias a afrontar. Pero tampoco se produce aquí una autorización clara de la fuerza como sucede en la resolución 678 (1991) para la recuperación de Kuwait.

A la luz de los hechos, existen realidades jurídicas y actos que indican, que la intervención militar contra Irak, no ha sido realizada conforme a Derecho.

En comparación con la resolución 688 (1990) vemos claramente que la resolución 1441 (2002) reproduce sus mismos términos al hablar de “[...] dar una última oportunidad [...]” a Bagdad, lo que en ambos casos se tradujo en una fecha límite para, en 1991 retirar Irak sus fuerzas de Kuwait ( 15 de enero de 1991) y en la resolución 1441 (2002) para que Bagdad enviara un informe de su programa de desarme (30 días) y se estableciese un régimen de inspecciones con lo equipos de la UNMOVIC y de la AEIA de una duración de 45 días.

Si en la resolución 688 (1990) a esa última oportunidad y límite temporal le seguía una autorización expresa del Consejo de Seguridad para el uso de la fuerza, lo único que se autoriza en la 1441 (2002) es a establecer un régimen de inspecciones que una vez finalizado habrá de reportar al Consejo de Seguridad para que evalúe la situación.

La advertencia a Irak de que tendrá que hacer frente a graves consecuencias en caso de no satisfacer los propósitos de la ONU en relación a su programa de desarme, fue introducida por los deseos de la diplomacia norteamericana. Estos términos, combinados con una amenaza militar creíble como representaban las fuerzas aliadas en el golfo Pérsico, facilitó el trabajo de los equipos de inspectores, dentro de una lógica de gestión de crisis. Por otro lado, desde los postulados del Derecho Internacional no puede concluirse que esa calificación constituya una autorización, ya sea expresa o tácita, de uso de la fuerza contra un Estado. Recurrir de nuevo a la resolución 688 (1990) que autorizaba expresamente el uso de la fuerza por un lado y la mera existencia del Proyecto de Resolución de 24 de febrero de 2004, -no aprobado por el Consejo de Seguridad- en el

que se certificaba que Irak no había aprovechado su última oportunidad, constituyen prueba suficiente para calificar de contraria a derecho la invocación de tales términos para autorizar acciones militares contra Bagdad.

Por todo ello lo que decide Naciones Unidas no es autorizar de manera automática el uso de la fuerza – como ocurre en la resolución 688 (1990)- si se constata la falta de cooperación de Irak, emplaza por contra a evaluar los resultados de las inspecciones dejando a una próxima resolución la adopción de ulteriores medidas.

La constatación en el Proyecto de Resolución presentada por Washington, Londres y Madrid, de que Irak no había cumplido con lo exigido en la resolución 1441 (2002):

“[...] Haciendo notar, en ese contexto, que en su Resolución 1441 (2002) el Consejo recordó que ha advertido repetidamente a Irak que encarará consecuencias graves [...]”; “1. Decide que Irak ha dejado de aprovechar la oportunidad final que se le acordaba en la resolución 1441 (2002) [...]”, nos señala que era necesaria un segundo texto y probablemente un tercero para autorizar el uso de la fuerza contra Bagdad en sus términos concretos.

En el punto segundo la resolución 678 (1990), sí se establece de manera expresa el uso de la fuerza al añadir que:

“Autoriza a los Estados miembros para que cooperen [...]” de la misma forma que recoge “[...] utilicen todos los medios necesarios [...]”, incluidos los militares se entiende para “[...] restablecer la paz y seguridad internacionales en la región.”

Este último subrayado no es gratuito por cuanto se constata que se ha quebrado un *status quo* anterior avalado jurídicamente y por lo tanto transgredido por el hecho de la invasión iraquí de Kuwait. En la resolución 1441 (2002), la redacción no nos habla de un quebrantamiento de hecho:

“Reconociendo la amenaza que representan para la paz y la seguridad mundial el incumplimiento por parte de Irak de las resoluciones del Consejo, y la proliferación de armas de destrucción masiva y misiles de largo alcance.”

La certificación empírica de la transgresión de la norma la encontramos más adelante, en el Proyecto de Resolución no aprobado por el Consejo de Seguridad cuando nos habla de que:

“[...] Irak ha sometido como consecuencia de la resolución 1441 (2002) una declaración que contiene declaraciones falsas y omisiones [...] Determinado a [...] restablecer la paz internacional y la seguridad en el área [...] Decide que Irak ha dejado de aprovechar la oportunidad final que se le acordaba en la resolución 1441 (2002).”

Como complemento a este análisis jurídico, y en aras de dar más fuerza a nuestros argumentos, examinaremos ciertos hechos relacionados con ellos. En primer lugar recogemos las declaraciones del embajador John D. Negroponte representante de Estados Unidos en Naciones Unidas:

“[...] If the Security Council failed to act decisively in the event of further Iraqi violation, the resolution did not constrain any Member State from acting to defend itself against the threat posed by that country, or to enforce relevant United Nations resolutions and protect world peace and security” (<sup>118</sup>).

La invocación al derecho de legítima defensa está fuera de todo lugar por las condiciones técnicamente explicadas en el capítulo referido al efecto, no siendo esto sino el intento de buscar un amparo jurídico en una resolución que no autorizaba el uso de la fuerza armada. En palabras del general Wesley K. Clark:

“[...] Al fin y al cabo, no es que Estados Unidos necesitara verdaderamente el apoyo de la ONU, al menos no en el sentido militar[...]”, (<sup>119</sup>).

Este último punto, subraya el valor mismo de la existencia del Proyecto de Resolución (<sup>120</sup>) que Washington, Londres y Madrid llevaron ante el Consejo de Seguridad. Las tres cancillerías eran conscientes que de la redacción de la resolución 1441 (2002), no se podía extraer una autorización de la fuerza armada. La actividad diplomática desplegada para conseguir su adopción, constituyen ya de por sí suficiente prueba.

La ilegalidad de las intervenciones en Kosovo y Afganistán, ha quedado a la luz del Derecho demostrada. Las consecuencias políticas de éstas prácticas en un mundo inédito

---

<sup>118</sup> UN Doc. SC/7564, de 8 de noviembre de 2002.

<sup>119</sup> CLARK K. W. *¿Qué ha fallado en Iraq?* Ed. Crítica, 2004, Barcelona.

<sup>120</sup> Proyecto de Resolución presentada por los Estados Unidos, Reino Unido y el Reino de España al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Iraq del 24 de febrero de 2002, en <http://usinfo.state.gov/espanol/Iraq/03022501.htm>



que ha roto la dinámica del orden nos trasladan ya a nuestro último apartado de conclusiones.

## **El uso debido de la fuerza en un mundo en transición:**

### **panorama, riesgos y propuestas**

#### *Panorama, riesgos y uso de la fuerza en el mundo en transición*

El debate propuesto comenzó con la pregunta de porqué la ONU no es hoy percibida en Irak como lo que es y ha sido siempre:

“[...] una organización destinada a preservar a generaciones venideras del flagelo de la guerra, [...] a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, [...] en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas...a promover el progreso social [...]”

Países como Bolivia o Ucrania ven en ella las ayudas concretadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial o el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD). En lugares tan distantes como Timor Oriental y Etiopía entre otros, Estados inmersos en el fragor de conflictos durante la década de los noventa, perciben a Naciones Unidas, no sólo como una organización que se ha implicado en buscar a nivel oficial una solución para sus procesos bélicos, sino que al mismo tiempo la reconocen en las acciones del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) o en las campañas del Fondo Internacional de Naciones Unidas para la Ayuda a la Infancia (UNICEF).

Teniendo presente todo ello y dada la dilatada y reputada experiencia poseída en este ámbito, ¿por qué no se la identifica como un instrumento útil, neutral, que favorece y coadyuva al establecimiento de la paz, a prevenir la guerra, o en su caso a regularla?, ¿cómo es posible que se le tenga aun peor estima que en los años de la guerra fría en ciertas partes del Mundo y en reputados círculos de opinión?

En la primera parte del ensayo, encontramos la especificidad, a través del método comparativo, del momento histórico en el que vivimos. La constatación de la ruptura de la “dinámica del orden”, surgida de la ausencia por primera vez en la historia de un enfrentamiento armado directo entre bloques o potencias directoras que marcaban los patrones de conducta internacional, así como la falta de un instrumento internacional

posterior que regulara el orden advenedizo, se vinieron abajo con la auto extinción jurídica de la Unión Soviética en diciembre de 1991.

Ésta no fue una defunción certificada como la del Imperio Austro-Húngaro o la Alemania de Hitler, bajo la presión de un ejército ocupante, que como en ocasiones anteriores revisaba un nuevo orden en la línea del Congreso de Viena a principios del siglo XIX estableciendo las reglas de interacción internacional (guerra, diplomacia y comercio), además del tipo de régimen político que se debería adoptar en el sistema europeo de Estados, (Monarquía constitucional limitada, sufragio censitario, etc.): La URSS simplemente desapareció.

El fin no violento del enfrentamiento bipolar dio paso a una época de excesiva euforia, a la que contribuyó incluso la segunda guerra del Golfo contra Irak. La misma constituyó un caso claro de agresión y la comunidad internacional reaccionó aglutinada en torno a la ONU. En palabras del profesor Vilanova (<sup>121</sup>):

“[...] coincidían el derecho y los intereses estratégicos [...]”

Pero el buen ánimo duró poco y la ONU y el mundo sentían por fin el deshielo de la guerra fría, en forma de un amargo despertar con el trío Bosnia-Herzegovina, Somalia y Ruanda.

Los déficit de seguridad que provocaba este nuevo mundo, al que muchos estudiosos trataban con desasosiego categorizar con expresiones como “dividendos de paz”, “injerencia humanitaria”, “nuevas tipologías de conflictos”...; no abrigaban más especificidad que la de ser parte de un proceso de transición que evolucionaba y convulsionaba con la desmesurada velocidad de los tiempos de crisis. Todo este panorama de frustraciones y miedos provocados por el trío dio paso a la formulación de políticas por parte de los Estados y las organizaciones internacionales, calculadas en base al trinomio interés, seguridad y riesgo.

Cuando más importante era aunar y apostar por soluciones conjuntas, la resolución y gestión de algunos conflictos y crisis comenzaron a ser controlados bajo lo que denominaremos el uso de la fuerza en los “espacios estratégicos de seguridad”. Este es el caso de la intervención de la OTAN en Kosovo, que tuvo el efecto de una primera vía de

---

<sup>121</sup> VILANOVA P. “La confusión como paradigma”, en *Anuario Internacional CIDOB 1999*, disponible en <http://www.cidob.org/Castellano/Publicaciones/Anuarios/99vilanova.html>, p. 6.

agua practicada en el armazón del sistema de seguridad colectiva global de la ONU. La suspensión del sistema de seguridad colectiva-ante un más que probable veto chino o ruso- desemboca en una intervención de un grupo de países no conforme a Derecho.

Esta acción militar supuso el final del monopolio de la violencia legítima que debe ser autorizada por el Consejo de Seguridad de la ONU. Al mismo tiempo, se ponía en entredicho el consagrado principio de soberanía y no intervención que para muchos Estados –en especial los más débiles y menos desarrollados-, significaba agitar el fantasma de las intervenciones de humanidad de los siglos XIX y XX en los que los países occidentales intervenían en virtud de principios o causas más o menos justas que realmente escondían otros intereses. Un caso tratado en el presente trabajo es el de la guerra hispano-norteamericana de 1898.

El que países signatarios de la Carta de San Francisco que apostaron por “preservar al mundo del flagelo de la guerra” encabezaran una acción militar contra un país soberano, saltando por los aires los principios rectores del uso de la fuerza que contenía la Carta de Naciones Unidas, provocó inquietud en quienes por su debilidad confiaban en Naciones Unidas como foro de debate y decisión en el que a pesar de las diferencias y los contrapesos institucionales, se garantizaba la igualdad soberana de todos los Estados.

La escora hacia la desregulación del uso de la fuerza tiene como consecuencia la adopción por esos países de medidas de autodefensa que incluyen el aumento cuantitativo y cualitativo de material militar y la especulación de otras medidas asimétricas que contribuyan a su seguridad.

La sociedad internacional continúa su mutación, una metamorfosis peligrosa en términos estratégicos ya que el sistema de seguridad colectiva y la nueva definición de espacios estratégicos de seguridad con sus respectivos gendarmes actuando bajo los parámetros del trinomio (interés, seguridad y riesgo), pondrán las bases para que otros actores más o menos poderosos hagan lo mismo.

Los atentados en Estados Unidos de 2001 y la guerra global contra el terrorismo y el “eje del mal” desatada por la Administración republicana, no han contribuido a hacer del Mundo un lugar más seguro.

Esta política de “cheque en blanco”, en aras de tan loable fin como la captura de los terroristas en su parcela de utilización de la fuerza militar se ha hecho a través de la brecha abierta en Naciones Unidas en el año 1999 por la forma de intervenir en Kosovo.

En los años posteriores a 2001 un mundo que se fragmenta en espacios de seguridad, hace que uno de ellos entre en erupción. Éste no es otro que el norteamericano. Otros por ahora, irradian inestabilidad y no es en absoluto descartable que en un futuro convulsionen.

#### *Algunas consecuencias y riesgos para Naciones Unidas*

“La guerra es una contienda moral que se gana en los templos antes de desatarse.”

Esta frase recordada por el presidente John F. Kennedy que da base a su elección para llevar el problema de los misiles soviéticos en Cuba al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, escrita por Sun Tzu en el siglo I a DE c., nos pone en la pista de cuál ha de ser la senda a cubrir para remediar la espiral de descontrol e inseguridad, generada por el concepto de guerra preventiva. La vulneración de las provisiones de la Carta relativas al monopolio de la autorización del uso de la fuerza, así como la impunidad de esa nueva discrecionalidad, no constituyen el mejor camino para procurarnos más seguridad en un mañana cercano. Los “riesgos” crecientes de proseguir en esta línea pueden ser cifrados en los siguientes:

1. Posibilidad de “fragmentación del sistema de seguridad colectivo y global” de Naciones Unidas. El resultado sería que ante los precedentes de Kosovo y la acción militar contra Irak, otros actores regionales como China, Rusia, India, o el más difuso denominado como el fundamentalismo islámico definan su propio “espacio de seguridad”. Consecuencia de ello es la “proliferación de armamentos” a nivel convencional así como nuclear. La utilización de la disuasión atómica y en especial la determinación a usarla serán claves para ordenar su propio espacio y evitar interferencias externas. Los casos de China, Rusia, Corea del Norte e Israel son buena prueba de ello, la disuasión nuclear funciona. Hasta el momento sólo Rusia se ha cobrado sus réditos obteniendo la aquiescencia del resto de actores para solucionar la cuestión chechena. No es desdeñable que ante eventuales coyunturas internas o externas algún gendarme de un espacio de seguridad podría llegar a “exigir su beneficio o derecho adquirido” por la desregularización del uso de la fuerza y el fin del monopolio de Naciones Unidas en cuanto a su autorización.
2. “Pérdida de legitimidad de Naciones Unidas”, achacada a la misma, cuando como resultado de su carácter intergubernamental son los propios gobiernos quienes

marcan sus procesos, en especial los miembros del Consejo de Seguridad. Esto puede ser tremendamente delicado si un espacio de seguridad decide emprender una acción sobre la base de los precedentes de inoperatividad y deslegitimación de Naciones Unidas.

3. “Transformación de Irak” a día de hoy (septiembre de 2004) en un “territorio sin Estado” en el cual proliferan los grupos terroristas, llegando a aunar esfuerzos antiguos componentes del Partido Baaz con terroristas foráneos de la red Al Qaeda, recordando el caso afgano. Una salida de las tropas internacionales convertiría a Irak en un nuevo Afganistán, santuario de terrorismo.
4. “Percepción” en gran parte del mundo de que el Consejo de Seguridad de la ONU es un directorio de potencias que aplica el “doble rasero” en función de sus intereses con total impunidad. Citar los vetos de Washington a favor de Israel, los argumentos sobre la existencia de armas de destrucción masiva para justificar una acción contra Irak, no ayudan a reforzar la imagen ni la labor de Naciones Unidas, además de hacer un flaco favor a la seguridad internacional.

#### *Propuestas constructivas para someter a reflexión*

Vuelta al sistema de Naciones Unidas. La guerra, el terrorismo internacional, el subdesarrollo, son riesgos y amenazas que combatidas con voluntad política desde un marco multinacional, coordinado y conjunto se nos antojan como la mejor manera de abordar y legitimar la lucha contra estos problemas globales.

En la línea de J. Nye (<sup>122</sup>), el unilateralismo norteamericano es tan sólo militar, no lo es en lo económico (ni puede, ni debe), ni tampoco en lo que a relaciones transnacionales se refiere. La aceptación de considerar a Estados Unidos o sus políticas como imperiales, se nos antoja otro cliché como los anteriores del tipo “nuevo orden mundial”, “dividendos de paz”, “nueva tipología de conflictos”.... Washington en su guerra contra el terror está atollado en Irak. El síndrome de Vietnam, su carácter de república democrática, la competitividad económica a nivel mundial hacen difícil acuñar símiles en latín como los de *pax americana*, debido a las abismales distancias estructurales entre el siglo XXI e incluso el final de la Segunda Guerra Mundial.

---

<sup>122</sup> Nye J. “The new Rome meets the new barbarians”, *The Economist*, London, 2002, págs 23-25.

Reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sin suprimir el derecho de veto a los países que ya lo poseen en virtud de miembros permanentes. Proponer alguna de esas medidas “populistas” sería poco inteligente ya que no podría salir adelante por dos razones. La primera es que los países con derecho de veto no van a consentir que se les quite su cuota de poder; sería suicida por tanto, impulsar ese camino. La segunda viene contenida en la propia carta al afirmar en el artículo 108 que las reformas habrán de ser aprobadas por un quórum de dos tercios en Asamblea General así como con el “voto afirmativo” de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Una iniciativa para su reforma podría ser el “aumento de los miembros permanentes” del Consejo de Seguridad para al menos contrapesar y validar con mayor fuerza sus iniciativas.

Una ampliación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, “contribuiría” a cercenar los recelos de la doble vara de medir, daría más legitimidad política, disminuyendo el efecto de visibilidad negativa producido por la imagen de club exclusivo de los miembros permanentes, así como de directorio de potencias decimonónico como implementador de políticas coloniales... efectos estos que en este mundo en transición, vemos como positivos en la senda del *soft power* (<sup>123</sup>) de Nye.

Revisión profunda de los principios de soberanía, no intervención, así como el alcance de la vinculación de la violación de los derechos humanos con la de amenaza para la paz y seguridad internacionales. El principio de soberanía no puede ser el parapeto en el que se escuden los gobiernos despóticos para violar los derechos humanos de sus pueblos y amenazar la seguridad del resto del mundo.

El principio de intervenir en un Estado en el que se están violando los derechos humanos, etc., ha de realizarse bajo la responsabilidad de la ONU y siguiendo las provisiones del Derecho Internacional. La búsqueda de un “sistema de gestión o protocolo de intervención” debe ser la base desde la cual emane la legalidad jurídica así como la legitimidad política y ética de la intervención militar en la forma de dar respuestas objetivas, ciertas y fiables a los siguientes interrogantes:

1. Establecimiento de los criterios o circunstancias de los que pudiera surgir una necesidad de intervención: “¿Por qué se ha de intervenir?”

2. De la misma manera y consecuencia de lo anterior habrá de ponderarse la urgencia o *timing* de intervención: “¿Cuándo intervenir?”
3. Búsqueda de un consenso sobre quienes tienen, deben y pueden intervenir, en virtud de criterios políticos, económicos, geográficos y militares: “¿Quién ha de intervenir?”
4. Objetivos y procedimientos claros a la hora de intervenir: “¿Cómo se ha de intervenir?”
5. Este protocolo se completará con una serie de consideraciones, que al hilo de la intervención de la OTAN en Kosovo, el primer ministro británico Tony Blair <sup>(124)</sup> consideraba que se las debía responder afirmativamente antes de toda acción:
  - ¿Estamos seguros de nuestra causa?
  - ¿Hemos agotado todas las opciones diplomáticas?
  - ¿Son las operaciones militares que se pueden llevar a cabo sensatas y prudentes?
  - ¿Estamos preparados para defender una posición a largo plazo?
  - ¿Tenemos intereses nacionales en juego?
  - ¿Se va a reducir o a aumentar el daño con la intervención?
6. Establecimiento de una “inteligente y adecuada política de comunicación” <sup>(125)</sup> paralela a este protocolo de intervención, ya que de nada sirve hacer las cosas bien sino se sabe transmitirlo a las opiniones públicas tanto de los países que intervendrán como los que serán intervenidos. Hace unos años se hablaba de la monoglobalización a través del “efecto CNN”; hoy día ese monopolio se ha roto y no hay más que ver el impacto que en el mundo árabe tienen las cadenas como *Al-Yazzira*.

---

<sup>123</sup> Nye J. y Owens W. A. “Estados Unidos y el poder de la información” *Política Exterior*, Madrid, 1997, p. 63-81

<sup>124</sup> Blair T. “*The Doctrine of the International Community*”, Chicago, 22 de abril de 1999

<sup>125</sup> Wriston W. B. “Bits, bytes and Diplomacy”, *Foreign Affairs*, sept./oct 1997, P.173-182.

Desactivación del conflicto árabe-israelí, en todas sus dimensiones y partes con garantías para las susodichas. La negación del mismo significa inflamar aún más el espacio de seguridad islámico, con el aumento de la amenaza asimétrica de la hidra que supone el terrorismo islámico. “Dos problemas” en el caso palestino se vislumbran. El “retorno de los refugiados” que para Israel, por su número y las tasas de natalidad de israelíes y palestinos en un Israel democrático cierto es que en unos años podrían “hacerse por las elecciones con el Estado”, quedaría amortiguado por la proclamación y contribución a la viabilidad de un Estado palestino.

El segundo escollo a nuestro entender es que un “país democrático palestino”, eficaz en el terreno económico y social, estable desde un punto de vista político, es un peligroso precedente para las monarquías y Estados despóticos y oligárquicos de Oriente Medio y el Magreb con muy débiles bases de legitimidad y carácter de sistemas políticos cerrados. Una democracia “americana”, impuesta en Irak a corto plazo no irradiaría tanta “amenaza democrática” como la de una Palestina democrática y en progreso, surgida por, desde y para los palestinos.

#### ANEXO 1





## BIBLIOGRAFÍA

- Andrés Sáenz de Santa María M.P. 1999. "Kosovo: todo por el Derecho Internacional pero sin el Derecho Internacional". Barcelona, *Meridiano CERI*, nº 28.
- Barbé E. 2003. *Relaciones internacionales*. Madrid, Tecnos.
- Clark W. 2004. *¿Qué ha fallado en Iraq?*. Barcelona, Ed. Crítica.
- Mariño Menéndez F. "Algunas consideraciones sobre Derecho Internacional relativas a la protección de derechos fundamentales", Madrid, en *Revista de Occidente*, enero de 2001, Fundación Ortega y Gasset.
- Montbrial de T. 1998. "Interventions internationales, souveraineté des états et démocratie » en *Politique Étrangère* nº 3, París.
- Nanda V. 1990. "Agora: forces in Panama: defenders, aggressors or human rights activists? The validity of United States intervention in Panama under international Law" en *Annuary of International Law*, nº 84.
- Nye J. 2002 "New barbarians meets the new Rome", Londres en *The Economist*.
- Nye J. y Owens W. A. "Estados Unidos y el poder de la información". Madrid, en *Política Exterior*, 1997.
- Fernández Casadevante Romani C. 1997. "El poder y el derecho en las Naciones Unidas: la discrecionalidad del Consejo de Seguridad" en Fernández de Casadevante y Quel F.J. (Coord.) *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, Barcelona, Ariel Derecho.
- Ortega Perol. 2001. *La intervención de la OTAN en Yugoslavia*. Oviedo, Septem ediciones.
- Pastor Ridruejo J.A. 1994. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Madrid, Tecnos (5ªed.).
- Ramón Chornet C. 1995. *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en Derecho Internacional*. Valladolid, Trotta.
- Truyol y Serra A. 2001 *La sociedad internacional*, Madrid, Alianza, (1ªed. 1974)