

Domingo Antonio Aznar Jordán

La intervención de humanidad:
¿paso adelante en la evolución del
sistema de seguridad colectiva de
las Naciones Unidas o nueva
forma de imperialismo?

Departamento
Derecho Público

Director/es
Salinas Alcega, Sergio

<http://zaguan.unizar.es/collection/Tesis>



Universidad
Zaragoza

Tesis Doctoral

**LA INTERVENCIÓN DE HUMANIDAD:
¿PASO ADELANTE EN LA
EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE
SEGURIDAD COLECTIVA DE LAS
NACIONES UNIDAS O NUEVA FORMA
DE IMPERIALISMO?**

Autor

Domingo Antonio Aznar Jordán

Director/es

Salinas Alcega, Sergio

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Derecho Público

2016



Universidad Zaragoza

FACULTAD DE DERECHO
Departamento de Derecho Público
Área de Derecho Internacional y
relaciones internacionales

**LA INTERVENCIÓN DE HUMANIDAD: ¿PASO ADELANTE EN
LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA
DE LAS NACIONES UNIDAS O NUEVA FORMA DE
IMPERIALISMO?**

Domingo Antonio Aznar Jordán

ÍNDICE

	Páginas
Abreviaturas empleadas	7
Introducción	11
PRIMERA PARTE	
Capítulo I: Progreso histórico hacia la prohibición del recurso a la fuerza. Su influencia en la intervención de humanidad.	18
I-. La legitimación de la guerra y su limitación al supuesto de guerra justa en la escolástica. La Escuela de Salamanca.	19
II-. Guerras de religión, guerras hegemónicas y desarrollo del iusnaturalismo racionalista.	26
1-. Hugo Grocio.	27
2-. Tomas Hobbes.	30
3-. Samuel Puffendorf.	32
4-. D.M. de Wolf.	33
5-. Emmerich de Vattel.....	34
III-, El recurso ilimitado a la fuerza armada como característica intrínseca del Estado.	38
1-. La guerra total: de Clausewitz a Liddel Hart.	39
2-. La paz perpetua de Kant.	42
3-. El imperialismo y la intervención generalizada en todo el globo.	44
IV-. Las primeras restricciones normativas limitativas del derecho al uso de la fuerza.	46
Capítulo II: De la existencia de la guerra.	55
I-. Realismo y neorrealismo.	59
II-. Economía y hegemonía.	65
III-. Economía, sociedad y guerra.	69

IV-. Cooperación <i>versus</i> conflicto.	72
V-. Un mundo complejo y conflictivo.	74
VI-. El papel del Derecho internacional.	82
Capítulo III: El sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas.	87
I-. Somera reflexión histórica sobre el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas.	90
II-. Breve examen del sistema de seguridad colectiva instaurado en la Carta de San Francisco.	96
1-. El <i>ius ad Bellum</i> en el sistema de seguridad de las Naciones Unidas.	96
2-. Estructura del sistema de seguridad.	97
III-. Problemas de interpretación relativas a la prohibición del recurso a la fuerza.	104
1-. Problemas de interpretación literal de los textos.	105
A) <i>El sentido de la expresión «uso de la fuerza» en las relaciones internacionales.</i>	106
B) <i>Tipo de fuerza prohibido.</i>	109
a) <i>Distinción entre guerra de agresión, actos de agresión y otros usos menos intensos de la fuerza.</i>	111
b) <i>Los usos indirectos de la fuerza</i>	128
2-. Cuestiones de carácter ideológico. La naturaleza jurídica de la Carta de las Naciones Unidas.	136
A) <i>Consecuencia de la no aplicación de las disposiciones del tratado y de la variación sustancial de las circunstancias en que fue ratificado.</i>	138
B) <i>La concepción socialista del nuevo Derecho internacional y el principio de coexistencia pacífica.</i>	148
C) <i>La Organización de las Naciones Unidas como federación de Estados libres. La búsqueda de la paz kantiana.</i>	152
IV-. Posibilidad de una intervención de humanidad bajo el sistema de seguridad de las Naciones Unidas.	154
 SEGUNDA PARTE	
Capítulo I: El nuevo impulso del concepto de seguridad colectiva a partir de la década de los noventa: puerta abierta a la intervención de humanidad.	157

I-. La reunión en la cumbre de enero de 1992 y su inmediata evolución.	158
II-. La delegación del uso del uso institucional de la fuerza en los Estados miembros.	163
III-. El recurso a la cooperación con los organismos regionales.	178
IV-. La aparición de los Estados fallidos.	198
1-. Causas de la desestructuración de los Estados.	200
2-. Características de los conflictos en los Estados fallidos.	204
IV-. La intervención a favor de los derechos humanos o intervención de humanidad.	206
Capítulo II: Un inestable mundo multipolar.	213
I-. El declive de la hegemonía estadounidense.	213
II-. China.	218
1-. La geopolítica de la República Popular China.	219
2-. Puntos conflictivos de China en Asia	225
A) <i>Taiwan</i>	225
B) <i>Japón</i>	226
C) <i>India</i>	231
D) <i>Corea del Norte</i>	232
E) <i>El mar de China Meridional</i>	232
3-. Las dos posibles alternativas de China.	234
4-. Una potencia con aspiraciones globales.	235
III-. La Federación Rusa.	242
1-. La geopolítica de la Federación Rusa.	242
2-. El potencial bélico de la Federación Rusa.	250
3-. La Federación Rusa como potencia energética.	253
4-. La Federación Rusa como potencia proclive al uso de la fuerza.	256
IV- <i>India</i>	260
V-. <i>Brasil</i>	266
VI-. Un inestable mundo multipolar heterogéneo.	275
TERCERA PARTE	
Capítulo 1: Responsabilidad internacional del Estado por violación de los derechos humanos.	283

I-. El respeto a los derechos humanos como principio del Derecho internacional.	283
II-. La configuración de las violaciones de los derechos humanos como crimen internacional.	284
1-. Factores y circunstancias que condujeron a la diferenciación entre crímenes y delitos internacionales.	285
A) <i>La aparición de normas de ius cogens.</i>	286
B) <i>La incriminación individual de determinados actos.</i>	289
C) <i>La atribución de consecuencias especiales a la violación de determinadas obligaciones</i>	294
2-. La pluralidad de sujetos lesionados como resultado de la comisión de un crimen internacional. Sus consecuencias inmediatas.	296
A) <i>Estados lesionados por un crimen internacional. Derechos subjetivos de los mismos en función de los perjuicios sufridos.</i>	296
B) <i>Contramedidas y sanciones como respuesta al crimen internacional</i>	303
III-. Crítica a la distinción entre crímenes y delitos internacionales. Desaparición del concepto y sustitución por el de <i>violaciones graves de obligaciones esenciales para la comunidad internacional.</i>	311
1-.La definición de crimen internacional contenida en el <i>Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad de los Estados.</i>	312
2-. La determinación de la existencia de un crimen internacional.	317
3-. La cuestión de la responsabilidad penal del Estado.	321
4-. Inexistencia de un régimen de responsabilidad internacional netamente diferenciado para los crímenes internacionales.	326
IV-. La concurrencia de las disposiciones del <i>Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados</i> con las facultades del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en orden al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales: el antiguo 39 y el actual 59 del <i>Proyecto</i> y el artículo 103 de la Carta.	330
V-. Contramedidas y uso de la fuerza. La antijuridicidad intrínseca de la intervención armada unilateral para la defensa de los derechos humanos.	337
Capítulo II: Evolución hacia una protección humanitaria armada. La intervención de humanidad. El caso de Kosovo. ...	340
I-. La instauración de un posible derecho de asistencia humanitaria.	340

II–. El socorro a las víctimas de los conflictos armados. De la <i>asistencia humanitaria armada</i> a la intervención de humanidad. ...	345
III–. La intervención de humanidad.	352
1–. La intervención de la OTAN en Kosovo como <i>paradigma</i> de una moderna intervención de humanidad.	354
2–. La intervención de humanidad desde una interpretación estricta del Derecho internacional vigente.	356
3–. Los intentos de justificar la intervención de humanidad sobre la base del Derecho internacional general.	361
A) <i>Formación de una nueva norma sobre la base de la prioridad de nuevos principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas.</i>	362
B) <i>Los intentos de justificación basados en fundamentos de orden ético.</i>	363
C) <i>La existencia de obligaciones erga omnes como fundamento de una intervención de humanidad.</i>	366
D) <i>La legitimidad de la intervención de humanidad a modo de consenso difuso entre Estados.</i>	370
E) <i>La urgencia como requisito legitimador.</i>	371
F) <i>Una acción por cuenta del Consejo de Seguridad.</i>	372
G) <i>La teoría de la autorización implícita del Consejo de Seguridad.</i>	372
H) <i>La conservación del marco jurídico formal de las Naciones Unidas: el recurso a la Asamblea General.</i>	376
4–. La oposición a la intervención fundamentada en criterios materiales de <i>ius in bello</i>	377
A) <i>Los daños a las personas y bienes civiles.</i>	378
B) <i>La controvertida aplicación de la doctrina táctica del poder aeronaval a las intervenciones de humanidad.</i>	380
C) <i>La aplicación de las nuevas doctrinas militares norteamericanas.</i>	392
Capítulo III: La responsabilidad de proteger. La intervención en Libia y la intervención armada por motivos humanitarios como forma de imperialismo.	394
I–. La responsabilidad de proteger.	395
1–. Soberanía y responsabilidad de proteger.	400
2–. ¿Quién decide intervenir?	414
II–. La guerra de Libia como <i>paradigma</i> de la responsabilidad de proteger.	428
1–. La reacción de la comunidad internacional.	431

2-. La Resolución 1973, de 17 de marzo de 2011, del Consejo de Seguridad, y su aplicación.	441
III-. La intervención armada por causas humanitarias como forma de imperialismo.	447
Conclusiones.	450
Bibliografía.	464

ABREVIATURAS EMPLEADAS

ABM	Defensa contra misiles balísticos.
ADI	Anuario de Derecho Internacional.
AEDI	Anuario Español de Derecho Internacional.
AFDI	<i>Annuaire Française de Droit International.</i>
AIDI	<i>Annuaire de l'Institut de Droit International.</i>
ALBA	Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América.
ALCA	Área de libre comercio de las Américas.
AJIL	<i>American Journal International Law.</i>
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.
ATNUTO	Administración Transitoria de las Naciones Unidas en Timor Oriental.
BM	Banco Mundial.
BRICA	Brasil, Rusia, India, China y los países del Golfo Pérsico.
BRIC	Brasil, Rusia, India y China.
BRICET	Brasil, Rusia, India, China y los países del Este de Europa.
BRIMC	Brasil, Rusia, India, México y China.
BRICK	Brasil, Rusia, India, China y Corea del Sur.
BTC	Oleoducto Bakú–Tiflis–Ceyhan.
C. de S.	Consejo de Seguridad.
CDS	Consejo Suramericano de Defensa.
CAN	Consejo del Atlántico Norte.
CAREC	Cooperación Económica en Asia Central.
CELAC	Comunidad de Estados de Latinoamérica y El Caribe.
CDI	Comisión de Derecho Internacional.
CDI, <i>Anuario...</i>	Anuario de la Comisión de Derecho Internacional.
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental.

CEI	Comunidad de Estados Independientes.
CESEDEN	Centro Superior de Estudios de la Defensa.
CIISE	Comisión internacional sobre la Intervención y la Soberanía de los Estados.
CIJ	Tribunal Internacional de Justicia.
CIVETS	Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica.
CIJ, <i>Recueil...</i>	Repertorio de jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia.
CNT	Consejo Nacional de Transición libio.
CPJI	Tribunal Permanente de Justicia Internacional.
CSCE	Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa.
ECOMOG	<i>Economic Community of West African States Monitoring Group.</i>
EEUU	Estados Unidos.
EJIL	<i>European Journal of International Law.</i>
ELAS	Ejército de Liberación del Pueblo.
FENU	Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas.
FOCAC	Foro de Desarrollo Chino–Africano.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
FOCC	Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas.
FORNOPRU	Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en Bosnia–herzegovina
FRS	Fundación para la Investigación Estratégica.
FSNU	Fuerzas de Seguridad de las Naciones Unidas en Guinea Occidental,
G-4	Grupo compuesto por Alemania, Brasil, India y Japón.
G-8	Grupo informal de países cuyo peso político, económico y miliar se tiene por relevante: Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Alemania, Reino Unido, Japón Y Rusia.
G-20	Ampliación del G-8 para acoger a las potencias emergentes.
GATT	Organización Internacional de Libre Comercio.
GICL	Grupo Islámico Combatiente Libio.
GUAM	Asociación de Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia.

IBSA	India, Brasil y Sudáfrica.
ICBM	Misil balístico intercontinental.
ICG	<i>International Crisis Group.</i>
IDE	Inversión Extranjera Directa.
IDI	Instituto de Derecho Internacional.
IFOR	<i>Implementation Force</i> en Bosnia–Herzegovina.
ILM	<i>International legal materials</i>
INTERFET	Fuerza multinacional de interposición para Timor Oriental.
KFOR	<i>Kosovo Force.</i>
MERCOSUR	Organización subregional constituida por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.
MINUK	Misión de Administración Interina de las Naciones Unidas en Kosovo.
MINUTO	Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental.
MINUSTA	Misión de Naciones Unidad en Haití.
NDRM	Proyecto de Nueva Doctrina Militar rusa.
NNUU	Naciones Unidas.
NWS	<i>Nuclear Weapon States.</i>
OCS	Organización de Cooperación de Shanghái.
OEA	Organización de Estados Americanos.
OIEA	Organización Internacional de la Energía Atómica.
OIF	Organización Internacional de la Francofonía.
OMC	Organización Mundial del Comercio.
OMEL	<i>Mittal Energy Ltd.</i>
UNAMSIL	Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona.
ONG	Organización no gubernamental.
ONGC	<i>Oil and Gas Corporation.</i>
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
ONUC	Misión de las Naciones Unidas en el Congo.
ONYOM	Misión de Observación de las Naciones Unidas en Yemen.
OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa.
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
OUA	Organización para la Unidad Africana.
OVL	División de <i>Oil and Gas Corporation.</i>

PECS	Política Europea de Seguridad Común.
PIB	Producto interior bruto.
RBDI	<i>Revue Belge de Droit International</i>
RDCADI	<i>Recueil des Cours de l'Academie de Droit International.</i>
RDI	<i>Rivista de Diritto Internazionale.</i>
REDI	Revista Española de Derecho Internacional.
REDM	Revista Española de Derecho Militar.
RGDIP	<i>Revue Générale de Droit International Public.</i>
SAM	Misil superficie–aire.
SLBM	Misiles balísticos lanzados desde submarinos.
START	Tratado de reducción de armas estratégicas.
TAP	Gaseoducto Trukmenistán–Afganistán–Pakistán.
TJI	Tribunal Internacional de Justicia.
TPJI	Tribunal Permanente de Justicia Internacional.
UÇK	Ejército de Liberación de Kosovo.
UE	Unión Europea.
UEO	Unión Europea Occidental.
UNASUR	Unión de Naciones Sudamericanas.
UNIFICYP	Fuerzas de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz en Chipre.
UNIMOVIC	Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación y Control.
ONUMOZ	Misión de las Naciones Unidas en Mozambique.
ONUSOM	Misión de las Naciones Unidas en Somalia.
UNPROFOR	<i>United Nations Protection Forces</i> en Bosnia–Herzegovina
UNSCOM	Comisión Especial de las Naciones Unidas.
UNTSO	Organización para la Supervisión de la Tregua de Naciones Unidas.
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.
4GW	Guerras de cuarta generación.

INTRODUCCIÓN

La intervención de humanidad es conocida como la intervención de una o varias potencias extranjeras en un tercer país con objeto de proteger a personas que no son nacionales suyos cuando se ven gravemente afectados sus derechos humanos fundamentales. Conviene, pues, diferenciarla de la *intervención por razones de humanidad* que atiende a la protección de ciudadanos nacionales en el extranjero, tal como ha distinguido la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas cuando, en los trabajos previos a la elaboración del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*, examinó el estado de necesidad como causa excluyente de la ilicitud de un hecho internacional.

Hunde sus raíces en las concepciones jurídicas antiguas de los siglos XVII y XVIII. Fueron tiempos de conquista de nuevas tierras, sometidas la mayor parte de ellas a regímenes de gobierno despóticos. Alcanzó su configuración culmen en el siglo XIX, con la denominada *Cuestión de Oriente*, para perder pujanza teórica en el siglo XX con la prohibición general del recurso a la fuerza armada en las relaciones internacionales efectuada en el Capítulo 2.4 de la Carta de San Francisco y la instauración del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas.

Sin embargo, por un lado, esto no impidió intervenciones puntuales de este tipo, como la de La India en Bangladesh o la de Vietnam en Camboya, a la par que, por otra parte, se empezaron a abrir importantes brechas respecto a la proscripción del uso de la fuerza con la aparición de los usos menores e indirectos de la misma y actos de agresión aislados que se agotaban en sí mismos. Y es que la guerra, como actividad racional humana tendente al logro de unos fines determinados, no puede suprimirse con la simple redacción de un texto jurídico.

Con la aparición de una importante pujanza a favor de los derechos humanos en las décadas de los setenta y ochenta del pasado siglo, con avances significativos en materia del clásico Derecho humanitario y la aparición de un denominado *derecho-deber de injerencia* para socorrer a las poblaciones en peligro, comenzó una serie de intervenciones de las Naciones Unidas en zonas de conflicto armado para proporcionar

ayuda humanitaria a la población que, progresivamente, se fueron ampliando, coincidiendo con las sangrientas confrontaciones de los diez últimos años de dicha centuria, a la creación de zonas seguras para los civiles que se veían atrapados en mitad de los combates, dando lugar a lo que un sector de la doctrina ha venido en denominar *asistencia humanitaria armada*. De esta última a la intervención de humanidad clásica no la separaba sino una delgada frontera que se cruzó en 1999 con la operación de la Alianza Atlántica contra Yugoslavia con ocasión del conflicto de Kosovo.

A principios del siglo XXI ha aparecido un nuevo concepto en el Derecho internacional: *la responsabilidad de proteger*. Ésta sitúa al Estado como principal responsable de sustraer a su población del genocidio, la limpieza étnica y los crímenes de guerra y de lesa humanidad; pero si éste no quiere o no puede ejercer su responsabilidad, establece una subsidiaria a cargo de la comunidad internacional.

La responsabilidad de proteger se configura como una alternativa legítima frente a la tradicional intervención de humanidad, porque añade un paso previo, la prevención y uno subsiguiente, la reconstrucción, a la respuesta a las violaciones de los derechos humanos que, en caso extremo, pueden ser resguardados por la fuerza de las armas. De modo que ha llegado a plantearse si la actuación armada emprendida en el ejercicio de la responsabilidad de proteger no constituiría una nueva excepción –junto con la legítima defensa y la acción institucional armada dirigida por las Naciones Unidas– a la prohibición del recurso a la fuerza.

En este trabajo se va a analizar la evolución operada en el Derecho internacional, concretamente en el emanado de las Naciones Unidas, para llegar hasta la elaboración de la responsabilidad de proteger y su aplicación práctica, interrogándose si tanto dicha responsabilidad como su antecesora, la intervención de humanidad, no entrañan, en el fondo, sino un modo de imperialismo.

La obra se divide en tres partes, con un total de ocho capítulos, repartidos los tres primeros en la primera parte, dos en la segunda y tres en la tercera; por último se desarrollan una conclusiones en las que se efectúa un resumen de todo lo analizado y se extraen los resultados del mismo.

En la primera parte se estudia el proceso histórico que ha conducido paulatinamente a la prohibición del uso de la fuerza y su influencia en la intervención de

humanidad, la existencia de la guerra como una realidad que no es posible ignorar y el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas.

Durante el primer capítulo se constata que la limitación del recurso a la fuerza ha sufrido una serie de altibajos a lo largo de la Historia. Para ello se examinan las teorías de los autores clásicos, empezando por la Escolástica española y su noción de guerra justa, pasando por los iusnaturalistas racionalistas, hasta llegar a las concepciones del uso indiscriminado de la guerra y su posterior restricción hasta llegar al Pacto de la Sociedad de Naciones. Es de destacar que tanto para los defensores de la guerra justa, como para autores como GROCIO y DE VATTEL, la intervención de humanidad constituía una causa de licitud de la lucha armada.

En el segundo capítulo se constata la existencia de la guerra como un hecho que no es posible ignorar. Se efectúa un breve estudio –que no pretende en absoluto ser exhaustivo, por ser un campo más propio de las Ciencias Políticas que del Derecho– de las teorías más destacadas relativas a las relaciones de poder entre los Estados, empezando por la más clásica, como es la escuela realista hasta las más complejas que intercalan elementos económicos y societarios. Sin olvidar a autores que defienden las relaciones de cooperación entre Estados como mucho más prolongadas y fecundas y el papel del Derecho internacional en las relaciones transnacionales, se configura la existencia de un mundo complejo y conflictivo que no puede, todavía, dar la espalda al hecho de la guerra.

Se dedica el tercer capítulo al sistema de seguridad colectiva instaurado en la Carta de las Naciones Unidas. Aquí se ha buscado un equilibrio entre una descripción esencial de las características principales del mismo y el planteamiento de problemas concretos que surgen del origen histórico de la Organización, de la interpretación literal de la Carta y de las interpretaciones que podrían denominarse de tipo ideológico. Merece especial atención la distinción –tan ausente en la doctrina– entre guerra de agresión y actos de agresión, cuyas consecuencias en absoluto pueden ser las mismas. También se recogen los usos menores e indirectos de la fuerza y sus efectos, pues constituyen brechas abiertas que la Carta no ha previsto y que sirven para ejercer la violencia sobre los Estados. Para este estudio se ha recurrido a las aportaciones doctrinales de distintos autores, al análisis de diversas resoluciones tanto de la Asamblea General de las Naciones Unidas como del Consejo de Seguridad, y a la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia.

En la segunda parte se abordan dos temas interconectados que añaden más complejidad a la aplicación de la Carta de las Naciones Unidas: el intento de instauración de un nuevo orden internacional a partir de la década de los noventa del siglo pasado, con el protagonismo de esta Organización, especialmente el Consejo de Seguridad y el paso de un mundo bipolar a uno multipolar.

Se examina en el primer capítulo la evolución del uso de la fuerza autorizado por el Consejo de Seguridad más semejante a la acción colectiva institucional prevista en el texto de la Carta, especialmente con su primer precedente, la Guerra del Golfo, junto con la problemática desencadenada a raíz de lo dispuesto en la Resolución 678 (1990). Se continúa con la exposición de la deriva consistente en la autorización para emprender acciones coercitivas a Estados miembros u Organismos regionales, en defecto de una verdadera operación dirigida por Naciones Unidas. Todo ello coincidente con la eclosión de los denominados *Estados fallidos* y los sucesivos e interminables conflictos desencadenados en el interior de los mismos y que conforman un estado de anarquía en determinadas regiones del globo al que la comunidad internacional se ha ido acostumbrando, pero donde se cometen graves y masivas violaciones de los derechos humanos: limpieza étnica, genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad.

Continúa analizándose en el segundo capítulo la aparición en el siglo XXI de un inestable mundo multipolar, coincidente con el declive de la hegemonía estadounidense con que se inició la centuria. En concreto se estudian las características, intereses y potenciales económicos, políticos y militares de cuatro de las principales potencias emergentes: China, la Federación Rusa, La India y Brasil, para terminar de definir el escenario internacional en sobre el que se ha de aplicar el principio de prohibición del uso de la fuerza y las posibles intervenciones de humanidad para defensa de los derechos humanos en terceros Estados donde se producen los abusos antes mencionados. Para la elaboración de este capítulo se ha recurrido esencialmente a textos doctrinales, siendo abundantes las referencias a obras editadas por el CESEDEN y el Strategic Studies Institute, dependiente del U.S. Army College, los cuales han dedicado múltiples estudios e investigaciones a esta materia.

Por último, en la tercera parte se aborda la intervención de humanidad y la responsabilidad de proteger, como alternativa más legítima a la misma.

Comienza con un primer capítulo dedicado a la responsabilidad internacional del Estado por la comisión de violaciones graves de los derechos humanos, con objeto de delimitar qué medidas pueden adoptar el resto de los Estados ante estas situaciones. Es preciso efectuar un somero estudio del régimen de la responsabilidad internacional a que puede ser sometido un Estado donde se infrinjan las más elementales disposiciones sobre el respeto a los derechos humanos, tanto más cuanto que muchas de las obligaciones *erga omnes* tienen su origen en la defensa de tales derechos, a raíz de constituir uno de los propósitos de las Naciones Unidas en su artículo 1.3: «Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión». Se ha partido de las elaboraciones llevadas a cabo por la Comisión de Derecho Internacional en relación con la noción de «crimen internacional», hasta llegar, con el texto del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*, a la más actual de *violaciones graves de obligaciones esenciales para la comunidad internacional en su conjunto*. Ha parecido conveniente aprovechar los extensos trabajos efectuados por la Comisión de Derecho Internacional relativos a la delimitación del crimen internacional, pues aunque luego esta figura ha desaparecido del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*, pueden añadir algo de luz a lo que han pasado a ser violaciones graves de obligaciones esenciales para la comunidad internacional.

Continúa el segundo capítulo exponiendo cómo, de la protección de la ayuda humanitaria a las poblaciones en peligro de las zonas de combate, se ha pasado a una *asistencia humanitaria armada* en vistas a la creación de las denominadas *zonas seguras* por parte de fuerzas de Naciones Unidas, y de ahí a la simple y clásica intervención de humanidad, como fue en el caso de Kosovo, el cual se analiza pormenorizadamente a nivel doctrinal, pues fueron muchas las opiniones a favor de la intervención, a pesar de no contar con la autorización del Consejo de Seguridad, y que se justificaron de múltiples modos, tanto desde el punto de vista jurídico como atendiendo a cuestiones meramente morales.

Termina el tercer capítulo con el análisis de una nueva noción que ha aparecido en el Derecho internacional: la responsabilidad de proteger. Basándose en textos elaborados en el seno de las Naciones Unidas, tanto informes del Secretario General

como Resoluciones de la Asamblea, y sobre todo, en el informe de la Comisión sobre la Intervención y la Soberanía de los Estados, se analiza la progresiva determinación del concepto y se plantea si constituye una nueva excepción a las limitaciones del uso de la fuerza. Dos puntos han merecido especial atención: la variación de la idea de soberanía estatal y hasta qué punto ésta es asumida por los Estados, y quién tiene la competencia y la capacidad de decidir para intervenir militarmente. Se continúa con el análisis de la primera intervención que se ha pretendido justificar mediante la aplicación de la responsabilidad de proteger: los bombardeos de la OTAN en Libia con motivo de la rebelión de parte de la población contra el régimen del coronel Gadafi. De ahí, como ya se ha indicado anteriormente, se intenta extraer la conclusión de si, dado el sistema internacional vigente, la responsabilidad de proteger y, por ende, la intervención de humanidad, constituyen acciones desinteresadas de la *comunidad internacional* u obedecen, más bien, a un tipo de imperialismo.

En las conclusiones se lleva a cabo un resumen de todo lo estudiado y se intentan extraer las consecuencias de ello.

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO I

PROGRESO HISTÓRICO HACIA LA PROHIBICIÓN DEL RECURSO A LA FUERZA. SU INFLUENCIA EN LA INTERVENCIÓN DE HUMANIDAD

Ya desde antiguo, ha existido una pulsión entre quienes proclamaban una suerte de derecho inmanente a recurrir al uso de la violencia contra otros grupos humanos y quienes restringían esta opción a supuestos excepcionales. Como ha expresado DÍAZ BARRADO, para llegar a una prohibición absoluta, a escala universal, de la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, tal como se postula en la actualidad, ha sido preciso recorrer un largo proceso histórico¹. Proceso éste que no se ha desarrollado de modo progresivo, sino que, como ha puesto de relieve BUSQUETS BRAGULAT, se encuentra plagado de altibajos, oscilando alrededor de dos parámetros: el auge y el retroceso del Derecho internacional respecto al hecho de la guerra².

Simplificando, podría convenirse con este autor en que la primera postura contraria a la guerra nace en los primeros tiempos del cristianismo. Partiendo de un original antibelicismo, los autores cristianos habrían derivado hacia una justificación de los enfrentamientos armados y al establecimiento de límites a los mismos³.

¹ DÍAZ BARRADO (1989 a), p. 27.

² BUSQUETS BRAGULAT (1966), pp. 81 a 93. La exposición que sigue a continuación sigue el esquema diseñado en este artículo. Una reflexión muy similar, aunque más resumida, se encuentra en DE SALAS LÓPEZ (1983), pp. 57 a 60. Para un desarrollo más detallado, *vid.* FERNÁNDEZ-FLORES (1982), sección primera del Capítulo tercero, pp. 136 a 160.

³ Tal como lo ha descrito FERNÁNDEZ-FLORES (1982), pp. 138 a 140, en la antigüedad, el recurso a la guerra era algo normal, sin que se planteasen objeciones de orden filosófico, moral o jurídico. Es con el cristianismo, a partir de que esta religión se convierta en el credo oficial del Imperio romano, cuando se plantea como cuestión moral la distinción entre un *bellum iustum* y un *bellum iniustum*. Surgen entonces dos corrientes: la irenista o pacifista, de escasa relevancia posterior, para la que toda guerra es intrínsecamente injusta y la ortodoxa, con origen en el pensamiento de SAN AMBROSIO, en cuyo pensamiento se perfilan los conceptos de paz justa y guerra justa.

Durante la Edad Media, SAN AGUSTÍN introduce la distinción entre guerra justa e injusta, doctrina que será recogida por SAN ISIDORO DE SEVILLA, IVES DE CHARTRES y GRACIANO. Según TOMÁS DE AQUINO, sintetizador del pensamiento tradicional, para que una guerra sea justa se requieren tres condiciones principales: a) que sea declarada por una autoridad soberana; b) que exista una justa causa para su declaración, y c) la permanencia de una intención recta tanto en la declaración como en la

No sólo los irenistas –San Clemente, San Ireneo, San Cipriano, San Basilio, Tertuliano, Orígenes, Lactancio o Eusebio–, sino que el antimilitarismo continuó con los maniqueos, los valdenses, los albigenses, transmitiéndose a los movimientos protestantes, hasta llegar a los anabaptistas, los menonistas y los cuáqueros⁴.

I. LA LEGITIMIZACIÓN DE LA GUERRA Y SU LIMITACIÓN AL SUPUESTO DE GUERRA JUSTA EN LA ESCOLÁSTICA. LA ESCUELA DE SALAMANCA

Sin embargo, la guerra es una realidad que se impone. SAN AGUSTÍN, en el sermón *De puero centurionis*, basándose en lo consignado en Lc. 3.14, aduce que a los soldados, a los que se conforman con su soldada, no les está prohibido tomar las armas⁵. En la misma línea, en la *Ciudad de Dios*, en el Libro Primero, capítulo XXI, declara: «no mata quien presta su ministerio obedeciendo al que manda, así como la espada es instrumento del que la usa; por consiguiente, no violan este precepto, “no matarás”, los que por orden de Dios declararon guerras o representando la potestad pública y obrando según el imperio de la justicia castigaron a los facinerosos y perversos quitándoles la vida»⁶. Al referirse a la perdición de la Ciudad de los hombres –Roma–, cita entre sus muchos pecados las guerras injustas que desataron la República y el Imperio, añadiendo: «Mas seguramente se excusan con justa causa los romanos de tantas guerras como emprendieron e hicieron, con decir estaban obligados a resistir a los enemigos que imprudentemente les perseguían, y que no era la codicia de alcanzar gloria y alabanza humana, sino la necesidad de defender su vida y libertad la que les incitaba a tomar las armas»⁷. Porque la vida de la ciudad no es como la vida humana; ésta está destinada a

conducción y conclusión, evitando el mal innecesario [para un estudio más completo sobre la elaboración doctrinal de la escuela escolástica, ver VANDERPOL (1919), XXVII y 534 pp].

Sobre este planteamiento, la escuela clásica española daría forma final a la cuestión de la licitud de la guerra. Según FRANCISCO DE VITORIA, la guerra sería justa si es declarada por una autoridad competente y existe una causa justa, pudiendo ser justa para ambos contendientes por ignorancia invencible. A ello SUAREZ añadiría el requisito de que se recurriese a la guerra como último recurso. A estos postulados se adherirían de forma general los distintos autores de esta corriente jurídica [un detallado estudio monográfico sobre la teoría de la guerra en Francisco Suarez, se encuentra en PEREÑA VICENTE (1954), especialmente el Tomo I, *Guerra y Estado*, XVI y 333 pp.].

⁴ FERNÁNDEZ-FLORES (1982), p. 196, *apud* notas 8 y 9.

⁵ La cita está tomada de SANTO TOMÁS, *Suma de Teología*, Tomo III, partes II-IIa, Biblioteca de autores cristianos, 1990, cuestión 40, art. 1, p. 337.

⁶ <http://www.agustinus.it/italiano/cdd/index2.htm>.

⁷ <http://www.agustinus.it/italiano/cdd/index2.htm>. Libro Tercero, capítulo X. El subrayado es mío.

perecer, mientras que la ciudad –el Estado– se funda para que permanezca, para que sea «eterna», y la muerte del mismo sólo puede provenir de su destrucción, por lo que la guerra es justa cuando está motivada por la fe o la *salud pública*»⁸. Respecto a la potestad para declarar la guerra, insiste en *Contra Fausto maniqueo* en que dicha autoridad recae en el príncipe⁹. En un principio, y efectuando abstracción de la guerra querida por Dios en beneficio de la fe, parece que San Agustín define la guerra justa como la emprendida por el príncipe en legítima defensa del Estado –la vida y la libertad de los súbditos–; sin embargo, en *Questionum in Hetateuchum*, configura como guerras justas las que «*vengan las injurias*», como son los supuestos en que es preciso castigar a una ciudad o un pueblo porque han descuidado: « [...] castigar el atropello cometido por los suyos o restituir lo que ha sido injustamente robado»¹⁰. Guerra justa, sería también la necesaria para la reclamación y restitución de un derecho¹¹.

Partiendo de los postulados de San Agustín, SANTO TOMÁS distingue entre paz y concordia. Aunque parte de la proposición del primero, según la cual *la paz de los hombres es la concordia ordenada*¹², la paz posee un alcance mayor que ésta, en cuanto atiende no sólo a la falta de disensión entre partes, sino también a la concordia interior del hombre, coincidente con la de los demás; de ahí que lo que vulgarmente se conoce como paz entre los pueblos sea únicamente concordia¹³. Pues bien, al referirse a la guerra, siguiendo las líneas trazadas por el primero, reconoce la existencia de la guerra justa, cuando se dan tres condiciones esenciales: *a*) ser declarada por el príncipe o persona con autoridad pública concedida por Dios; *b*) que obedezca a una causa justa,

⁸ <http://www.agustinus.it/italiano/cdd/index2.htm>. Libro Vigésimo segundo, capítulo IV. El subrayado también es mío.

⁹ http://www.agustinus.it/italiano/contro_fausto/index2.htm. Libro 22, art. 75.

¹⁰ http://www.agustinus.it/latino/questioni_ettateuco/index2.htm. Libro 7, art. 10.

¹¹ Tal como pone de manifiesto VERDROSS (1973), pp. 410-411, para la doctrina clásica: «hay justa causa cuando la guerra se hace para reparar una injusticia, una *injuria* del adversario. En este caso puede tratarse de una reacción contra un ataque injustificado (guerra defensiva) o de la imposición de una pretensión fundada en Derecho (reparación de la injusticia, restitución de un territorio ocupado ilícitamente) contra un Estado que se niega a acatarla libremente (guerra de ejecución). Por eso la guerra justa fue concebida desde un principio como: «*reacción contra una "injuria", una violación del derecho*». Derecho que podía estar recogido en instrumentos escritos o formar parte del Derecho natural.

¹² *La Ciudad de Dios*, <http://www.librosclasicos.org/>, Libro XIX, capítulo XIII, p. 598. SANTO TOMÁS; citado en nota 5 (op. cit.), cuestión 29, art. 1, p. 276.

¹³ SANTO TOMÁS, *ibidem*,

esto es, que quienes sean atacados merezcan serlo, y *c*) que la intención de los que la promueven sea recta, en el sentido de que busquen alcanzar el bien y evitar el mal¹⁴.

La justificación de la guerra justa alcanzaría su punto culminante con la escuela iusnaturalista española. Así, FRANCISCO DE VITORIA, sobre la base de lo expuesto por Santo Tomás, declarará taxativamente que no sólo es justa una guerra defensiva, sino también la guerra ofensiva y ello por dos motivos: *a*) para tomar venganza contra los enemigos que injuriaron y evitar el aumento de su audacia, y –esto es lo más importante– *b*) porque el fin de la guerra es la paz y seguridad de la república: «[...] mas no puede haber seguridad en la república si no se contuviera a raya a los enemigos con el miedo a las armas»¹⁵. En esa vía, es lícito destruir las fortalezas del enemigo en su propio territorio y alzar defensas propias en el mismo; es decir, la ocupación bélica¹⁶. Residenciando en la autoridad del príncipe la potestad legítima para desencadenar las hostilidades, considera condición indispensable para declarar justamente una guerra el «haber recibido injuria», aunque no es suficiente cualquier injuria y de toda magnitud; puesto que la guerra causa grandes males, el mal recibido debe estar a la altura de sus consecuencias¹⁷. Únicamente una injuria grave puede justificar la guerra¹⁸. De este modo, no sólo serían ilícitas las guerras que supusiesen una reacción desproporcionada, sino también:

- a*) Las declaradas por diversidad de religión.
- b*) Las emprendidas para el ensanchamiento del imperio.
- c*) Las que tienen por objeto la gloria del príncipe o un beneficio personal para el mismo¹⁹.

¹⁴ SANTO TOMÁS, op.cit., cuestión 40, art. 1, pp. 337–338. El desarrollo de estas ideas se encuentra en las páginas siguientes.

¹⁵ *De iure belli*, http://www.4shared.com/document/3UeVi8ka/Vitoria_-_De_iure_belli.html, p. 233 del texto en pdf.

¹⁶ *De iure belli*, op.cit., p. 240 del texto en pdf.

¹⁷ *De iure belli*, op.cit., pp. 238–239 del texto en pdf.

¹⁸ HERNÁNDEZ (2003), p. 214.

¹⁹ *De iure belli*, op.cit., pp. 237–238 del texto en pdf. Respecto a la última proposición, expone claramente que: «[...]las leyes de la guerra deben ser para la común utilidad, no para la propia del príncipe»; es más, cuando éste obliga a sus súbditos a combatir en una guerra para propio provecho, los está rebajando a la condición de esclavos.

- d) No siempre justifica una guerra que el príncipe crea que posee mérito para ella: es preciso examinar con prudencia y justicia las causas de ésta y escuchar los argumentos del contrario, si se aviene a ello²⁰.
- e) Como corolario de lo anterior, los súbditos no deben participar en una guerra injusta²¹.

Existe *unas causas fundamentales* para que una guerra sea injusta, aunque existan razones jurídicas legítimas para declararla: cuando el ejecutarla procura mayores males que el soportar la injusticia; cuando su desencadenamiento procura grandes males al orden internacional o cuando es motivo de escándalo por los males que está llamada a provocar: devastación de ciudades y provincias, grandes matanzas, la irritación de otros príncipes y servir de ocasión a nuevas guerras²².

Una de las partes más oscuras del pensamiento de VITORIA es la relativa a la licitud del castigo de los inocentes. Así, se encuentra en su obra la siguiente proposición: «[...] es lícito reducir a cautiverio y a servidumbre a los inocentes como lo es despojarlos de sus bienes». Justifica esto en el hecho de que la libertad y la propiedad son bienes de fortuna, por lo que al ser la guerra también de tal condición, es lícita esta conducta. También acude al hecho de las terribles injusticias que los pueblos musulmanes infligen a los reinos cristianos –repárese en que en la época del autor el Mediterráneo era presa de los piratas berberiscos, con constantes incursiones en las costas españolas e italianas y que los Balcanes sufrían el yugo del Imperio Otomano–, que nunca pueden ser suficientemente resarcidas; de hecho, en las guerras entre cristianos permite la toma de prisioneros inocentes, aunque sometida al derecho de rescate o su liberación tras las hostilidades, según los usos de la guerra²³.

²⁰ *De iure belli*, op.cit., pp. 241–244 del texto en pdf: todos los diputados y senadores, e incluso quienes son llamados al consejo público o privado del soberano deben examinar la justicia de la guerra; únicamente están exentos de este deber los ciudadanos comunes que no tienen voz ni voto en las asambleas y consejos, salvo que la injusticia de la guerra sea manifiesta.

²¹ *De iure belli*, op.cit., p. 242 del texto en pdf.

²² HERNÁNDEZ (2003), pp. 218–219: La desproporción de la guerra es una de las causas que, para VITORIA, convierten toda guerra en injusta, con independencia de la licitud del título para declararla. Así, ninguna guerra es justa: «[...] si consta que se sostiene con mayor mal que bien y utilidad de la república». Si, a consecuencia de una guerra la república se debilita y arruina, la guerra es injusta, la declare el rey o la república. Respecto al daño al orden internacional, VITORIA se refiere únicamente al orbe cristiano; pero en eso es fruto de ser hijo de su época y considerar a los paganos –especialmente a los musulmanes– como enemigos al acecho de la debilidad de las potencias cristianas. Los excesivos daños de las guerras son rechazados por ser contrarios al bien común, no sólo de la república, sino de la sociedad internacional.

²³ *De iure belli*, op. cit., pp. 255–256 del texto en pdf.

Esta idea fue tomada por SUAREZ y por el resto de la Escuela de Salamanca, con motivo de la teorización sobre la naturaleza del Estado y de las responsabilidades colectivas. Para estos autores el Estado es una persona moral que forma parte de la estructura fundamental de los pueblos y que posee vida propia como integración de las voluntades individuales hacia un fin común. Pues bien, el crimen cometido por un Estado hace responsables a todos sus miembros; no obstante, el delito perpetrado por el Estado debe ser común a todo él, lo cual se produce cuando: *a)* el poder político –uno de los tres componentes esenciales del Estado, junto con el territorio y la población– es el culpable de la injuria; *b)* la causa del crimen reside en el Parlamento, el Congreso o el Senado, o *c)* aunque la conducta ilícita sea cometida por particulares, cuenta con la aquiescencia expresa o tácita del poder político. Los ciudadanos personalmente inocentes se convierten también en culpables en virtud del principio de responsabilidad colectiva, lo que prueba la realidad del Estado como entidad orgánica y la permanencia del cuerpo político como una de sus características, de tal modo que aunque desaparezca el príncipe o se disuelvan las cámaras parlamentarias, el hecho delictivo continúa activo y el Estado sigue siendo el ente responsable²⁴.

Con todo, es preciso reconocer que VITORIA puso una limitación muy importante en cuanto al daño causado a los inocentes: «Nunca es lícito matar directa e intencionadamente a los inocentes»²⁵. Accidentalmente, sí se pueden causar males contra la vida y la integridad física de éstos, en función de la *necesidad bélica*²⁶; y aun así atendiendo a la *proporcionalidad*²⁷. También proscribía taxativamente la guerra preventiva²⁸.

²⁴ PEREÑA VICENTE (1954), pp. 132–133.

²⁵ *De iure belli*, op. cit., p. 251 del texto en pdf.

²⁶ *De iure belli*, op. cit., pp. 252 del texto en pdf: el autor no utiliza esta expresión, de acuñación mucho más moderna; pero se infiere que se refiere a ella cuando muestra la licitud del daño cuando se trata de destruir las máquinas de guerra enemigas, o batir las murallas de las ciudades con guarnición enemiga.

²⁷ *De iure belli*, op. cit., *ibidem*. HERNÁNDEZ (2003), p. 225: no se pueden arrasar ciudades en que la mayoría son inocentes, bajo el pretexto de la existencia de tropas enemigas; nunca existe razón para matar o vengarse sobre niños, ancianos, mujeres o peregrinos: «[...] si para conseguir la victoria principal en una guerra representa poco el atacar una fortaleza o ciudad, en la que hay una guarnición enemiga y en la que existen muchos inocentes, no parece lícito que, para combatir a unos pocos culpables, se pueda matar a muchos inocentes». Igualmente, si los rehenes toman las armas, no es lícito causar daño a las mujeres y a los niños: *De iure belli*, op. cit., pp. 256 del texto en pdf.

²⁸ *De iure belli*, op. cit., pp. 253 del texto en pdf: «[...] yo creo que de ningún modo es lícito, porque no puede hacerse el mal para evitar otro mal aunque mayor; y es intolerable que se mate a nadie por un pecado futuro».

La Escuela de Salamanca, en su teorización del Estado como persona moral auténtica, sujeto de derechos y deberes, enunció lo que podrían denominarse los derechos fundamentales de los Estados²⁹:

- a) Todo pueblo tiene derecho a conservar y defender la Religión verdadera y a permitir otros cultos cuando lo aconseje el bien común.
- b) Todo pueblo tiene derecho a una convivencia de libertad humana y a que sea gobernado según las exigencias de la civilización.
- c) Todo pueblo tiene derecho al dominio de sus cosas, a su honor, a su jurisdicción y libertad.
- d) Todo pueblo tiene derecho a su libre determinación, a elegir su régimen político y su forma de gobierno propia.
- e) Todos los pueblos son jurídicamente iguales y tienen derecho a su soberanía y su integridad nacional.
- f) *Todo pueblo tiene derecho a la guerra, cuando no existe otro medio de defender y garantizar los derechos fundamentales.*

Este derecho a la guerra, una constante de los autores salmantinos, desde VITORIA a SUAREZ, aunque limitado a la justicia de la misma, o quizá por ello mismo, *comprende el derecho de intervención en otros Estados a favor de los oprimidos*. En efecto, según afirma ya Francisco DE VITORIA, al referirse a la actuación de los españoles en América, que el justo título para la misma es la tiranía de sus jefes o la existencia de leyes inhumanas, como el sacrificio de hombres sin culpa o la matanza de hombres libres de crímenes³⁰. Pero sería Melchor CANO el que sintetizaría mejor este derecho de intervención. Así un príncipe podría emplear la fuerza contra otro Estado cuando³¹:

- a) Un soberano impidiese la práctica de la religión católica a sus súbditos, o persiguiese tiránicamente a los convertidos.

²⁹ PEREÑA VICENTE (1954), p. 134.

³⁰ HERNÁNDEZ (2003), p. 211: la justificación jurídica se basa en la teología. Primero, en el hecho de que Dios encomendase a todos los hombres el cuidado de sus prójimos; segundo y más específico, en el libro de los *Proverbios* en que se dice: «[...] salva a aquéllos que son conducidos a la muerte y no dejes de librar a los que son llevados al degolladero» (*Prov.* 24, 11).

³¹ PEREÑA VICENTE (1954), p. 139. Para la Escuela salmantina el poder político no es ilimitado ni arbitrario. Antes, al contrario, está constreñido por el Derecho natural, los derechos fundamentales de la persona, por el bien común, por el pacto por el que el pueblo entrega esta potestad al príncipe y por el Derecho de gentes. El poder estaría, pues, sujeto al Derecho, y el poder absoluto sería tiranía, negación del poder político (pp. 129–130).

- b) *Se atente contra la dignidad humana o los derechos naturales innatos del hombre.*
- c) *Se lesionasen los derechos políticos; en el supuesto de que el soberano fuese un tirano e instaurase un régimen destructor de la sociedad.*
- d) También puede usarse la fuerza para ayudar a un príncipe contra el que se han rebelado injustamente sus súbditos.
- e) Se puede intervenir para ayudar a un pueblo injustamente atacado por otro Estado.

Ahora bien, esta concepción limitadora del hacer bélico sufriría su primer retroceso con el advenimiento del Renacimiento y con él de las concepciones nacionalistas propias de las monarquías absolutas, pues: «[...] no en vano, nacionalismo, absolutismo y belicismo van siempre unidos»³².

³² FERNÁNDEZ-FLORES (1982), pp. 140-141: Con la aparición del Estado absoluto, durante los siglos XVII, XVIII y XIX, la guerra se convierte en un derecho ilimitado de los Estados. Se utilizaría el criterio de la conveniencia, por el que se dividiría a las guerra en *útiles e inútiles*. Esto tuvo su repercusión en la doctrina iusnaturalista. Se observaría ya en GROTIUS –aunque seguiría efectuando todavía concesiones a los planteamientos éticos– y se expresaría claramente en autores posteriores, algunos pertenecientes ya a la escuela positivista, como BYNKERSHOEK, PUFENDORF, WOLF, MOSER, etc.

Según DE SALAS LÓPEZ (1983), pp. 58, 221 y 222: El retroceso sufrido durante los siglos XVII, XVIII y XIX en la limitación del derecho a la guerra, se debe principalmente a dos circunstancias: a) La mayor extensión de la comunidad internacional que ha debilitado los lazos entre los Estados y su seguridad; y b) el concepto de poder absoluto de los reyes. Los tratadistas de este período basan el derecho absoluto e incondicional a hacer la guerra en el concepto de soberanía. Desde el punto de vista bélico, esto supone para el autor –siguiendo la opinión de Jorge VESTRYNGE, *Una sociedad para la guerra*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1979– que: «[...] tanto la soberanía como el Estado se basan, en última instancia, en la guerra; más concretamente en la posibilidad de hacerla. Porque lo que la soberanía implica, es la posibilidad de recurrir a la guerra, cuando se desee y contra quien se desee, sin mayores impedimentos».

A partir de fines del siglo XVIII, expone VERDROSS (1973), p. 411, se extiende una teoría, esbozada por MOSER, en la que sólo se acoge la guerra justa como una *doctrina moral*, por estimar que no se encuentra en el Derecho internacional positivo precepto alguno que prohíba el recurso a la guerra; prescindiendo de las obligaciones contraídas de modo convencional, la guerra estaba permitida incluso para la satisfacción de simples intereses y se estimaba un medio lícito para resolver los conflictos entre Estados. Así, se produce un abandono de la doctrina de la guerra justa para ser reemplazada por la de la «razón de guerra» (*Kriegsraison*), entendida en el sentido que las circunstancias existentes convertirían la guerra en necesaria y que los otros Estados europeos, en casos similares, considerarían permitido el recurso a la misma [vid. ZOUREK (1975), p. 16]. Esta concepción se muestra claramente en el pensamiento de CLAUSEWITZ. Para este autor, la guerra no es sino: «[...] un acto de fuerza para obligar al contrario al cumplimiento de nuestra voluntad», un medio que «nace de un fin político», pues: «[...] se origina en una situación política y estalla por un motivo político», de tal modo que la guerra: «[...]no es simplemente un acto político, sino un verdadero instrumento político, una continuación de las razones políticas, una gestión de las mismas con otros medios» [VON CLAUSEWITZ (1980), pp. 27 a 43].

II. GUERRAS DE RELIGIÓN, GUERRAS HEGEMÓNICAS Y DESARROLLO DEL IUSNATURALISMO RACIONALISTA

Posiblemente, sea una característica del siglo XVII el contraste existente entre sus comienzos y sus finales: de un universo transido de religiosidad dogmática, se pasó a un mundo en que se efectuó una crítica racional a todo lo anterior³³. Dos serían las perspectivas mentales propias del período histórico denominado «moderno»: la decreciente autoridad de la Iglesia y la creciente autoridad de la ciencia³⁴. En el aspecto político, durante los siglos XVI y XVII, las unidades políticas europeas eran Estados patrimoniales, cúmulo de propiedades de las familias reinantes procedentes de actos de fuerza, matrimonios y herencias; de ahí la mutabilidad constante de las fronteras. Además de los intereses dinásticos, los príncipes también discutían y luchaban por la religión y, cada vez más a menudo, por el comercio y las riquezas; sin embargo, por lo general, la mayoría de los gobernantes de los siglos XVI y XVII se consideraban guardianes de unos derechos e intereses heredados que debían de transmitir a sus sucesores³⁵.

Ante las guerras de religión, especialmente la Guerra de los Treinta Años³⁶, los pensadores trataron de hallar los fundamentos éticos y los principios relativos a las relaciones entre los Estados en fuentes distintas a las de origen divino; esto provocó la continuación del iusnaturalismo, aunque no basado en las Sagradas Escrituras, sino en la razón humana, referida a la naturaleza del hombre, lo que dio lugar al «iusnaturalismo racionalista». Aunque se tome a GROCIO como el precursor de esta corriente, lo cierto es que ya se encuentran secuelas en SUÁREZ, cuando diferencia entre la conciencia – vinculada a actos pasados– y la ley natural –relacionada con actos futuros–, universal e inmutable, dotada de objetividad; concepto elaborado desde bases racionales³⁷.

Por otra parte, los autores racionalistas escriben sobre el fondo de una Europa que tras los enfrentamientos religiosos y la paz de Westfalia, asiste al enfrentamiento

³³ AVILES FERNANDEZ (1986), p. 9.

³⁴ RUSSELL (2009), p. 537.

³⁵ ROBERTS (2009), p. 41.

³⁶ Sobre la Guerra de los Treinta Años, puede consultarse CREMADES GRIÑÁN (1986), pp. 83–94.

³⁷ *Philosophica, Enciclopedia filosófica on line*
http://www.philosophica.info/voces/ley_natural/Ley_natural.html#toc13.

entre potencias europeas, fruto, principalmente, del intento hegemónico francés; período convulso que culminará en la Guerra de Sucesión, primer enfrentamiento a nivel mundial³⁸ y que culminaría en los Tratados de 1713 y 1714 –la conocida como «Paz de Utrech»–, declarándose en el primero el propósito de asegurar la paz mediante un equilibrio de poder, importante innovación del pensamiento político que significaba el fin del dinastismo y el surgimiento de la política nacional, así como la instauración de una Europa más estable³⁹.

El fundamento sobre el que asientan el *ius ad bellum* es el deber de conservación de la sociedad y la preservación de sus derechos adquiridos, por lo que la justicia de la guerra gira en tono a la defensa contra una agresión y el uso de la fuerza para forzar el reconocimiento de un derecho.

En lo que concierne a las intervenciones en Estados extranjeros en defensa de los derechos fundamentales de los súbditos de estas naciones, se recorre un espectro que va desde GROCIO, quien continúa con la tradición de la Escuela de Salamanca a favor de estas acciones, hasta llegar a DE VATTEL, que la somete a la importante restricción de que exista un enfrentamiento entre partes de un Estado y el agredido solicite la ayuda a las potencias exteriores.

1–. Hugo Grocio

Hugo GROCIO, bebe también en las fuentes iusnaturalistas –de hecho está considerado, junto con Pufendorf, uno de los padres del Derecho natural moderno–; pero sus conclusiones difieren un tanto de las elaboradas por la Escuela de Salamanca. En su obra *Del Derecho de la Paz y de la Guerra*, empieza analizando qué es una guerra, concluyendo que es una lucha de multitudes, por lo tanto entre Estados⁴⁰. Lo primero que afirma es que la justicia no entra en la definición de guerra, por lo que hay que distinguir la justicia de la guerra en sí misma.⁴¹ Al referirse a la *guerra justa*, concluye que es injusta cuando repugna a la naturaleza de la sociedad, establecida entre criaturas racionales. A partir de ello, recurre a los dictados de la ley natural. El Derecho

³⁸ CREMADES GRIÑÁN (1986), pp. 145–167.

³⁹ ROBERTS (2009), p. 50–52.

⁴⁰ GROTIUS (2004), Libro I, p.4. Los textos citados de este volumen pueden consultarse también en GROTIUS (1814), Libro I, pp. 1–168.

⁴¹ GROTIUS, *ibidem*.

natural estaría formado por: «[···] ciertas reglas, comunes a todos los seres, basadas en la recta razón y que provocan que la gran mayoría de las sociedades se comporten de idéntica manera ante similares situaciones»⁴². Existiría, junto al Derecho natural, un Derecho voluntario, subordinado a éste, que, aplicado a muchas o varias naciones, recibiría la denominación de *Derecho de gentes*, debido a que su fuerza obligatoria emana de la voluntad de las naciones involucradas⁴³. Por último, el Derecho divino es el dado directamente por Dios a los hombres, bien a todas las naciones del orbe, bien a un pueblo determinado, como es el caso de la ley mosaica⁴⁴. Así, amparándose en las guerras recogidas por el Antiguo Testamento y las llevadas a cabo por Roma –junto a las opiniones de autores clásicos como Cicerón, Séneca, Polibio o Aristóteles–, enuncia que la guerra no se opone a la ley natural; antes bien, es un medio para resolver injurias, injusticias o recuperar derechos⁴⁵.

La única limitación que GROCIUS establece a la guerra es, como ya se ha indicado, que *no infrinja los dictados de las leyes naturales de la sociedad*; ahora bien, como han existido guerras ordenadas o consentidas por Dios –las llevadas a cabo por el pueblo de Israel– pocas luchas armadas podrán incumplir esta premisa, tanto más cuanto que es difícil establecer la comisión de una auténtica injuria y que uno de los principios fundamentales de la ley natural es el derecho de propiedad, de bienes o derechos y la potestad de defenderlos y recuperarlos⁴⁶. Todas las conductas delictivas que violen disposiciones de Derecho natural pueden ser castigadas por quienes no han incurrido en tales actos⁴⁷. En el supuesto de infracciones cometidas por un soberano o bajo su aquiescencia, se daría el caso de una guerra pública, y cualquier Estado, en tanto que entidad soberana, estaría legitimado para obtener satisfacción mediante el recurso a la guerra⁴⁸. Ante crímenes graves, la guerra se constituye un medio de castigo y reparación, siempre que aquellas conductas conlleven un estado de necesidad de

⁴² GROTIUS (2001), Libro I, p. 9.

⁴³ GROTIUS, *ibidem*: es el propio Derecho natural el que impele a obedecer la ley voluntaria, siempre que esta no prohíba u ordene actos contrarios a aquél. Respecto al *Derecho de gentes*, puede ser de naturaleza escrita o consuetudinaria.

⁴⁴ GROTIUS (2001), Libro I, pp. 13–17.

⁴⁵ GROTIUS (2004), Libro I, pp. 5–13.

⁴⁶ GROTIUS (2004), Libro I, pp. 14–33.

⁴⁷ GROTIUS (2001), Libro I, pp. 18–40.

⁴⁸ GROTIUS (2001), Libro II, pp. 182–238.

protegerse contra ellos, e: «[...] incluso aunque el ilícito no se haya cometido ante un Estado determinado», ya que al no existir jurisdicción superior a la que recurrir: «[...] el delito conforma una ofensa a la humanidad en su conjunto»⁴⁹. También admite el: «[...] derecho de intervención cuando un Estado extranjero oprima a sus súbditos e ignore sus derechos naturales, en función del deber moral de ayuda a los oprimidos, como cuando se ejerce una defensa sin mandato»⁵⁰.

Más adelante, recurre al Derecho natural para defender las guerras «injustas» en el supuesto de ser el agredido: «Ainsi, il m'est permis, comme nous avons déjà remarqué, d'user de toute forte de défense contre celui qui m'attaque (quand même il feroit innocent) si je ne me puis autrement sauver la vie; parce que ce droit ne vient pas du crime de l'autre, mais du droit que la nature me donne pour moy mesme»⁵¹. De este modo, si un pueblo que se cree víctima de un ilícito posee el derecho de declarar la guerra a otro, quien a su vez detenta el derecho a defenderse, el autor está introduciendo indirectamente la discrecionalidad en el uso de la fuerza armada como un componente del Derecho natural de los Estados, compelidos a la defensa de la propiedad y vida de sus súbditos⁵².

Por último, cabe añadir que GROCIO distingue entre guerras privadas –cuando no existen tribunales ni un poder público establecido– y guerras públicas, cuando sí se cuenta con un poder político. En este supuesto, el de las sociedades estructuradas, es al depositario de este poder, el soberano, a quien le corresponde la potestad de desencadenar la guerra, la cual debe ser declarada formalmente de modo solemne⁵³.

⁴⁹ GROTIUS (2001), Libro II, pp. 182–214.

⁵⁰ GROTIUS (2001), Libro II, pp. 242–248, en especial p. 247.

⁵¹ GROTIUS (1688), Libro III, p. 5. Esta parte de su obra está dedicada al Derecho de la guerra, al *Ius in bello*, en la que expresa las condiciones y principios sobre los que debe desarrollarse una guerra con el objeto de conseguir una paz justa que no de origen a nuevos conflictos.

⁵² No obstante, GROCIO, enumera una serie de supuestos en que una guerra es injusta: cuando se debe a motivos de religión; cuando se pretende o codicia un suelo o clima más favorable; cuando se trata de someter a un pueblo a esclavitud o servidumbre, cuando la guerra se usa como instrumento para aumentar el honor nacional o la persecución del interés nacional... [GROTIUS (2001), Libro II, pp. 226–232]. Con todo, admite que existen situaciones dudosas, respecto a las cuales, al igual que los maestros de Salamanca, recomienda prudencia, examen y consejo, bajo el principio de conservación de la paz y la búsqueda de compromisos [GROTIUS (2001), Libro II, pp. 233–238].

⁵³ GROTIUS (2004), Libro I, pp. 34–36

2-. Thomas Hobbes

Sin duda, Thomas HOBBS es el primero, en su conocida obra, *El Leviatán*, declarar la omnipotente soberanía del Estado absoluto y su completa discrecionalidad para recorrer las sendas de la guerra⁵⁴. En efecto, este autor comienza preguntándose por el Derecho natural y la naturaleza del hombre. Así, afirma que: «[...] El derecho de la naturaleza, lo que los escritores llaman comúnmente *jus naturale*, es la libertad que cada hombre tiene de usar su propio poder como quiera, para la conservación de su propia naturaleza, es decir, de su propia vida; y por consiguiente, para hacer todo aquello que su propio juicio y razón considere como los medios más aptos para lograr ese fin»⁵⁵. Por ello, la condición natural del hombre es un estado de guerra de todos contra todos: «[...] en la cual cada uno está gobernado por su propia razón, no existiendo nada, de lo que pueda hacer uso, que no le sirva de instrumento para proteger

⁵⁴ Tradicionalmente, se ha identificado a HOBBS como el principal ideólogo del Estado absoluto, encarnado en la monarquía absoluta; sin embargo, para Hannah ARENDT: «[...] es el gran filósofo al que la burguesía puede reivindicar justa y exclusivamente como suyo, aunque sus principios no fueran reconocidos por la clase burguesa durante largo tiempo». HOBBS proporcionaría un retrato, no del hombre como tal, sino del burgués. Si el hombre es impulsado por sus intereses individuales, su pasión fundamental debe ser el deseo de poder; poder que se materializa en el control acumulado que permite fijar precios y regular la oferta y la demanda, de tal modo que contribuya a su propia ventaja. Ahora bien, para lograr esta ventaja necesita la ayuda de una suerte de mayoría. El hombre de HOBBS no le debe lealtad a su país si ha sido derrotado y se le excusa de cualquier traición si cae prisionero. Aquellos que viven fuera de la comunidad no tienen ya obligaciones respecto de sus semejantes; al contrario, nadie puede oponerse al poder del Estado. Esto significa que no existe solidaridad ni responsabilidad entre los hombres. La pertenencia a una comunidad es algo transitorio que no crea lazos permanentes entre los hombres. El cuerpo político que conforma el filósofo fue concebido en beneficio de la nueva sociedad burguesa tal como emergía en el siglo XVII y la descripción del hombre es la que encajaría en esa sociedad. La comunidad estaría basada en la delegación de poder y no en la de derechos. Adquiere un monopolio del homicidio y proporciona a cambio una garantía condicional contra el ser víctima de un homicidio. La seguridad es aportada por la ley, emanación directa del monopolio del poder estatal, y representa una necesidad absoluta a los ojos de quien vive bajo ella. Respecto a la ley del Estado, ya no procede preguntarse si es justa o injusta; sólo cabe la ciega obediencia, el conformismo de la sociedad burguesa. Excluido de la participación en los asuntos públicos, el individuo pierde su lugar en la sociedad y su conexión natural con sus semejantes. Su vida privada solamente puede juzgarla comparándola con la de otros, de tal modo que la relación entre los hombres adquiere la forma de competición. En una sociedad de individuos equipados todos por la naturaleza con igual capacidad para el poder e igualmente protegidos contra los otros por el Estado, únicamente la suerte puede decidir quién triunfará. Según las normas burguesas, los desafortunados y los derrotados quedan eliminados de la competición, a la par que la buena fortuna es identificada por el honor, y la mala suerte con la ignominia. HOBBS encarna la necesidad de la acumulación de poder como modo de supervivencia, partiendo de las necesidades del nuevo cuerpo social, cuya creencia fundamental en un incalculable proceso de acumulación de propiedad estaba a punto de eliminar toda seguridad individual. La insistencia de HOBBS en el poder como motor de todo, surgió de la proposición según la cual una inacabable acumulación de propiedad debe estar basada en una inacabable acumulación de poder. El proceso ilimitado de acumulación de capital necesita la estructura política de un poder tan ilimitado que pueda proteger a la propiedad creciente, siendo cada vez más potente [ARENDT (2011), pp. 230–235]. Sobre la filosofía de HOBBS puede consultarse RUSSELL (2009), pp. 593–605.

⁵⁵HOBBS:http://www.fundacionhenrydunant.org/documentos/bibliografia_curso_internacional_sn_cr/Hobbes,%20Thomas%20-%20Leviathan.pdf, p. 54.

su vida contra sus enemigos».⁵⁶ Ahora bien, como la permanencia en tal estado es en sí misma un peligro para su existencia, existe una regla de la razón que impele a los hombres a buscar la paz, de lo que se sigue una segunda ley natural que induce al hombre a renunciar, si los demás así también convienen, a todas las cosas y a satisfacerse con la misma libertad que les ha sido dada a los otros⁵⁷. Los hombres ordenan su vida en sociedad mediante contratos o pactos; sin embargo, siempre existirá el temor a su incumplimiento, salvo que la seguridad de atenerse a ellos se sustente en un orden civil sujeto a un poder coercitivo, el cual sólo es proporcionado por el Estado⁵⁸. La justicia y la propiedad comienzan con el nacimiento del Estado⁵⁹. El fin del Estado: «[...] es particularmente la seguridad»⁶⁰. El único camino para erigir semejante poder común, capaz de defenderlos de las invasiones extranjeras y de las injurias ajenas, es conferir todo el poder y su fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres que, mediante voto, puedan reducir sus voluntades a una voluntad única; algo más que consentimiento o concordia: es una unidad de todo ello en una misma persona, instituida mediante el pacto de cada hombre con los demás⁶¹. La multitud unida en una sola persona se denomina Estado y es: «[...] la generación de aquel gran Leviatán, o más bien (hablando con más reverencia), de aquel dios mortal, al cual debemos, bajo el Dios inmortal, nuestra paz y nuestra defensa»⁶²

Soberano es una persona de cuyos actos se hace autora una gran multitud en virtud de pactos recíprocos de sus miembros con el fin de que sea persona pueda utilizar la fuerza y medios de todos *como lo juzgue conveniente* para asegurar la paz y defensa común. Este poder se alcanza por la fuerza natural –Estado por adquisición–, por pacto social –Estado por institución–, o por dominio despótico, cuando el vencido se somete al vencedor a cambio del respeto a su vida; en cualquier caso, las prerrogativas del soberano son idénticas. El poder soberano es *absoluto*; y para el tema que ocupa este

⁵⁶ HOBBS, *ibidem*.

⁵⁷ HOBBS, *ibidem*.

⁵⁸ HOBBS, op. cit., pp. 56–57.

⁵⁹ HOBBS, op. cit., p. 60.

⁶⁰ HOBBS, op. cit., p. 70: «[...] La causa final, fin o designio de los hombres (que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás) al introducir esta restricción sobre sí mismos (en la que los vemos vivir formando Estados) es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica; es decir, el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra».

⁶¹ HOBBS, op. cit., p. 71.

⁶² HOBBS, op. cit., p. 70.

trabajo, es de subrayar *la prerrogativa del soberano de hacer la guerra y la paz como considere más oportuno*. Es inherente a la soberanía el declarar la guerra y convenir la paz con otras naciones y Estados; esto es, juzgar cuándo conviene para el bien público, y qué cantidad de fuerzas deben ser reunidas, armadas y pagadas para este fin, así como cuánto dinero deben aportar los súbditos para estos menesteres. Introduce, pues, HOBBS, la discrecionalidad absoluta para desencadenar las guerras, abandonando por completo la noción de «guerra justa» de los anteriores iusnaturalistas, dado que en el estado de naturaleza, las comunidades humanas, no sometidas a un poder superior, se hallan en estado de continua pugna unas con otras desde el principio de los tiempos⁶³.

3-. Samuel Pufendorf

PUFENDORF aparece como la réplica a HOBBS, principalmente por su diferente concepto de la naturaleza del hombre. Este autor afirma que: «[...] la paz es el estado propio de la naturaleza humana». Ahora bien, el hombre solo, desconoce la naturaleza y constitución de la paz; para alcanzarlos depende del uso y ejercicio de la razón. Es precisamente la razón la que le muestra el camino de su destino pacífico; sin embargo, es necesario para los hombres recurrir a la guerra, bien cuando una persona actúa maliciosamente o se deniega un derecho. En estos supuestos, es preciso disponer del poder para defenderse y salvaguardar la seguridad propia; se reconoce el derecho al ejercicio de la fuerza siempre que no pueda obtenerse la justicia por otros medios. Ahora bien, aunque la naturaleza permite la guerra, ésta no es un fin en sí mismo; no existe una guerra perpetua. Se combate para lograr la paz y la seguridad en un futuro; la paz es el precio y el premio de la guerra. PUFENDORF recupera la noción de «guerra justa» y la sujeta a una serie de tres causas primordiales: *a)* Cuando se utiliza para defenderse a sí mismos y a sus propiedades contra el daño que otros *nos desean* o atacan nuestras personas y bienes; *b)* Para afirmar nuestros derechos ante quien, estando obligado, rehúsa reconocerlos, y *c)* Con objeto de obtener satisfacción por los daños o injurias recibidas, para vengar las víctimas personales o para conseguir una caución que evite actos hostiles en el futuro⁶⁴.

⁶³ HOBBS, op. cit., p. 70–77.

⁶⁴ PUFENDORF (1729), pp. 833–834.

4-. M. de Wolf

Christian M. DE WOLF observó que la aplicación del Derecho natural a las naciones o Estados, modificada por la naturaleza de sus súbditos, no puede hacerse con *precisión, con pureza y solidez*, sin valerse de los principios generales y de las nociones directrices de éste; pero también cómo, en virtud del mismo Derecho natural, deben alterarse y modificarse las disposiciones de este Derecho respecto a los particulares, cuando se trata de aplicar a las sociedades políticas, por lo que era preciso elaborar un sistema particular del Derecho de gentes, de modo que constituyese un *Derecho de gentes natural y necesario*⁶⁵. En efecto, en virtud de este Derecho necesario, ninguna nación puede pretender prerrogativas, preferencias o ventajas sobre las demás; todas gozan de libertad y no se posee potestad alguna sobre los actos de las otras; de ahí que las lesiones, las acciones contra sus derechos y cualquier clase de injurias constituyan actos ilícitos que cada Estado tiene el derecho de rechazar en su defensa e incluso punir a quienes le han atacado⁶⁶.

En relación con el hecho de la guerra, DE WOLF lo define como aquella situación en que cada cual persigue por la fuerza el reconocimiento de un derecho, y el *Derecho a la guerra* como aquél por el que se persigue por la fuerza el derecho que otro nos rehúsa. La guerra no es un acto ilícito cuando concurren las causas que la justifican: que constituya el único modo posible de obtener la satisfacción de nuestro derecho y limitado estrictamente a utilizar los medios necesarios para dicho reconocimiento⁶⁷. Las naciones pueden adquirir derechos y poseen el derecho a que otras cumplan las obligaciones inherentes al acatamiento de los mismos; de ahí surge el Derecho de la guerra, en virtud del cual un Estado defiende su libertad natural o sus derechos adquiridos⁶⁸.

Las naciones o Estados tienen derecho a su conservación, a su gloria o prestigio, al comercio con otros entes políticos y a efectuar actos de pura voluntad, no exigidos

⁶⁵ Manuel María PASCUAL HERNÁNDEZ, en la introducción a la obra *El Derecho de gentes o Principios de la Ley Natural* de DE VATTEL; DE VATTEL (1834), Tomo I, Libro Primero, p. XII.

⁶⁶ DE WOLF (1758), Tomo III, p. 258.

⁶⁷ DE WOLF (1758), Tomo I, pp. 69–70.

⁶⁸ DE WOLF (1758), Tomo III, p. 258.

por el Derecho de gentes⁶⁹. Como deberes de las naciones entre ellas, se encuentra el no poner trabas al comercio entre terceros, el de ofrecer el acceso a puertos marítimos y fluviales y el de vivir en perfecta concordia unas con otras⁷⁰.

5-. Emmerich de Vattel

Emmerich DE VATTEL profundizó en el concepto del *Derecho de gentes* enunciado por WOLF, creando un cuerpo doctrinal que ha sido considerado el pilar del moderno Derecho internacional, superando las bases establecidas por GROCIO y PUFENDORF. Primero afianza la noción de Estado: las naciones o Estados son cuerpos políticos, sociedades de hombres unidos para su conservación y ventaja; son personas morales con entendimiento y voluntad propias y, por lo tanto, sujeto de obligaciones y derechos⁷¹. El autor pone el acento en las obligaciones, las cuales emanan de la naturaleza del hombre y de la sociedad, tendentes a su *conservación y perfección*; el derecho sería el corolario necesario para dar cumplimiento a dichos deberes.⁷² La conservación de la nación: «[···] consiste en la duración de la asociación política que la forma»; la perfección se halla en lo que la hace: «[···] capaz de obtener el fin de la sociedad civil»⁷³. Así, el Derecho de gentes: «[···]es la ciencia del derecho que se observa entre las naciones ó los estados, y de las obligaciones correspondientes a este derecho»⁷⁴. Dentro del conjunto del Derecho de gentes, DE VATTEL distingue un *Derecho de gentes necesario* –aquél que resulta de aplicar el Derecho natural a las

⁶⁹ DE WOLF (1758), Tomo III, pp. 259–263.

⁷⁰ DE WOLF (1758), Tomo III, pp. 267–273.

⁷¹ DE VATTEL (1834), Tomo I, Libro Primero, p. 1.

⁷² DE VATTEL (1834), op. cit., p. 23.

⁷³ DE VATTEL (1834), op. cit., pp. 23–24: El Estado de una nación es perfecto cuando nada la falta de cuanto necesita para llegar a este fin, siendo el objeto o el fin de la sociedad civil el procurar a todos sus ciudadanos las cosas que les son indispensables para las necesidades, la comodidad y los placeres de la vida; en general para su felicidad.

⁷⁴ DE VATTEL (1834), op. cit., p. 1. Para descubrir cuáles son las obligaciones y derechos de los Estados, es preciso recurrir al Derecho natural; por lo tanto: «[...] el derecho de gentes no es originariamente que el derecho de la naturaleza aplicado a las naciones» (p. 3).

naciones⁷⁵-, inmutable y que todos los Estados deben observar, estándoles vedado variarlo por convenio ni pudiendo faltar recíprocamente a sus obligaciones⁷⁶.

De este Derecho de gentes necesario, extrae las leyes de la sociedad internacional, cuya importancia es tal que sin ellas ningún pueblo podría existir de modo pacífico⁷⁷:

- a) Todas las naciones son libres e independientes, hasta tal extremo que cuando las acciones de una devengan ilegítimas y condenables según las leyes de la conciencia, las demás están obligadas a soportarlas cuando tales actos no vulneran sus *derechos perfectos*⁷⁸; pues la libertad de una nación no subsistiría entera si otras se arrogasen la potestad de inspección sobre su modo de obrar.
- b) Es necesario que las naciones, en ocasiones, sufran ciertas cosas, aunque injustas y condenables en sí mismas, dado que no pueden oponerse a ellas por la fuerza sin violar la libertad de otras y sin destruir los fundamentos de la sociedad natural.
- c) Todos los pueblos y todos los Estados tienen derecho perfecto a aquellos bienes sin los que no pueden conservarse; derecho que corresponde a una obligación indispensable. Por lo tanto, todas las naciones poseen el derecho de reprimir por la fuerza a la que viola: «[...] altamente las leyes de la sociedad que la naturaleza estableció entre ellas», o que ataca el bien y la conservación de esta sociedad.
- d) Puesto que una nación tiene derecho a conservarse, tiene derecho a todo lo que es necesario para su conservación. Debe evitar con cuidado, y en

⁷⁵ Es preciso advertir que DE Vattel utiliza los términos *nación* y *estado* como prácticamente equivalentes, sin hacer los distinguos que actualmente poseen dichas palabras.

⁷⁶ DE Vattel (1834), op.cit. , p. 5. Junto a él existiría un Derecho de gentes voluntario, formado por los tratados o convenciones y por la costumbre , siendo ésta también obligatoria *erga omnes* cuando ha sido ampliamente aceptada, aunque tácitamente, por la mayoría de Estados, bien de un continente – respecto al mismo– o bien a nivel mundial. Las tres clases de Derecho: necesario, convencional y consuetudinario, forman el *Derecho de gentes positivo* (pp. 14–17).

⁷⁷ DE Vattel (1834), Tomo I, Libro Primero, p. 12–14. Las tres primeras se encuentran en estas páginas. Las restantes se han añadido porque, a juicio del que suscribe, son continuación de las anteriores.

⁷⁸ DE Vattel (1834), Tomo I, Libro Primero, p. 11: el autor diferencia entre obligaciones internas y externas. Las primeras pertenecen únicamente al ámbito de la conciencia, más las segundas pueden ser *perfectas e imperfectas*, según dé lugar al derecho de coacción o a la mera posibilidad de pedir. *Derecho perfecto*, es pues, el que va unido con el de coacción contra los que no quieren satisfacer la obligación que deriva de él; *imperfecto* el que no posee adjunto el recurso a la coacción.

cuanto le sea posible, todo lo que pudiera causar la destrucción del Estado. De ahí que toda nación o Estado posea el derecho a obrar en todo lo que pueda desviar un peligro inminente y alejar las cosas capaces de procurar su ruina⁷⁹.

- e) Uno de los fines de la sociedad política es defenderse con sus fuerzas en masa de todo insulto o violencia exterior; la nación debe ponerse en estado de: «[...] rechazar y domar a un injusto enemigo, y este es un deber importante que tanto a ella como a su caudillo le impone el cuidado de su perfección y su conservación⁸⁰.
- f) La guerra es: «[...] aquel estado en el cual se persigue su derecho por la fuerza». Es defensiva cuando se actúa contra una agresión y ofensiva cuando se persigue la satisfacción de un derecho. Es justa, pues, cuando una nación se opone por la fuerza a quien la ataca, cuando no se puede obtener la satisfacción de una obligación por otros medios, y cuando se castiga la lesión causada por una injusticia⁸¹.
- g) El poder de una nación *es relativo*, de modo que para compararlo hay que tomar en consideración el de sus vecinos y el de todos aquellos pueblos que puedan dañarla. El Estado es bastante poderoso cuando es capaz de hacerse respetar y de rechazar a quien desee atacarle, situación que puede lograr por sus propias fuerzas, iguales o superiores a las de sus adversarios, ya sea impidiendo que éstos se eleven a la categoría de potencias dominantes⁸².

Como puede observarse, en aras de su preservación, el Estado, a juicio de DE VATTEL posee el derecho a la guerra preventiva y es partidario del equilibrio de poder⁸³. ¿Ahora bien, qué opina sobre la intervención de humanidad? Para ello es preciso recurrir al Libro Segundo de su *Derecho de gentes*, concretamente los Capítulos I, *Deberes de una nación hacia las demás, o de los oficios de humanidad entre las*

⁷⁹ DE VATTEL (1834), op. cit., pp. 26–27.

⁸⁰ DE VATTEL (1834), op. cit., p. 193.

⁸¹ DE VATTEL (1834), Tomo I, Libro Segundo, pp. 328 y Tomo II, Libro Tercero, p. 3.

⁸² DE VATTEL (1834), Tomo I, Libro Primero, p. 199.

⁸³ DE VATTEL (1834), Tomo I, Libro Segundo, pp. 317.

naciones, y IV, *Del Derecho de seguridad y de los efectos de la soberanía y de la independencia de las naciones*.

El autor define los *oficios de humanidad* como: «[...] los socorros y deberes que los hombres deben prestarse unos à otros en calidad de hombres, es decir, en calidad de seres hechos para vivir en sociedad, y que necesitan absolutamente una mutua asistencia para conservarse, ser felices, y para vivir de una manera conveniente a su naturaleza». En tanto en cuanto las naciones también están sujetas de modo idéntico a las leyes naturales, también se deben entre ellas estas ayudas, siempre que no descuiden las obligaciones hacia ellas mismas⁸⁴. Así, entrarían dentro de la categoría de estos deberes la prestación de la *legítima defensa colectiva* ante una agresión injusta y la *asistencia humanitaria* ante países desolados por el hambre o afectados por catástrofes⁸⁵.

Sin embargo, en lo concerniente a la intervención de humanidad, distingue dos supuestos, uno ilegítimo y otro lícito. Oponiéndose a GROCIO y a la Escuela de Salamanca, afirma que no se debe intervenir en una nación o un Estado de los que no se ha recibido petición de ayuda alguna, por mucho que sus gobernantes opriman a sus súbditos, por ser contrario a la libertad e independencia de las naciones, pueblos y Estados⁸⁶. Ahora bien, si la tiranía, hecha ya insoportable, subleva a la nación, *todo Estado posee el derecho de ayudar a la insurrección que le solicitase su asistencia*, porque los vínculos de sociedad quedan rotos entre el soberano y su pueblo y a ambos puede considerarse como dos potestades distintas⁸⁷.

Puede identificarse en DE VATTEL y en el resto de los iusnaturalistas unos claros precedentes coincidentes con la actual problemática internacional relativa a la intervención de humanidad: se plantean ya las dicotomías legitimidad–ilegitimidad, licitud–ilicitud, propias de los debates modernos, pues no siempre existe coincidencia de opiniones ni los supuestos de hechos se presentan con una claridad meridiana.

⁸⁴ DE VATTEL (1834), op. cit., pp. 278–279.

⁸⁵ DE VATTEL (1834), op. cit., pp. 280–282. En cualquier caso, el derecho de una nación a los oficios de humanidad es un derecho imperfecto: posee la potestad de solicitarlos, más no de exigirlos.

⁸⁶ DE VATTEL (1834), op. cit., pp. 283–284 y p 318. De este modo, condena sin paliativos la intervención española en América.

⁸⁷ DE VATTEL (1834), op. cit., pp. 319–320. Ahora bien, amonesta a quienes autoricen: «[...] odiosas maniobras contra la seguridad de los Estados; porque es violar el Derecho de gentes excitar a la rebelión à los súbditos que obedecen actualmente a su soberano, aunque se quejen de su gobierno». Por eso resulta cuando menos chocante que alabe la conducta de Inglaterra y de Francia.

III. EL DERECHO ILIMITADO AL RECURSO A LA FUERZA ARMADA COMO CARACTERÍSTICA INTRÍNSECA DEL ESTADO

El segundo gran retroceso desde la perspectiva de la prohibición del uso de la fuerza, vendría de la mano de la Revolución francesa, al convertirse las guerras en *ideológicas, nacionales* –las anteriores obedecían únicamente a móviles regios– y *totales*⁸⁸. Junto a un recrudecimiento de la violencia y de los daños, tanto por los medios humanos como materiales puestos a disposición de los combates⁸⁹, se sigue asistiendo plenamente, en el plano jurídico, a una aceptación de la guerra como institución encargada de cumplir dos funciones contradictorias: servir de medio de autoprotección para dar efecto a las reclamaciones basadas o pretendidamente fundadas en las normas del Derecho internacional vigente y, a la vez, constituirse en un instrumento válido de recusar y cambiar los derechos basados en ese mismo *corpus* jurídico⁹⁰.

Por otra parte, es un período histórico convulso, pues como ha manifestado RENOUVIN, aunque las preocupaciones de los tratados de paz de 1819 habían sido lograr un equilibrio de fuerzas en Europa y terminar con los cambios políticos y sociales que el dominio francés había originado y favorecido⁹¹, el arreglo establecido tropezó con la oposición de aquellos grupos sociales cuyas aspiraciones e intereses se veían amenazados por la instauración de los regímenes tradicionales; así como con la de aquellos pueblos cuyos sentimientos se vieron preteridos con ocasión del nuevo trazado

⁸⁸ BUSQUETS BRAGULAT (1966), p. 87.

⁸⁹ HOWARD (1987), pp. 123-124: La evolución de la estrategia, desde el siglo XVIII al XX, estuvo profundamente afectada por las transformaciones técnicas de los sistemas de transportes y armas, así como por el aumento de la participación popular en los asuntos nacionales. La expansión de la competencia general administrativa de los gobiernos puso a su disposición unos recursos que el desarrollo industrial había multiplicado en gran proporción. Estos gobiernos podían servirse de reservas de hombres y dinero aparentemente ilimitadas. Teniendo en cuenta que la estrategia, para el autor, es: «[...] coacción organizada», contra un adversario perfectamente movilizado y resuelto: «[...] nada que no fuese la erosión de todos sus recursos físicos y morales, hasta llevarlo casi a la impotencia, podría reducirle a una situación en la que se sintiera realmente “coaccionado”».

⁹⁰ OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), Tomo II, Vol. I, pp. 183-184. La guerra se había convertido en –según PASTOR RIDRUEJO (1961), p. 246–: «[...] la forma suprema, la última instancia de tutela jurídica.»

⁹¹ RENOUVIN (1998), p. 9.

de fronteras⁹². Aunque, al principio, estos riesgos sólo se mostraron con carácter latente, se fueron desarrollando a lo largo del siglo XIX⁹³.

En otro orden de cosas, cobró inusitada importancia la influencia de los intereses económicos en las relaciones internacionales, debido a la determinación de la política exterior de los Estados. Así, el desarrollo de la actividad industrial planteó la cuestión de buscar mercados en el extranjero. Si bien atribuir un papel decisivo a los intereses económicos a la política exterior de las potencias continentales podría parecer excesivo, la importancia fue patente en el movimiento de las nacionalidades⁹⁴.

1–. La guerra total de CLAUSEWITZ a Liddell HART

Poco después de las guerras napoleónicas Carlos VON CLAUSEWITZ proporcionó un nuevo concepto de guerra que efectúa una completa abstracción de su justicia o ilicitud: «[...] *La guerra es, pues, un acto de fuerza para obligar al contrario al cumplimiento de nuestra voluntad*»⁹⁵. En cuanto tal, constituye un *extremo empleo de la fuerza* y no existen límites en el recurso a la misma⁹⁶. El fin de la guerra es dejar indefenso al enemigo y para ello debe emplearse ese esfuerzo supremo que debe vencer su resistencia y que se expresa en el producto de dos factores inseparables: la magnitud de los medios existentes y la firmeza de la voluntad⁹⁷. La destrucción del enemigo no obedece a un resultado determinado según causas generales; son decisivos los factores individuales y los factores morales: las relaciones predominantes entre los Estados beligerantes conforman un centro de potencia y de movimiento que condiciona el resto; es contra este centro de gravedad contra el que debe ser dirigido el choque colectivo de *todas las fuerzas nacionales*⁹⁸.

⁹² RENOUVIN (1998), p. 11.

⁹³ RENOUVIN (1998), p. 15.

⁹⁴ RENOUVIN (1998), pp. 15–18.

⁹⁵ VON CLAUSEWITZ (1980), p. 27; subrayado en el original.

⁹⁶ VON CLAUSEWITZ (1980), p. 29: cada beligerante impone al otro la ley, se establece una acción recíproca que lógicamente, conduce al extremo.

⁹⁷ VON CLAUSEWITZ, op. cit., pp. 29–30.

⁹⁸ VON CLAUSEWITZ, op. cit., p. 703.

A pesar de la afirmación relativa a que el fin último de la guerra es dejar fuera de combate al enemigo, se le ha de dejar inerme para imponer nuestra voluntad, para conseguir algo. CLAUSEWITZ insiste en el fin eminentemente político de la guerra⁹⁹. La guerra: «[...] no es sino una parte del comercio político y no es, por sí misma, una cosa independiente»¹⁰⁰. Todos los elementos sobre los que descansa la guerra y que determinan sus trazos fundamentales –la fuerza disponible, la del adversario, los aliados recíprocos, el carácter de los gobiernos y de sus pueblos,...– pertenecen al ámbito de la política, se hallan imbricados de tal modo en el comercio político que resultaría imposible separarlos¹⁰¹. Por tal motivo, la guerra debe tener el carácter de la política y la conducción de la misma debe ser de carácter político, siguiendo las leyes de este arte¹⁰².

Como conclusión, para CLAUSEWITZ la guerra es un acto de fuerza, de fuerza suprema, en el que intervienen todas las capacidades militares, sociales, económicas, políticas y diplomáticas del Estado para imponer al adversario la voluntad propia, la cual consistirá siempre en un objetivo político¹⁰³.

PROUDHON califica la guerra como derecho divino; es decir, como algo primordial, esencial a la vida, connatural a la producción del hombre y de la sociedad. Por ella se han relevado desde los albores de la Historia la religión, la justicia, la poesía, las bellas artes, la economía social, la política, el gobierno, la nobleza, la burguesía, la realeza, la propiedad. Por ella las costumbres cambian, las naciones se regeneran, los Estados se equilibran, se persigue el progreso, la justicia establece su imperio y la libertad encuentra sus garantías. Hablar del *Derecho de la guerra* es un contrasentido; la guerra no posee límites: este Derecho no constituye sino una serie de normas dictadas por razones de humanidad¹⁰⁴.

Por su parte, MARTENS, incide en la misma línea de considerar la guerra como un fenómeno que nada tiene que ver con la reclamación de un derecho o la reparación de una injuria, poniendo el acento en la pura violencia: « [...] War is that state in which

⁹⁹ VON CLAUSEWITZ, op. cit., pp. 34–36 y 715–722.

¹⁰⁰ VON CLAUSEWITZ, op. cit., p. 715.

¹⁰¹ VON CLAUSEWITZ, op. cit., p. 716.

¹⁰² VON CLAUSEWITZ, op. cit., p. 722.

¹⁰³ *Vid.* WALZER (2001), Pp. 53–54.

¹⁰⁴ PROUDHON (1861), pp. 36–80.

men constantly exercise acts of indeterminate violence against each other» y puede llevarse a cabo en virtud de la autoridad y soberanía, o concederse a sujetos privados cuando el Estado lo considere apropiado¹⁰⁵.

En el primer tercio del siglo XX, al desarrollar su *estrategia de aproximación indirecta*, Liddell HART incide en la necesidad de la guerra total¹⁰⁶. La tesis del autor consiste en que todo estratega debe evitar el choque frontal con el enemigo, por lo que debe ensayar vías indirectas de aproximación que le permitan, bien desgastar, bien inmovilizar, bien dar el golpe definitivo al adversario. Así, cuando analiza la guerra civil norteamericana, alaba la estrategia del general Sherman, el cual, a diferencia de Grant, no se dispuso a la derrota del ejército confederado, sino a la ocupación de puntos estratégicos. Para Sherman, Atlanta no sólo era un importante nudo de comunicaciones, sino que se hallaba llena de depósitos de municiones, fundiciones, arsenales y almacenes de maquinaria, y que su captura o destrucción supondrían un golpe mortal para sus contrincantes. De ahí que, rehuendo el combate, arrasara la región y forzara a las fuerzas rebeldes a una serie de batallas tácticas de resultado desfavorable. Prosiguió con esta estratagema por toda Georgia, hasta la capitulación del Sur¹⁰⁷.

HART se hace eco de esta estrategia tendente a dañar la infraestructura económica, industrial y las redes de comunicaciones del enemigo, incluso el aterrorizamiento de la población. Es una variante de estrategia indirecta; pero dicha estrategia sólo es posible en el tipo de guerra definido por CLAUSEWITZ, una guerra en la que los ejércitos sólo son un objetivo legítimo más, entre un conjunto mucho más amplio que comprende a las instalaciones y el personal civil¹⁰⁸. Y ha sido precisamente este tipo de guerra el que se ha prolongado desde la Guerra de Secesión hasta la actualidad.

Ninguno de estos autores se pronuncia a favor de la intervención en terceros países, con los que no se mantiene rivalidad patente, si bien la lógica de la guerra total

¹⁰⁵ MARTENS (1829), pp. 275–276. El ejemplo de sujeto privado dotado de potestad para conducir la guerra es la Compañía de las Indias Orientales.

¹⁰⁶ Realmente, su obra es un trabajo de Historia del que extrae sus conclusiones.

¹⁰⁷ HART (1946), pp. 186–188.

¹⁰⁸ WALZER (2001), p. 66. Como expresa este autor, la idea subyacente de Sherman –*la guerra es un infierno*– es que la culpa de la misma es de quien la desencadena. Al hacerlo, impone la tiranía de la guerra: el obligar al bando contrario al uso de toda violencia para ganarla, por lo que este es inocente de sus propias acciones [p. 65].

la contendría implícitamente si eso favoreciese una posición de fuerza sobre el enemigo; no obstante, la intervención indiscriminada en Estados extranjeros, camuflada de misión civilizadora –pero debida exclusivamente a motivos económicos y de expansión de poder– constituirá una característica del último tercio del siglo XIX y vendrá de la mano del imperialismo.

2–. La paz perpetua de Kant

Existieron durante el siglo XIX una serie de innovadores que reanimaron la idea de KANT de fundar las relaciones internacionales sobre una nueva concepción: los Estados deberían subordinar sus intereses privados a la idea de un interés superior común¹⁰⁹.

KANT, al igual que HOBBS, piensa que no es la paz el estado natural del hombre, sino la guerra; la paz debe ser *instaurada*¹¹⁰. Esta instauración debe venir precedida por la constitución de un estado civil, contrario al de naturaleza¹¹¹. Las condiciones esenciales para la existencia de un estado de paz entre las naciones, según el filósofo alemán, consisten en la configuración de una federación de repúblicas. Debe sostenerse sobre un régimen republicano auténtico, participativo, en el que la Asamblea de ciudadanos pueda elegir libremente entre la paz y la guerra, de modo que las probabilidades de declarar un conflicto irán disminuyendo paulatinamente¹¹². A su vez, el Derecho de gentes debe fundamentarse en una federación de Estados libres: de la misma manera que el hombre civilizado –contrariamente al salvaje– prefiere la paz y que una instancia superior dicte la justicia en caso de desacuerdo, así los Estados deben de abandonar el estado de naturaleza primitivo y efectuar un pacto para que un poder soberano dirima las controversias entre ellos, en lugar de seguir la senda de la guerra; el Derecho de gentes ya no sería el derecho de los conflictos armados, sino el pacto

¹⁰⁹ RENOUVIN (1998), pp. 20–21.

¹¹⁰ KANT (2003), p. 6.

¹¹¹ KANT (2003), *ibidem*.

¹¹² KANT (2003), pp. 6–8: la constitución republicana debe tener tres fundamentos: *a*) principio de la libertad como hombres de los miembros de una sociedad; *b*) principio de la dependencia en que todos se hallan debido a una legislación común, y *c*) principio de la igualdad de todos como ciudadanos.

fundacional de esta federación y las leyes que dimanen del mismo¹¹³. Por último, respecto al derecho de intervención en terceros Estados, KANT se pronuncia contundentemente: «[...] Ningún Estado debe inmiscuirse por la fuerza en la constitución y gobierno de otro Estado», no posee derecho para ello e inmiscuirse en los pleitos internos constituiría un escándalo que pondría en peligro la autonomía de los demás Estados; sin embargo, al igual que DE VATTEL, sí ve pertinente la ayuda exterior a una facción combatiente cuando la sociedad en cuestión se ha dividido en dos partes claramente enfrentadas: entonces esta nación se halla en plena anarquía y no puede considerarse que haya una intromisión en sus asuntos internos¹¹⁴.

Estos seguidores de KANT perseguían de distintos modos que los Estados renunciasen al ejercicio completo de su soberanía y consistiesen someterse al control de un organismo en el que tendrían cabida las opiniones de una *comunidad europea*. Así el príncipe Czartoryski quería fundar la noción de solidaridad europea sobre el respeto a las nacionalidades. Karl Krause soñaba con una confederación europea, la renuncia a la guerra y una garantía mutua contra la agresión. Henri de Saint-Simón pensaba, por su parte, en una *federación europea*, con órganos políticos concretos. Empero, los tiempos no estaban ni mucho menos maduros para tales empresas¹¹⁵; de hecho, tendrán que sucederse dos guerras mundiales para que los tiempos se mostraran propicios para tales intentos. Por su parte, autores como DUFRAISSE alababan el pacifismo de la Revolución francesa—y por tanto de las repúblicas liberales— frente al afán de dominio de las monarquías¹¹⁶.

Además, la influencia, mucho mayor de HEGEL, se produjo en el sentido diametralmente opuesto, al desarrollar un concepto de Estado que debía encarnar una unidad de cultura y una unidad nacional, a la vez que era indispensable el estar dotado de poderes ilimitados; en este ambiente no podía subsistir la idea kantiana de una sociedad de Estados por falta de realidad histórica¹¹⁷.

¹¹³ KANT (2003), pp. 8–10.

¹¹⁴ KANT (2003), p. 4

¹¹⁵ RENOUVIN (1998), pp. 20–21.

¹¹⁶ DUFRAISSE (1867), pp. 1–9.

¹¹⁷ RENOUVIN (1998), *ibidem*. Sobre la idea del Estado de HEGEL, puede verse RUSSELL (2009), pp. 791–801.

3-. El imperialismo y la intervención generalizada en todo el globo

El asalto de Europa al mundo comenzó ya a partir del año 1500, con la gran ventaja de los motivos que tenía para triunfar: el deseo de establecer contactos fluidos y directos con el Extremo Oriente, origen de productos muy deseados –en un momento en que Oriente no deseaba prácticamente nada de Europa– y la ventaja psicológica de la cristiandad, no sólo fundamentada por el ansia misionera, sino también por la sensación de superioridad que otorgaba a los europeos¹¹⁸.

Sin embargo, a pesar de la existencia prolongada de asentamientos occidentales en Asia, América, África y Oceanía, puede decirse que la época propiamente denominada como *imperialismo* estuvo constituida por tres décadas que van desde 1884 a 1914¹¹⁹. Para ARENDT la causa fundamental fue la emancipación económica de la burguesía y la incapacidad del Estado–nación de constituir un marco válido para el desarrollo del capitalismo¹²⁰. Así, el imperialismo surgió cuando la clase dominante en la producción capitalista se alzó contra las limitaciones nacionales a su expansión económica; fiel a la ley de la constante expansión del capital y del progresivo crecimiento, la burguesía impuso esta ley a los gobiernos nacionales que proclamaron que la expansión era el objetivo definitivo de la política exterior. La superproducción, acumulada sobre la base de una injusta distribución de la riqueza, precisaba de nuevos mercados y nuevas inversiones. A la acumulación de poder económico siguió una acumulación de poder político, a la expansión económica, una expansión del poder político mediante el uso de la violencia¹²¹.

RENOUVIN concreta más y alude a cuatro motivos, estrechamente relacionados con lo anteriormente dicho: *a)* La búsqueda y apertura de nuevos mercados; *b)* la necesidad de materias primas; *c)* el prestigio del Estado, bajo la concepción de que un gran pueblo posee una misión que cumplir, y *d)* móviles estratégicos, con el dominio de puertos y territorios que garantizaran la protección y salvaguarda de las comunicaciones comerciales ante la interferencia de potencias rivales.

¹¹⁸ ROBERTS (2009), pp. 73–75.

¹¹⁹ ARENDT (2011), p. 211. En parecidos términos RENOUVIN (1998), p. 357: «A partir de 1878–80 empezó a desarrollarse un amplio movimiento de expansión imperialista en los grandes Estados europeos».

¹²⁰ ARENDT (2011), p. 212.

¹²¹ ARENDT (2011), pp. 215–230.

Destaca el autor que la fórmula de *una misión que cumplir* no tuvo solamente como fundamento la justificación de la conquista y la dominación. Fueron muchos los que partían de la convicción de que el *destino del hombre blanco* era el de despertar a las poblaciones de los territorios colonizados no sólo a nuevas formas de vida material, sino también a las concepciones europeas de la vida social y política¹²².

De este modo, vastas extensiones de Asia y de África fueron sometidas y explotadas, a la vez que se recurría al argumento de la misión civilizadora. Liberalismo político y económico, así como antiesclavismo, fueron los signos visibles del movimiento imperialista¹²³. A lo largo de este período, las grandes potencias justificaron la acción armada en el exterior alegando la necesidad de proteger a determinados ciudadanos o a un grupo de ellos contra su propio Estado¹²⁴.

Una de las cuestiones que más influencia ha tenido cara a la legitimidad de la intervención en un Estado extranjero, ha sido la denominada *Cuestión de Oriente*, centrada en la expansión rusa en detrimento de los territorios europeos y asiáticos del Imperio Otomano. Aunque el inicio de la Cuestión Oriental haya que buscarlo en el año 1687, cuando se unieron las tropas polacas y rusas contra las fuerzas turcas¹²⁵, su rebrote principal, su crítico despertar, fue en 1875¹²⁶ y se extendió hasta 1918, cuando los gobiernos europeos cayeron en la cuenta que el problema de decidir quién debía de oponerse a la invasión rusa había desaparecido con los Imperios Otomano y centrales¹²⁷.

Fue durante este período cuando apareció una abundante doctrina sobre la justificación de la intervención de humanidad¹²⁸. ESCUDERO ESPINOSA ha estudiado en profundidad esta materia y cita a autores como John Stuart MILL, BORCHARD, WHEATON, WOOLSEY, MANNING, CREAMY, OPPENHEIM, LAWRENCE, HALL, RIVIER, FIORE y CAVAGLIERI como defensores de la doctrina de la intervención, bien

¹²² RENOUVIN (1998), pp. 358–359.

¹²³ RENOUVIN (1998), *ibidem*.

¹²⁴ ESCUDERO ESPINOSA (2002a), p. 82

¹²⁵ RENOUVIN, op. cit., p. 359

¹²⁶ RENOUVIN, op. cit., p. 379.

¹²⁷ RENOUVIN, op. cit., pp. 359–360.

¹²⁸ ESCUDERO ESPINOSA, op. cit., pp. 75–76: otro suceso importante fue la intervención estadounidense en Cuba, justificada « [...] in the cause of humanity and to put an end to barbarities, bloodshed, starvation, and horrible miseries».

asentándola en un deber de solidaridad, bien en un deber de tutela de la sociedad internacional¹²⁹. Aunque también existieron detractores, como BONFILS, DESPAGNET, PRADIER-FODÉRE, HEFFTER, o VON GAREIS, a partir del cambio de siglo: «[...] el triunfo gradual de la idea de la primacía del Derecho humano y el Derecho internacional sobre el Derecho estatal otorgó la victoria al principio de la intervención humanitaria sobre el dogma de la no intervención»¹³⁰. Según la práctica de los Estados y las elaboraciones doctrinarias, durante esta etapa la intervención de humanidad llegó a considerarse gradualmente como parte integrante del Derecho internacional consuetudinario; y si bien esto suscitó oposiciones, lo cierto es que puede asumirse que: «[...] en esta etapa es generalmente aceptado que cuando un Estado abusa de su soberanía permitiendo dentro de su territorio que el trato otorgado a sus propios nacionales o a extranjeros viole los valores universales de humanidad, cualquier nación puede intervenir y ejercer el derecho de intervención humanitaria»¹³¹.

IV. LAS PRIMERAS RESTRICCIONES NORMATIVAS LIMITATIVAS DEL DERECHO AL USO DE LA FUERZA

Un nuevo auge del Derecho internacional limitativo del uso de la fuerza se produce a finales del siglo XIX y durante las primeras décadas del XX, con el hito que supusieron las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y 1907¹³², llegándose a una restricción general del empleo de la fuerza –mediante el compromiso de las partes firmantes de intentar resolver sus diferencias por medios pacíficos antes de recurrir a la solución armada– en el seno de la Sociedad de Naciones y a una renuncia unilateral a la guerra como instrumento político por parte de los Estados signatarios del *Pacto Briand-*

¹²⁹ ESCUDERO ESPINOSA, op. cit., pp. 82–86; no obstante la extensión con que se reconoce este derecho varía con los autores, algunos de los cuales lo reducen a supuestos graves y concretos.

¹³⁰ ESCUDERO ESPINOSA, op. cit., pp. 86–87.

¹³¹ ESCUDERO ESPINOSA, op. cit., pp. 91–94.

¹³² Como señala REUTER (1982), p. 441, la transformación democrática de las sociedades y la constitución de los ejércitos nacionales, llevaron a los gobiernos a tratar de justificar sus empresas militares, aunque fuera al margen del Derecho escrito. Simultáneamente, ante la magnitud de las destrucciones y de los sufrimientos ocasionados por las guerras, a partir del siglo XIX empezará a desarrollarse el Derecho humanitario bélico, con el fin de paliar las consecuencias de los conflictos. Con relación al derecho ilimitado al empleo de la fuerza, las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907 y el movimiento de solución pacífica de las controversias internacionales marcaron el comienzo de las tentativas de limitar la guerra como instrumento del Derecho y como medio legalmente reconocido de modificarlo [OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966) Tomo II, Vol. I, p. 185].

Kellogg, en 1928¹³³. No fueron ajenas a ello las consecuencias de los avances tecnológicos que fueron aplicados progresivamente a las guerras del siglo XIX. No sólo la aparición de un armamento cada vez más sofisticado, aplicado a unas tácticas obsoletas, provocaba un creciente y desmesurado número de bajas; también los recursos destinados a la industria bélica y las devastaciones causadas, llevaron a algunos, como Angell, a concluir que la guerra se había convertido en antieconómica¹³⁴.

Poco después, sin embargo, el último gran retroceso vendría representado por la II Guerra Mundial: «[...] con olvido de los principios de la guerra justa, del respeto a los pactos y de declaración de guerra, avasallamiento del derecho de neutralidad, matanzas masivas de poblaciones civiles, carencia de trato digno para con vencidos y presos, etc....»¹³⁵.

Tal como se acaba de exponer, es a finales del siglo XIX y principios del XX cuando comienza una evolución normativa tendente a la limitación de los conflictos armados y que culmina en el sistema actual centrado en las Naciones Unidas. El proceso de desarrollo de este derecho prohibitivo es largo y sus comienzos son tímidos y preñados de insuficiencias.

Tras el intento fallido de la 1ª Conferencia Panamericana, el primer paso se da en la Conferencia de La Haya de 1907, concretamente en el artículo 1º del Convenio II, también denominado *Tratado Drago-Porter*, al prohibir el recurso a la guerra para el cobro de deudas¹³⁶:

¹³³ DÍAZ BARRADO (1989 a), p. 27: «sólo en el marco de la Sociedad Internacional organizada es posible concebir una prohibición de esta índole y, sobre todo, su eventual operatividad.» Empieza a ser evidente para los respectivos gobiernos, expone PASTOR RIDRUEJO (2010), p.619, que es preferible dejar sin sancionar un derecho que someter a la humanidad a los horrores de la guerra; de ahí que algunos de ellos no vacilen en renunciar a un *ius ad bellum* ilimitado, renuncia que plasman en instrumentos convencionales.

¹³⁴ BUZAN (1991), pp. 33–56.

¹³⁵ BUSQUETS BRAGULAT (1966), p. 88.

¹³⁶ Algunos autores, como VERDROSS (1976), p. 412 y FERNÁNDEZ-FLORES (1982), p. 142, señalan otra limitación al empleo de la fuerza en el artículo 1 del Convenio III de La Haya, de 1907. En efecto, dicho precepto dispone que las partes signatarias: «[...] reconocen que las hostilidades no deberán comenzar entre ellas sin un aviso previo e inequívoco, que tendrá, sea la forma de una declaración de guerra motivada, sea la de un *ultimatum* con declaración de guerra condicional»; pero, en todo caso, se trata de una restricción meramente formal, no de una prohibición del recurso a la fuerza, desde el momento en que la emisión de la declaración de guerra o del *ultimatum* no están constreñidos a ninguna condición jurídica.

«Las Potencias contratantes convienen en *no recurrir a la fuerza armada* para *recobrar deudas contractuales* reclamadas al Gobierno de un país por el Gobierno de otro país como debidas a *nacionales suyos*»¹³⁷.

La guerra estaría, empero, permitida cuando se tratase de la reclamación de créditos adeudados directamente al Estado acreedor. También era legítimo el uso de la fuerza cuando el deudor no se aviniese a atender la reclamación, pues como continúa el anterior precepto, dicha estipulación no era de aplicación cuando el Estado deudor rehusase o dejase sin respuesta una proposición de arbitraje o, en caso de que efectivamente hubiese tal aceptación, hiciese imposible la celebración del compromiso o no se conformase con la sentencia dictada¹³⁸.

Bajo el espectro de las pérdidas ocasionadas por la Primera Guerra Mundial, el siguiente paso importante hay que situarlo en 1919 en el marco de la Sociedad de Naciones¹³⁹. Lo importante del Pacto constitutivo de esta Organización, contenido en la Parte I del Tratado de Versalles, suscrito el 28 de junio de 1919, era que, si bien bajo la óptica contemporánea, establecía un: «[...] rudimentario, incompleto e inefectivo sistema de seguridad colectiva»¹⁴⁰, era que su espíritu –puesto que en ninguno de sus

¹³⁷ El subrayado, al igual que el resto que aparece intercalado en las citas literales de los textos legales de éste y demás capítulos, se debe al que suscribe.

¹³⁸ Véase el comentario a este texto de BERMEJO GARCÍA (1993), pp. 25-26: a pesar del poder discrecional dejado en manos de los Estados, supuso, sin embargo, un paso importante como punto de partida en el largo camino hacia la prohibición del uso de la fuerza.

¹³⁹ PASTOR RIDRUEJO (1994), p. 648.: La Primera Guerra Mundial alcanzó unas proporciones inusitadas y no sólo en cuanto al número de combatientes y los teatros de operaciones, sino también en lo referente a las víctimas humanas y los daños materiales. Al finalizar la contienda, entre los hombres de Estado que diseñaron la paz, se impuso una nueva mentalidad: la de que era excesivamente alto el precio a pagar por mantener el *ius ad bellum* ilimitado de los Estados y que, por tanto, el ideal del mantenimiento de la paz debía de primar sobre la consideración de la guerra como forma suprema de autotutela. Para HOWARD (1982), p.32, fue precisamente la creencia, hasta entonces, de que la guerra era: «[...] una forma admisible y tolerable de solventar las disputas internacionales» lo que originó que la crisis de 1914 se desarrollase del modo en que lo hizo.

¹⁴⁰ FERNÁNDEZ-FLORES (1982), p. 142. En efecto: mientras en el artículo 10 se declara solemnemente que los Miembros de la Sociedad: «[...] se comprometen a respetar y a mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política» de todos los Estados a ella pertenecientes, si uno de ellos –por lo que ninguna obligación recaía sobre la Sociedad de Naciones cuando la agresión procedía de un Estado que no fuera parte de la misma– recurría ilegalmente a la guerra, según el artículo 16, el compromiso se limitaba a: «[...] romper inmediatamente toda relación comercial o financiera con él, a prohibir toda relación de sus nacionales con los del Estado que haya quebrantado el Pacto y a hacer que cesen todas las comunicaciones financieras, comerciales o personales entre los nacionales de dicho Estado y los de cualquier otro Estado, sea o no miembro de la Sociedad»; porque, con relación a una acción común para mantener la paz y seguridad internacionales, el Consejo únicamente tenía el deber de: «[...] recomendar a los diversos Gobiernos interesados los efectivos militares, navales o aéreos con que los Miembros de la Sociedad han de contribuir respectivamente a las

artículos se menciona expresamente— implicaba la desaparición de la competencia discrecional de guerra¹⁴¹.

Siguiendo a FERNÁNDEZ FLORES¹⁴², en el articulado del Pacto estaban prohibidos los siguientes conflictos:

- a) Las guerras de conquista¹⁴³.
- b) Las guerras fruto de desacuerdos que no se sometiesen al arbitraje, arreglo judicial o examen del Consejo y aquéllas que se empezasen antes de transcurrir un plazo de tres meses desde la sentencia arbitral, la decisión judicial o el dictamen del Consejo, siempre que éstos se emitiesen en un plazo razonable¹⁴⁴.
- c) Las que se emprendieran contra un miembro de la Sociedad que se hubiera comprometido de buena fe la sentencia dictada¹⁴⁵.
- d) Aquéllas que se dirigieran contra un Miembro de la Sociedad que se conformase con el informe del Consejo dictado por unanimidad¹⁴⁶.

Fuerzas armadas destinadas a hacer respetar los compromisos de la Sociedad». Ahora bien, ninguna prescripción de las contenidas en el Pacto impone a los Estados el deber de acatar dicha recomendación.

¹⁴¹ REUTER (1982), p. 444.: No prohibía el recurso a la fuerza armada en todos los casos; seguía siendo posible cuando fracasaran los procedimientos establecidos en la Convención; sin embargo implícitamente se reconocía que la guerra no era sino un sustituto de los procedimientos pacíficos. Para DÍAZ BARRADO (1989 a), p. 28, si bien la sociedad internacional de la época se mostró: «[...] incapaz de establecer con precisión y alcance general, la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales», del hecho de la existencia del Pacto se deduce que: «[...] comenzaban a darse las condiciones precisas para que el establecimiento normativo de dicha prohibición se pudiera, en un período más o menos breve, hacer real».

¹⁴² FERNÁNDEZ-FLORES (1982), pp. 142 a 144.

¹⁴³ Según se ha expresado en cita anterior, el artículo 10 recogía el compromiso de los Miembros de la Sociedad a: «[...]respetar y a mantener contra toda agresión exterior *la integridad territorial y la independencia política*» de todos ellos.

¹⁴⁴ De acuerdo con el artículo 12 del Pacto:

«1. Todos los Miembros de la Sociedad convienen que, si surge entre ellos algún desacuerdo capaz de ocasionar una ruptura, lo someterán *al procedimiento de arbitraje o arreglo judicial o al examen del Consejo*. Convienen además que en *ningún caso* deberán recurrir a la guerra antes de que haya transcurrido un plazo de *tres meses* después de la sentencia de los árbitros o de la decisión judicial o del dictamen del Consejo

2. En todos los casos previstos en este artículo, la sentencia deberá ser dictada dentro de un *plazo razonable*, y el dictamen del Consejo deberá ser redactado dentro de los *seis meses siguientes a la fecha en que se haya encargado de resolver el desacuerdo*».

¹⁴⁵ Según el artículo 13.4: «Los Miembros de la Sociedad se comprometen a cumplir de buena fe las sentencias dictadas y a *no recurrir a la guerra contra un Miembro de la Sociedad que a ellas se someta*».

Como balance de lo expresado en el Pacto de la Sociedad de Naciones, cabría convenir, pues basta con interpretar a contrario las disposiciones prohibitivas, en que: «[...] fueron pocas las guerras prohibidas y muchas las que continuaron siendo legales»¹⁴⁷. Además, la práctica internacional posterior al Pacto demostró la existencia de dos importantes fisuras: la interpretación restrictiva que se dio al concepto de guerra, circunscrito al conflicto armado entre dos Estados al que hubiera precedido una previa declaración formal de guerra, y la exclusión de la noción de ésta de actos de fuerza tales como las represalias armadas o el bloqueo pacífico¹⁴⁸. De ahí que se haya afirmado que en el Pacto de la Sociedad de Naciones: «[...] a falta de poder prohibir la guerra, sus redactores se contentaron con evitar su desencadenamiento»¹⁴⁹.

Si bien se produjeron varios intentos de mejorar el sistema de prevención de la guerra establecido por la Sociedad de Naciones¹⁵⁰, el siguiente paso lo constituye el *Tratado general de renuncia a la guerra*, conocido como *Pacto Briand-Kellogg*¹⁵¹,

¹⁴⁶ Tal como prescribía el artículo 15.6: «Si el informe del Consejo fuese aceptado por unanimidad [por la Asamblea] sin contar para el cómputo de los votos el de los representantes de las Partes, los Miembros de la Sociedad se comprometen a *no recurrir a la guerra contra ninguna Parte que se conforme con las conclusiones del informe*».

¹⁴⁷ Como subraya FERNÁNDEZ-FLORES (1982), p. 143, citando a L. GARCÍA ARIAS, «Sobre la legalidad de la guerra moderna», en el vol. col. *La guerra moderna y la Organización internacional*, Madrid, 1962, pp. 53–54, continuaban siendo legales las guerras emprendidas una vez transcurrido el plazo de tres meses después de la decisión arbitral o judicial o del informe del Consejo; las iniciadas cuando la sentencia arbitral o judicial no fuese emitida en un plazo razonable o pasasen seis meses sin que el Consejo remitiese su informe; cuando pasasen tres meses y una de las partes no se aviniera a ejecutar las sentencias o el dictamen aprobado unánimemente por la Asamblea; en el caso de que no se aprobase el informe del Consejo por unanimidad; cuando se tratase de conflicto con Estados no miembros de la Sociedad, y en el supuesto de la acción común prevista en el artículo 16 del Pacto contra un beligerante ilegal. Parecidas consideraciones se encuentran en OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), Tomo II, Vol. I, pp. 158-159 y en BERMEJO GARCÍA (1993), pp. 29-30.

¹⁴⁸ PASTOR RIDRUEJO (1994), pp. 648–649. Como ejemplos de ambas fisuras, estarían el ataque de Japón a Manchuria en 1931, al que no precedió una declaración formal de guerra, y el bombardeo italiano a modo de represalia de la isla griega de Corfú. Cabría añadir también, siguiendo a OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), Tomo II, Vol. I, p. 191, las hostilidades declaradas por la URSS contra China, en 1929, con relación a la controversia suscitada por el ferrocarril oriental chino y la invasión de la provincia colombiana de Leticia por Perú en 1932. Un análisis de la controversia sufrida en torno a las represalias armadas se encuentra en BERMEJO GARCÍA (1993), pp. 31–33. En contra de la licitud de las mismas *vid.* GUTIÉRREZ ESPADA (1987), pp. 128-129.

¹⁴⁹ BERMEJO GARCÍA (1993), pp. 33-34.

¹⁵⁰ Así, el proyecto de Tratado de Asistencia Mutua de 1923, el proyecto de Protocolo de Ginebra de 1924, los Acuerdos de Locarno, de 1925, cuyo fruto más importante fue el Tratado de garantía mutua o *Pacto Renano*, o la Resolución de la Sexta Conferencia Panamericana de enero de 1928. Sobre los mismos, pueden consultarse BLANCO GASPAS (1973), pp. 11-12 y BERMEJO GARCÍA (1993), pp. 36 a 39.

¹⁵¹ Tratado que todavía debe considerarse en vigor, puesto que no fijaba plazo determinado de duración y no ha sido denunciado. Según OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), Tomo II, Vol. I, p. 199: «[...] el Pacto debe considerarse dotado de un grado de permanencia comparable al de las reglas del

firmado por quince potencias el 27 de agosto de 1928 en París y al que llegaron a adherirse sesenta y tres Estados. Este tratado efectúa, en su artículo 1, por vez primera y de modo expreso, la más enérgica renuncia a la guerra hecha hasta entonces:

«Las Altas Partes Contratantes declaran solemnemente en nombre de sus respectivos pueblos, que condenan recurrir a la guerra para el arreglo de las *diferencias internacionales* y renuncian a ella como *instrumento de política nacional* en sus relaciones mutuas».

Igualmente las Partes firmantes reconocen, en su artículo 2 «[...]que el arreglo o la solución de las diferencias o conflictos, sea el que fuere el origen o naturaleza de ellos, que pudieran surgir entre las mismas, sólo deberá buscarse *por medios pacíficos*». Con ello, el Pacto de París puso de relieve las estrechas relaciones existentes entre los dos que luego se han denominado principios fundamentales del Derecho internacional: el principio relativo al no uso de la fuerza y el principio según el cual los Estados han de resolver pacíficamente las controversias internacionales¹⁵².

Precisamente en la confirmación de estos principios radica la importancia del Pacto¹⁵³. Y en ese sentido puede estimarse como uno de los hitos del sistema jurídico internacional¹⁵⁴. Porque, en su exigua redacción –el Tratado consta de un Preámbulo, en el que se recoge una sucinta declaración de intenciones, de estos dos artículos y de un tercero en el que se establecen las condiciones de ratificación y de entrada en vigor– lleva implícitos importantes defectos:

1. En principio, a pesar de la solemnidad de sus declaraciones, el efecto del Pacto no fue abolir, ni siquiera entre sus signatarios, la institución de la

Derecho internacional consuetudinario». Y precisamente, por cuanto no existe posibilidad jurídica de denuncia unilateral, poseería un rango superior al de la Carta de las Naciones Unidas (*idem*, p. 201).

¹⁵² DÍAZ BARRADO (1989 a), p. 67: esta relación ha permitido afirmar que ambos principios constituyen las dos caras de la misma moneda.

¹⁵³ GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y SÁENZ DE SANTA MARÍA (1998), p. 862: A pesar de los defectos de este tratado, es a partir de 1928 cuando puede afirmarse que el Derecho internacional incorpora una nueva regla jurídica conforme a la cual el recurso a la guerra ya no resulta admisible ni como comportamiento político ni como modo de solución de conflictos. El proceso de universalización de los principios de prohibición de la guerra y de la solución pacífica de los conflictos se haría progresivamente más patente desde entonces. Para BERMEJO GARCÍA (1993), pp. 43-44, el Pacto no sólo colmaba las lagunas referentes al recurso a la guerra, sino que, al mismo tiempo, socavaba los fundamentos de diversas instituciones que seguían basándose en la legitimidad de éste; por ello, habría constituido una auténtica revolución en el orden internacional y un marco de referencia obligada para adaptar o armonizar otras normas o instituciones que fueran contrarias a su espíritu.

¹⁵⁴ OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), Tomo II, Vol. I, ob. cit., p.203.

guerra en cuanto tal: el hecho de proscribirla como instrumento de política nacional permitía la permanencia legítima del recurso a las armas como medio de legítima defensa, como medida de acción colectiva tomada en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, y cuando se trate de conflictos armados entre los signatarios de este instrumento y los no signatarios, así como entre aquéllos y otro Estado parte que haya violado su prohibición de recurso a la guerra¹⁵⁵.

2. De acuerdo con determinadas notas, declaraciones y reservas de los Estados, se consideraba lícita conforme al Derecho internacional la guerra de legítima defensa, sin especificar en ninguna en qué consistía este término jurídico, que posteriormente fue interpretado ampliamente como comprensivo también de la *defensa de derechos* que ya no constituían objeto de la política nacional¹⁵⁶.
3. No se creaba una instancia imparcial que decidiese cuándo una guerra era consecuencia del ejercicio de la legítima defensa.¹⁵⁷
4. Quedaba como cuestión controvertida si el Tratado permitía acciones de fuerza distintas de la guerra¹⁵⁸. De hecho, se consideraron legítimas las medidas coercitivas que, independientemente de sus propósitos reales, no se

¹⁵⁵ OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), ob. cit., p.188. VERDROSS (1976), p. 413: del cambio de notas entre el Ministro francés de Asuntos Exteriores, BRIAND y el Secretario de Estado norteamericano KELLOGG, que dio origen al Pacto, se desprende que las medidas colectivas emprendidas por la comunidad internacional organizada no constituyen un instrumento de política nacional. Igualmente se formuló expresamente una reserva referente al *derecho de autodefensa*, que no queda definido en el canje de notas; al contrario, se rechaza como peligrosa una definición del mismo y se añade la observación de que cada Estado es libre de juzgar si puede optar por una guerra defensiva.

¹⁵⁶ FERNÁNDEZ –FLORES (1982), p. 145. VERDROSS (1976), p. 414: de la nota de 23 de junio de 1928 parece desprenderse que el derecho de autodefensa coincidía con la legítima defensa en sentido técnico. Fue KELLOG, en su declaración ante el Senado de los Estados Unidos quien arremetió contra esta interpretación, indicando que la autodefensa debería de incluir también la defensa de derechos. En opinión del autor, la Carta de París no sería sino una repetición de la doctrina clásica de la guerra justa, lo cual no correspondería con la voluntad inicial de los Estados firmantes, opuestos a toda autotutela *ofensiva*.

¹⁵⁷ FERNÁNDEZ–FLORES, *Ibidem*. OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), Tomo II, Vol. I, pp. 193-194: si bien es esencial al concepto de legítima defensa que el recurso a ella debe quedar, en principio, a la libre apreciación de quien se encuentra en peligro, los principios fundamentales de interpretación impiden que se deje al albedrío de cada Estado el determinar finalmente, con efecto concluyente, la legalidad de tal acción. Esta debe ser, en cada caso particular, materia para la apreciación imparcial por medio de organismos judiciales o de otro tipo.

¹⁵⁸ OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), Tomo II, Vol. I, pp. 190-191.

configurasen jurídica y formalmente como tal; por ejemplo, las represalias armadas¹⁵⁹.

5. Quedaba ausente de una obligación específica de someter la solución de las diferencias a un arreglo pacífico vinculante, al igual que los medios para llevarla a efecto¹⁶⁰.
6. No preveía un sistema de sanciones para los que incumpliesen el Pacto, excepto la previsión contemplada en su preámbulo referente a que cualquier Estado signatario que infringiese la prohibición del recurso a la guerra, sería excluido del mismo¹⁶¹; no obstante la *responsabilidad* contraída por el beligerante culpable, frente a los otros beligerantes y neutrales, por *las pérdidas sufridas como resultado de la guerra*, consecuencia de la comisión de un acto ilícito¹⁶².

Desde luego, ni el *Pacto Briand-Kellogg* ni los Tratados a los que sirvió de referencia impidieron los múltiples conflictos que se desencadenaron en los años treinta ni, mucho menos, la Segunda Guerra Mundial¹⁶³. Puede afirmarse, con todo, que su fracaso no fue debido tanto a la falta de significación jurídica de sus disposiciones, como a la posibilidad de violación del mismo por parte de los signatarios¹⁶⁴. Ante la pregunta de si la sociedad internacional de aquel entonces estaba preparada para aceptar de modo concluyente la renuncia a la guerra, es muy difícil afirmar que el deseo de

¹⁵⁹ CARRILLO SALCEDO (1991), p. 215.

¹⁶⁰ OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), Tomo II, Vol. I, ob. cit., págs 189-190: el Pacto abolió la guerra sin establecer nada en su lugar.

¹⁶¹ Según reza el cuarto párrafo del preámbulo, «[...] toda Potencia signataria que en lo sucesivo tratase de desenvolver sus intereses nacionales recurriendo a la guerra deberá ser privada del beneficio del presente tratado». La opinión de que ésta es la única sanción prevista es común a todos los autores. *Vid.* al respecto FERNÁNDEZ-FLORES (1982), p. 145, VERDROSS (1976), p. 414. Para OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), Tomo II, Vol. I, p. 196, no es ni tan siquiera una cláusula sancionadora, sino simplemente la afirmación de la regla de que cualquier Estado puede cancelar un tratado violado por la otra parte.

¹⁶² Para OPPENHEIM y LAUTERPACHT, *Ibidem*. Como se pone de manifiesto en esta obra, la ausencia de disposiciones específicas sobre sanciones no afecta al carácter jurídico de ningún tratado. En todo caso, la violación de alguno conlleva la entrada en vigor del régimen general de responsabilidad internacional. Cosa muy distinta es que se reclame la indemnización por daños o que, exigida, pueda, en virtud de las circunstancias, hacerse efectiva.

¹⁶³ Así el Tratado de no agresión y conciliación suscrito en Río de Janeiro el 10 de octubre de 1933, o una serie de instrumentos bilaterales de no agresión, como son el firmado entre Finlandia y la URSS el 21 de enero de 1932, o el aprobado el 21 de agosto de 1937 entre China y la Unión Soviética [sobre los mismos, puede consultarse BERMEJO GARCÍA (1993), pp. 53 a 57].

¹⁶⁴ OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), Tomo II, Vol. I, p. 201.

eliminarla y crear una comunidad mundial pacífica y organizada fuese un valor de aceptación universal¹⁶⁵. La respuesta a si, en la actualidad, el mundo se encuentra dispuesto a abolir la lucha armada entre las naciones, tal vez pueda deducirse del análisis siguiente.

¹⁶⁵ HOWARD (1983), pp. 68 y 69: las experiencias de 1914 a 1918 habrían dado preeminencia a un grupo de pensadores y estadistas, principalmente de origen angloamericano, que consideraban que los antiguos presupuestos y prescripciones de la política del poder estaban totalmente desacreditados y esperaban sustituirlos por un sistema firme de Derecho y organización internacionales que mantuviese la paz mediante normas de seguridad colectiva, no distinta del *posse comitatus* del Derecho común. Este intento de transferir los conceptos y procedimientos del Derecho nacional al escenario internacional simplificaba en exceso el origen de los conflictos armados, dando por supuesto que siempre se iniciaban por un alevoso acto de agresión, a la vez que sobrestimaban la buena disposición de algunos Estados importantes a aceptar como definitiva la distribución de poderes, influencias y territorios surgida de la posguerra.

CAPÍTULO II

DE LA EXISTENCIA DE LA GUERRA

Con el precedente inmediato de la Segunda Guerra Mundial, el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, aprobada en San Francisco el 26 de junio de 1945, declara que los miembros de esta Organización, nacida con vocación universal, se hallan resueltos, entre otros objetivos no menos importantes: «[...] a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra». Con esta finalidad, se declararon decididos a: «[...] practicar la tolerancia y a *convivir en paz* como buenos vecinos, a *unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, *que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común, ...*».¹⁶⁶

Figura así, en primer lugar, entre los propósitos de las Naciones Unidas, el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, así como la adopción de las medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar las amenazas a la paz, impedir su quebrantamiento y lograr el arreglo de las controversias mediante actos pacíficos, de conformidad con los principios de justicia y del Derecho internacional¹⁶⁷.

De acuerdo con ello, en el artículo 2.4 de la Carta, se establece *el principio general prohibitivo del recurso a la guerra*:

«Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la *amenaza o al uso de la fuerza* contra la *integridad territorial o la independencia* de cualquier Estado, o en cualquier otra forma *incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas*»¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Representa la Carta, por tanto, un compromiso para la resolución pacífica de las controversias y conflictos entre los Estados y una renuncia a la guerra dentro de un sistema de seguridad colectiva a cargo de la comunidad internacional organizada. La cursiva es mía.

¹⁶⁷ Art. 1.1 de la Carta de las Naciones Unidas. En la conferencia de Dumbarton Oaks, previa a la de San Francisco, por la que se constituyó la Organización de las Naciones Unidas, ya se declaró la necesidad de *prohibir el uso de la fuerza o la amenaza de la misma* por los Estados. Igualmente se previó la configuración de un sistema de seguridad colectiva para garantizar la paz.

¹⁶⁸ Se señala en la obra de OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), Tomo II, Vol. I, p. 161 que la expresión *contra la integridad territorial y la independencia política de cualquier Estado* fue añadida en

Principio que se desarrolla en la *Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas* anexa a la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de esta Organización, de 24 de octubre de 1970, y se reitera por este mismo órgano en su Resolución 42/22, de 17 de marzo de 1988, que incorpora la *Declaración sobre el mejoramiento de la eficacia del principio de la abstención de la amenaza o de la utilización de la fuerza en las relaciones internacionales*, a la vez que se reafirma en otros importantes instrumentos internacionales, entre ellos –al que no puede negarse su trascendencia, por más que su ámbito sea simplemente regional– el Acta Final de Helsinki de 1975¹⁶⁹.

Esta norma prohibitiva, a su vez, ha sido calificada por la jurisprudencia como un principio *fundamental* del Derecho internacional¹⁷⁰ y por gran parte de la doctrina como una norma de *ius cogens*: precepto imperativo que se impone a la voluntad de los Estados y que no admite pacto en contrario¹⁷¹.

la Conferencia de San Francisco a instancias de algunos pequeños Estados. Para los autores la conjunción de ambos términos –integridad territorial e independencia política– equivale a *inviolabilidad territorial*. Así, un Estado violaría las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas si cometiese un acto de fuerza en territorio de otro, aunque no amenazase su independencia política ni tuviera una intención permanente de lesionar su integridad territorial.

¹⁶⁹ PASTOR RIDRUEJO (2010), p. 619. Sobre el principio de abstención del recurso a la fuerza armada se remite a la bibliografía indicada en esta obra. Igualmente, BERMEJO GARCÍA (1993), p. 111.

¹⁷⁰ Sentencia de 27 de junio de 1986, relativa al asunto de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua, CIJ, *Recueil* 1986, p. 97. Según el art. 2.6 de la Carta, la Organización: «[...] hará que los Estados que *no son Miembros* de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y seguridad internacionales». A su vez, en el Anexo de la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, comienza el desarrollo conceptual del primer principio –la prohibición del recurso a la fuerza armada– del siguiente modo: «*Todo Estado* tiene el deber de abstenerse, en sus relaciones internacionales, de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas». A mayor abundamiento, la Resolución 42/22 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su apartado I.2, declara que: «[...]el principio de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en las relaciones internacionales es *universal en su carácter y es obligatorio para todos los Estados*, cualesquiera que sean su sistema político, económico, social o cultural o sus relaciones de alianza». Para CORRALES ELIZONDO (2009), p. 38, el principio de interdicción del uso de la fuerza es vinculante en cuanto forma parte del Derecho internacional consuetudinario contemporáneo. A este respecto, AREND y BECK (1993), p. 30, recogen la opinión de algunos iusinternacionalistas que se decantan por considerar que algunos preceptos de la Carta de las Naciones Unidas poseen el carácter de Derecho consuetudinario; estos autores advierten, no obstante, que habrá que observar la conducta de la generalidad de los Estados respecto a cada uno, incluidas las normas relativas al uso de la fuerza.

¹⁷¹ Calificación efectuada por la CDI, en sus comentarios al Proyecto definitivo de artículos sobre el derecho de los tratados: «[...]el derecho de la Carta relativo a la prohibición del uso de la fuerza constituye en sí un ejemplo paradigmático de una regla de Derecho internacional procedente del *ius cogens*» (*Anuario de la CDI*, 1966, vol. II, p. 270). Para CARRILLO SALCEDO (1991), p. 216, esta prohibición se habría transformado en una regla general de Derecho internacional consuetudinario que obliga jurídicamente a todos los Estados. La consagración en la Carta de las Naciones Unidas de la

Sin embargo, a pesar de tan contundente declaración, lo cierto es que la historia contemporánea muestra, a partir de 1945, un rosario de conflictos armados. Pronto acuden a la mente guerras como las de Corea, Vietnam, los enfrentamientos árabe-israelíes, las innumerables luchas en aras de la liberación colonial, la larga pugna entre Irak e Irán, las dos conflagraciones en el Golfo Pérsico que enfrentaron a coaliciones lideradas por Estados Unidos contra las fuerzas de Saddam Hussein, el eterno y violento laberinto afgano, las sangrientas contiendas en los territorios de la antigua Yugoslavia, el odio desatado en el Cáucaso y la prendida hoguera africana¹⁷².

prohibición de la amenaza y del uso de la fuerza en las relaciones internacionales constituiría, para REMIRO BROTONS, RIQUELME CORTADO, ORIHUELA CALATAYUD, DIEZ-HOCHLEITNER y PÉREZ-PRAT DURBÁN (1997), p. 907: «[...] uno de los emblemas normativos del DI contemporáneo, elevado a principio fundamental de necesaria e imperativa obediencia (*ius cogens*) y reafirmado en su doble condición de norma consuetudinaria y convencional». Igualmente partidaria de la imperatividad absoluta de esta norma es RAMÓN CHORNET (1995), p. 73. Una amplia lista de autores, tanto españoles como extranjeros partidarios de considerar la prohibición del uso de la fuerza como una norma estricta de *ius cogens*, se encuentra en BERMEJO GARCÍA (1993), p.158.

¹⁷² Sin ánimo de ser exhaustivo, desde 1945 se han producido los siguientes conflictos: 1945–1946, la primera guerra del Vietnam; 1945–1949, la Revolución Nacional de Indonesia; 1946–1954, la primera guerra de Indochina; 1946–1949, la guerra civil griega; 1947–1947, la guerra civil del Paraguay; 1947–1948, la primera guerra indo-pakistaní; 1947–1948, la guerra civil del mandato británico en Palestina; 1948–1949, la primera guerra árabe-israelí; 1948–1948, la guerra civil de Costa Rica; 1948–1960, la guerra de liberación malaya; 1948–1948, la operación de La India contra el Estado de Hyderabad; 1950–1953, la guerra de Corea; 1950–1951, la invasión del Tibet por parte de la República Popular China; 1950–1958, Insurgencia islámica ligada al Kuomintang en la China Roja; 1950–1967, las acciones de represalia de Israel sobre diversos países árabes; 1952–1956, la guerra de independencia en Túnez; 1952–1960, el levantamiento Mau–Mau; 1953–1959, la Revolución cubana; 1953–1975, la guerra civil de Laos; 1954–1962, la guerra de independencia de Argelia; 1955–1972, la primera guerra civil sudanesa; 1955–1975, la segunda guerra del Vietnam; 1956–1956, la Revolución húngara; 1956–1956, la crisis de Suez; 1957–1958, la guerra de Ifni; 1958–1959, la invasión de Laos por parte de Vietnam del Norte; 1960–1966, la crisis del Congo; 1960–1996, la guerra civil de Guatemala; 1961–1970, el levantamiento de los kurdos irakíes; 1961–1961, la invasión de Bahía de Cochinos; 1961–1991, la guerra de liberación de Eritrea; 1961–1964, la rebelión tuareg en Malí; 1961–1961, la invasión india de Goa; 1961–1975, la guerra de independencia de Angola; 1962–1970, la guerra civil en Yemen; 1962–1962, la guerra entre China y La India; 1962–1966, la confrontación entre Indonesia y Malasia; 1962–1975, la rebelión en Dhofar; 1963–1967, la guerra Shifita, entre Kenia y el Movimiento de Liberación de Somalia; 1963–1963, el enfrentamiento entre Marruecos y Argelia; 1963–1974, la guerra de independencia de Guinea-Bissau; 1964–1979, la guerra de Rodesia; desde 1964, el conflicto colombiano; 1964–1975, la guerra de independencia de Mozambique; 1964–1967, la Guerra del Agua, entre Israel, Siria y El Líbano; 1964–1964, la revolución de Zanzibar; 1965–1965, la guerra civil dominicana; 1965–1965, la segunda guerra indo-pakistaní; 1965–1979, la guerra civil del Chad; 1966–1989, las guerras fronterizas de Sudáfrica; 1966–1988, la guerra de independencia de Namibia; 1967–1967, la Guerra de los Seis Días; 1967–1975, la guerra civil en Camboya; 1967–1970, la guerra civil en Nigeria; 1968–1989, la guerra de insurgencia comunista en Malasia; 1968–1968, la invasión soviética de Checoslovaquia; Desde 1969, la insurgencia en Filipinas; 1969–1969, la guerra entre El Salvador y Honduras; desde 1969, el conflicto en Papúa-Nueva Guinea; 1970–1971, el Septiembre Negro en Jordania; 1971–1971, la guerra de liberación en Bangladesh; 1971–1971, la tercera guerra indo-pakistaní; 1972–1974, la primera guerra civil de Eritrea; 1973–1973, la Guerra del Yom Kippur; 1974–1974, la invasión turca de Chipre; 1974–1991, la guerra civil en Etiopía; 1974–1975, la segunda rebelión de los kurdos iraquíes; 1975–2002, la guerra civil de Angola; 1975–1991, la guerra del Sahara Occidental, 1975–1990, la guerra civil libanesa; 1975–1989, la guerra entre Camboya y Vietnam; 1975–1975, la insurgencia en Laos; 1975–1975, la invasión de Timor Oriental por Indonesia; 1976–2005, la insurgencia en Aceh; 1977–1992, la guerra civil de

Es preciso constatar, entonces, que tanto los Estados como los grupos humanos han seguido acudiendo a la fuerza armada para resolver sus disputas. No puede sostenerse hoy en día, empero, que la fuerza de las armas sea fuerza espiritual, constitutiva de la manifestación vital de un pueblo, gran cirujana histórica, inseparable

Mozambique; 1977–1978, la Guerra de Ogadén; 1977–1978, los dos conflictos de Shaba; 1978–1978, el conflicto entre Israel y El Líbano; 1978–1979, la guerra entre Uganda y Tanzania; 1978–1987, el conflicto entre Libia y Chad; desde 1978, la rebelión de los kurdos turcos; 1979–1979, la guerra entre China y Vietnam; 1979–1989, la guerra afgano-soviética; 1980–1992, la guerra civil salvadoreña; 1980–2000, el conflicto interno en Perú; 1980–1988, la guerra entre Irán e Irak; 1980–1981, la segunda guerra civil de Eritrea; 1981–1981, el enfrentamiento entre Perú y Ecuador; 1981–1986, la guerra civil en Uganda; 1982–1982, la Guerra de Las Malvinas; 1982–1982, la guerra civil en El Líbano; 1982–2000, el conflicto del Sur de El Líbano; 1982–1982, la guerra fronteriza entre Etiopía y SoMalía; 1983–1983, la invasión de Granada; 1983–2009, la guerra secesionista en Sri Lanka; 1983–2000, la guerra civil sudanesa; 1984–1987, el conflicto de Siachen entre La India y Pakistán; 1987–1987, el conflicto fronterizo entre china y La India; 1987–1993, la primera *intifada* en Palestina; 1987–1988, la guerra fronteriza entre Laos y Tailandia; desde 1987, la insurgencia en Uganda del Ejército de Resistencia del Señor; 1988–1994, la guerra de Nogorno-Karabaj; 1989–1991, la guerra fronteriza entre Mauritania y Senegal; 1989–1992, la invasión estadounidense de Panamá; 1989–1992, la guerra civil en Afganistán; 1989–1989, la Revolución rumana; 1989–1996, la primera guerra civil liberiana; desde 1989, la insurgencia en Jamma y Cachemira; 1990–1991, la Primera Guerra del Golfo; 1990–1993, la guerra civil en Ruanda; 1990–1995, la segunda rebelión tuareg en Malí y Níger; 1990–2006, el conflicto de Casamance; 1991–1991, la secesión de Eslovenia de la SFR de Yugoslavia; 1991–1992, la guerra entre Georgia y Osetia del Sur; 1991–1995, la guerra civil en Djibouti; 1991–1995, la guerra de independencia de Croacia y de Bosnia-Herzegovina; 1991–2002, la guerra civil en Sierra Leona; 1991–2002, la guerra civil en Argelia; Desde 1991, la guerra civil en Somalia; 1991–1993, la guerra entre Georgia y Abjasia; 1992–1992, el conflicto de Prigorodny; 1992–1996, la segunda guerra civil en Afganistán; 1992–1992, la Guerra de Tradnistia; 1992–1997, la guerra civil en Tayikistán; 1993–1993, la guerra del Sur de El Líbano entre Israel, el Ejército del Sur de El Líbano y Hezbollah; 1993–2005, la guerra civil de Burundi; desde 1993, el conflicto étnico en Nagaland; 1994–1997, la guerra civil kurdo-irakí; 1994–1994, el conflicto de Chiapas; 1994–1994, la guerra civil en Yemen; 1994–1996, la primera guerra chechena; 1994–1999, la Guerra del Cenepa, entre Perú y Ecuador; 1994–1995, el conflicto de las Islas Hanish; 1995–2009, la insurgencia en Ogadén; 1996–1996, la nueva guerra en El Líbano, con la intervención de Israel y Siria; 1996–2006, la guerra civil en Nepal; 1996–2001, la tercera guerra civil afgana; 1996–1997, la primera guerra de El Congo; 1997–1997, la rebelión en Albania; 1997–1999, la guerra civil en la República Democrática de El Congo; 1997–1997, los enfrentamientos civiles en Camboya, con intervención de Vietnam; 1998–1998, la guerra civil en Abjasia; 1998–2002, la nueva guerra civil en Chad; 1998–1999, la Guerra de Kosovo; 1998–2000, la guerra entre Etiopía y Eritrea; 1998–2003, la segunda guerra de El Congo; 1998–1999, la guerra civil en Guinea-Bissau; 1999–1999, la Guerra de Kargil entre La India y Pakistán; 1999–2003, la segunda guerra civil en Liberia; 1999–1999, la invasión rusa de Daguestán; 1999–2009, la segunda guerra chechena; 2000–2005, la segunda *intifada*; 2000–2006, el conflicto de las granjas de Shebaa, entre Israel, Hezbollah y Siria; desde 2001, la guerra actual de Afganistán; 2002–2007, la guerra civil en Costa de Marfil; Desde 2002, la insurgencia en el Magreb; desde 2003, la Guerra de Irak; desde 2004, el conflicto en Baluchistán, la guerra en el noroeste de Pakistán, el conflicto del Delta del Níger, la insurgencia en el Sur de Tailandia 2004–2004, la rebelión en Haití; 2004–2007, la guerra civil en la República Centroafricana; 2005–2010, la nueva guerra civil en Chad; 2005–2008, la insurgencia en Kenia; 2006–2011, el conflicto entre *Al Fatah* y *Hamas* en Palestina; 2006–2006, la incursión israelí en el Sur de El Líbano; 2006–2009, la guerra en Somalia; 2007–2009, la nueva rebelión tuareg; 2007–2007, el conflicto con los refugiados palestinos en El Líbano; desde 2007, la guerra civil en Ingushetia; 2008–2008, la invasión de Anjouan; 2008–2008, el conflicto entre Djibouti y Eritrea; 2008–2009, el conflicto de Gaza; desde 2009, el conflicto de los nómadas sudaneses, la insurgencia en el Norte del Cáucaso, la guerra civil en Somalia, la violencia en Nigeria, la insurgencia en Yemen; 2010–2010, los disturbios en Kirguistán, el conflicto de Kingston (Jamaica); 2010–2011, la crisis de Costa de Marfil; en 2011, la guerra civil en Libia, el levantamiento popular en Yemen, alzamiento de la población en Siria y conflicto del Sur del Kordofán; 2014, la guerra en Ucrania.

del *astro divino* propio de las comunidades creadoras e imperiales¹⁷³. Simplemente, el uso de la fuerza es un medio para alcanzar unos objetivos, de ahí la genial afirmación de CLAUSEWITZ relativa a que la guerra es: «[...] una continuación de las relaciones políticas, una gestión de las mismas con otros medios»¹⁷⁴. Uno de los grandes errores de nuestros días –y, por cierto, muy arraigado– es creer que la guerra es algo irracional, ciega barbarie, cúmulo desatado de bajas pasiones¹⁷⁵. Al contrario, no le falta razón a HOWARD cuando afirma que la guerra es algo eminentemente racional; los conflictos entre Estados que han solido conducir a la misma han surgido, no de impulsos irracionales o emotivos, sino por: «[...] una superabundancia de racionalidad analítica»¹⁷⁶. WRIGHT, al estudiar en profundidad el fenómeno de la guerra, ha mostrado como éste es un *continuum* en la Historia de la humanidad, desde los tiempos más primitivos y el modo en que las sociedades han incorporado a sus rasgos culturales las manifestaciones de la violencia organizada¹⁷⁷.

¿Es, entonces, inevitable la guerra?

I. REALISMO Y NEORREALISMO

Para los realistas y neorrealistas no sería sino consecuencia de la desestructuración de la sociedad internacional, sumida en un estado de anarquía donde interactúan sujetos soberanos, aunque desiguales, que buscan únicamente la realización de sus intereses particulares; un sistema donde cada actor es garante de sí mismo y encauza sus actividades a la búsqueda de poder, especialmente el poder militar: de ahí que la organización de las relaciones internacionales se base únicamente en las reglas dictadas por los Estados que cuentan con mayor capacidad armada y no en

¹⁷³ ORTEGA Y GASSET (2010), pp. 34–37.

¹⁷⁴ VON CLAUSEWITZ (1980), pp. 34–36 y 43. En efecto, al comienzo de su obra magna, define la guerra como: «[...] un acto de fuerza para obligar al contrario al cumplimiento de nuestra voluntad», y esa voluntad consiste en alcanzar un fin político. De ahí que afirme que la guerra no es simplemente un acto político, sino un verdadero instrumento político: «[...] una continuación de las relaciones políticas, una gestión de las mismas con otros medios».

¹⁷⁵ Uno de los alegatos más fundamentados en este sentido puede verse en FERNÁNDEZ FLORES (1982, b), pp. 77–89. Más recientemente ha insistido en esta misma idea: FERNÁNDEZ FLORES (2001), pp. 24–26.

¹⁷⁶ HOWARD (1987), pp. 36–38: «[...] en general, los hombres no han luchado en los doscientos últimos años por ser agresivos o animales codiciosos, sino por su facultad de raciocinio, porque discernen, o creen discernir, peligros antes de evidenciarse y posibilidades de amenaza antes de su realización». Así, los cálculos de riesgos y ventajas, *ora metuculosos, ora despiadados*, que realizan los estadistas, tienen poco que ver con la irracionalidad primitiva que se les atribuye.

¹⁷⁷ WRIGHT (1983), pp. 2–330.

compromisos jurídicos o en Organizaciones de cooperación; por ello, la paz no sería sino el resultado de un equilibrio entre grandes potencias que imponen unas normas de conducta, acordadas entre ellas, para la gestión lo más pacífica posible de sus conflictos de intereses¹⁷⁸, paz que, naturalmente, desaparece en cuanto se derrumba el citado equilibrio.

Puede afirmarse que la corriente realista adquiere categoría académica con la obra de MORGENTHAU. Para este autor, mientras exista el sistema de naciones–Estado, es el interés nacional el que tendrá la última palabra en las relaciones internacionales. Dicho interés se compone de un elemento irrenunciable y de unos elementos variables: así, la supervivencia del Estado como entidad política constituye el mínimo irreductible; el resto viene definido por corrientes contrarias de personalidades políticas, por la opinión pública, las políticas de partido y las tradiciones morales y políticas de cada Estado en cuestión¹⁷⁹. Como consecuencia de ello, la política internacional es una lucha por el poder¹⁸⁰: el objetivo de cada nación consiste en acumular poder frente a sus adversarios, con el fin de alcanzar sus metas de interés nacional e imponerlas a sus contrarios; y una de las principales fuentes de poder es la potencia militar¹⁸¹.

¹⁷⁸ Sobre la escuela realista, puede consultarse DONNELLY (2002), pp. 6–42. Si bien el pensamiento realista es el más antiguo y se suelen incluir como pertenecientes al mismo a Tucídides o Hobbes, lo cierto es que el autor que inicia la escuela realista como tal, en el siglo XX, es Hans Joachim MORGENTHAU, con su obra *Politics among Nations*, Knopf, Nueva York, 1948 –existe una edición más reciente: *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, escrita junto a Kenneth W. THOMPSON, Knopf, Nueva York, 1985–. Para comprobar cómo la búsqueda del interés nacional guía la conducta de los sujetos estatales, MORGENTHAU (2004), pp. 103–124. Sobre este autor, puede consultarse LANG, JR (2004), pp. 1–14 y 103–124. Otra de las grandes figuras es WIGHT (2002), pp. 95–301. Para un análisis genérico sobre los mismos, *vid.* ATTINÀ (2001), pp. 42–44. En un orden internacional estructurado jerárquicamente, los autores configuran la noción de influencia y de control de las grandes potencias sobre las medianas y pequeñas, con su subsiguiente pérdida de autonomía o soberanía internacional; véase también SCHUMAN (1973), pp. 83–106. Sobre la desconfianza de los realistas en las instituciones internacionales, MEARSHEIMER (1995), pp. 332–376.

¹⁷⁹ MORGENTHAU, (1990), pp. 100–102.

¹⁸⁰ MORGENTHAU, (1960), pp. 4–15; MORGENTHAU, (1990), 43–61: el autor define los denominados *seis principios del realismo político*: 1.– La política, como la sociedad en general, está gobernada por leyes objetivas que encuentran sus raíces en la naturaleza humana; 2.– El principal indicador que ayuda al realismo político a encontrar su camino a través del paisaje de la política internacional es el interés definido en términos de poder; 3.– El realismo considera que su concepto clave de interés definido como poder es una categoría objetiva con validez universal, pero no lo dota de un significado establecido de una vez para siempre; 4.– El realismo sostiene que los valores morales universales no pueden ser aplicados a las acciones de los Estados en su formulación universal abstracta, sino que deben de ser filtrados a través de circunstancias concretas de tiempo y lugar; 5.– El realismo político se niega a identificar las aspiraciones morales de una nación concreta con leyes morales que gobiernen el universo, y 6.– La diferencia entre el realismo político y otras escuelas de pensamiento es real y profunda. El realismo político se opone a la aproximación *legalista–moralista* de la política internacional.

¹⁸¹ MORGENTHAU (1960), pp. 28–31.

En esta lucha por el poder, los Estados pueden adoptar dos posturas fundamentales: el mantenimiento del *status quo* y el imperialismo. Son partidarias del mantenimiento del estado actual la potencia o potencias preeminentes en el sistema internacional; posición alcanzada, en la mayoría de los supuestos, merced a una guerra victoriosa. Como salvaguarda de su supremacía se recurre a tratados internacionales, la implantación de Organizaciones internacionales, declaraciones unilaterales y alianzas. Imperialismo, para este autor significa el ejercicio de poder para mudar las relaciones propias del *status quo* por parte de potencias emergentes. Impulsan el imperialismo el intento de resarcirse de una guerra perdida, la situación alcanzada por una guerra victoriosa y la debilidad de otros Estados. Sus metas son crear un imperio universal, un imperio continental o una posición de preponderancia local¹⁸².

De ahí que la garantía de la paz y condición necesaria para cambios asumibles en el *status quo*, sea el equilibrio de poder como límite al poderío nacional de los Estados poderosos. El equilibrio puede conseguirse bien mediante una oposición directa entre potencias, bien mediante una competición para atraer aliados a su campo. Sus instrumentos son el *divide y vencerás*, las compensaciones a los socios y aliados, la carrera de armamentos, las alianzas y las contra-alianzas, y la situación de un gran potencia en situación de árbitro¹⁸³. El equilibrio de poder divide al mundo en una serie de sistemas dominantes –donde se encuentran las grandes potencias y las grandes controversias– y una gama de sistemas dependientes, ligados a los primeros por relaciones de subordinación¹⁸⁴.

Ahora bien, MORGENTHAU concluye que, a pesar de que el equilibrio de poder es el método más efectivo para frenar las ansias expansionistas de los Estados, ha fracasado en la conservación de la paz; es decir, ha proporcionado períodos pacíficos, mas no ha evitado una ruptura del equilibrio en un momento dado que ha conducido a las grandes guerras que la humanidad ha conocido, entre otros motivos porque nunca se ha dado un auténtico equilibrio, sino imágenes engañosas del mismo¹⁸⁵.

Un acérrimo defensor del equilibrio de poder como garantía de paz en las relaciones internacionales –y que trató de llevarlo a cabo en la práctica política–, es, sin

¹⁸² MORGENTHAU (1960), pp. 38–58.

¹⁸³ MORGENTHAU, op. cit., pp. 167–197; MORGENTHAU (1990), pp.119–133.

¹⁸⁴ MORGENTHAU (1960), pp. 198–203.

¹⁸⁵ MORGENTHAU, op. cit., pp. 204–223.

embargo, Henry KISSINGER¹⁸⁶. Los conflictos armados obedecerían a la ruptura de ese equilibrio, al fallo de las grandes potencias en conservarlo de modo adecuado, por lo que la principal acción en política internacional es propiciarlo de manera activa, especialmente mediante la diplomacia, aunque sin vacilar en la amenaza del uso de la fuerza, lo que en la época de la Unión Soviética se plasmó en la política de contención y en la posterior aproximación de Estados Unidos, durante la Administración Nixon, a la China Popular.

En un intento de reducción de la incertidumbre propia de un mundo en constante estado de anarquía, Morton A. KAPLAN introdujo el concepto de *sistema*: el ámbito internacional presenta los caracteres de un sistema, entendido como: «[...] conjunto de variables relacionadas de tal modo que, en contraste con su entorno, las relaciones de las variables entre sí y las relaciones externas del conjunto con combinaciones de variables exteriores están caracterizadas por regularidades de comportamiento que pueden ser descritas»¹⁸⁷. Ciertamente, es un modo de hacer inteligible el sistema anárquico internacional, al ordenarlo y someterlo a unos principios que pueden hacer previsibles los acontecimientos¹⁸⁸. También puede aceptarse que el sistema internacional tienda el equilibrio y la estabilidad, bien que un equilibrio dinámico en el que una perturbación de suficiente entidad puede desequilibrarlo, empujando a un sistema estable a un nuevo estado de equilibrio o a su desaparición, la cual es constatable si al desaparecer dicha perturbación el sistema no recupera su anterior estado –lo cual quedaría demostrado por las diferentes épocas de paz caracterizadas por el predominio de una gran potencia y las de inestabilidad propias del cambio de hegemonía¹⁸⁹. Ahora bien, cabe preguntarse si los actores internacionales actúan siempre siguiendo las reglas expuestas por el autor; esto, es, de acuerdo a la lógica de la teoría de los juegos, en pos de una estrategia de victoria; lo cual, en lo relativo al uso de la fuerza, implica que lucharán antes de permitir escapar una oportunidad de incrementar la propia capacidad, o que actuarán para

¹⁸⁶ KISSINGER (1994), pp. 17–27, 56–167, 394–422, 703–732.

¹⁸⁷ KAPLAN, M. (2005), p. 20.

¹⁸⁸ ATTINÀ (2001), p. 47.

¹⁸⁹ KAPLAN, M. (2005), pp. 22–23..

oponerse a una coalición o actor singular que pretenda asumir una posición de predominio frente a los demás¹⁹⁰.

WALTZ sigue considerando las relaciones internacionales como el ámbito propio del poder y la fuerza –basadas en la autoprotección de los Estados como condición necesaria de su existencia–, aunque también de la acomodación. En el sistema internacional, cada Estado, cada pueblo, alcanza un nivel de inseguridad proporcional a su esfera de libertad, de tal modo que si se busca el mayor nivel de autonomía, debe aceptarse, asimismo, la falta de seguridad y, por lo tanto, la posibilidad de conflicto y de guerra con otros actores. Así, el sistema se caracteriza por su anarquía, si bien esto no implica que no exista un orden, determinado por la conducta *–rol–* de los diversos

¹⁹⁰ KAPLAN, M. op. cit., pp. 153–222, especialmente 189 y ss. Por supuesto, y de acuerdo a los postulados del autor, también una potencia puede actuar para aumentar su poder, si bien prefiriendo la negociación a la guerra; dejará de combatir para evitar eliminar a un competidor que, sin embargo, lo considera necesario para mantener el equilibrio de poder, o tolerará que los actores esenciales vencidos se reintegren en el sistema como interlocutores válidos. A pesar de su atractivo, y al hecho de explicar con cierta exactitud la época de predominio del Imperio Británico y la hegemonía estadounidense, como todos los estudios sistémicos adolece de una suerte de mecanicismo que parece determinar *per se* las relaciones internacionales, independientemente de los cálculos, deseos y propósitos de los dirigentes de los sujetos del sistema.

Respecto a la configuración de la organización internacional como un sistema, el concepto de KAPLAN es funcional y mecanicista, tomado del campo de la ingeniería de sistemas. El desarrollo de la idea ha originado mucha confusión entre las nociones de *sistema internacional*, *sociedad internacional* y *comunidad internacional*, empleadas a menudo de modo indistinto por los autores.

TUNKIN (1989), pp. 13–33, analiza las concepciones de sistema internacional elaboradas por la doctrina occidental y socialista. Tras rechazar –en crítica a los autores occidentales, dados a incluir actores no estatales, como las empresas transnacionales, que juegan un papel importante en las relaciones internacionales– que dicho sistema esté constituido por otros actores que no sean Estados, agrupaciones de Estados o entes equivalentes, lo define como el compuesto por: «[...] Estados, entidades similares a las estatales, pueblos y naciones que luchan por su liberación (es decir, entidades estatales en proceso de formación), organizaciones internacionales interestatales, conferencias internacionales, asociaciones de Estados que no sean organizaciones internacionales (por ejemplo, el movimiento de países No Alineados, Grupo de los 77, etcétera), diferentes organismos internacionales (por ejemplo los comités internacionales y tribunales de arbitraje), el derecho internacional y otras normas sociales que operan en este sistema y también las relaciones entre los componentes». Dentro de este sistema, reconoce la coexistencia de subsistemas regionales y locales, donde también se encontrarían los sujetos económicos, aunque su máxima división es entre el subsistema socialista y el subsistema capitalista. Por último, adelanta que el actual sistema internacional se articula en torno a las Naciones Unidas, a las que pertenecen la inmensa mayoría de los Estados y que conformaría una comunidad internacional. Coincide con BULL, como puede observarse, en que el sistema internacional está compuesto por unos actores, los Estados, unas instituciones y unas reglas de funcionamiento.

ATTINÀ (2001), p. 467, arguye que no puede hablarse de comunidad internacional porque no se trata de un conjunto de Estados con valores ni características comunes, ni todos respetan las reglas jurídicas o consuetudinarias existentes; tampoco es una sociedad internacional porque para ello, aunque no se compartieran valores y estructuras, sí se respetarían las normas establecidas; por el contrario, es un sistema, dada la ausencia de estos tres elementos y será un sistema político cuando exista, con todo, un orden definido por una regulación vinculante y por *roles* y procesos suficientemente repetidos y aceptados.

sujetos, que pueden variar desde comportamientos de autoridad a los de sumisión¹⁹¹. Son los Estados que poseen el mayor grado de poder militar los que ejercen el papel determinante en las relaciones internacionales, los que dictan las disposiciones históricas del sistema, los garantes del equilibrio; los cambios en la distribución del poder –muchas veces violentos– provocarían las mutaciones del mismo, con unas nuevas normas y sus correspondientes conductas¹⁹². El autor ha visto en el fin de la Guerra Fría la confirmación de su teoría y, por ende, la de las tesis realistas: la desaparición de un orden internacional bipolar y la aparición de uno nuevo multipolar, respecto del cual se estarían definiendo las cualidades del sistema¹⁹³.

Para algún internacionalista, la guerra forma parte de la naturaleza de los Estados, de ahí que no quepa discutir sobre su aparición, sino sobre su justificación¹⁹⁴. De hecho, la guerra habría cumplido una función social e histórica a lo largo del tiempo: no sólo ha mantenido el orden en una sociedad internacional anárquica, sino también ha sido instrumento de progreso¹⁹⁵. Serían las guerras de alcance global, es más, sus resultados, los que configuran el orden internacional en momentos determinados; los vencedores de las mismas son los definidores de las características del nuevo sistema internacional instituido y quienes actúan como garantes del mismo¹⁹⁶.

En relación con lo dicho hasta ahora, no falta la razón a quienes advierten que algunas situaciones del mundo actual desafían la concepción de un sistema integrado únicamente por unos sujetos –los Estados– completamente autónomos y soberanos que compitan entre sí sobre la base de su capacidad de fuerza armada; es decir, un análisis fundamentado únicamente en el poder militar queda excesivamente sesgado, al no tener en cuenta otros factores.

¹⁹¹ WALTZ (2010), 251 pp.

¹⁹² ATTINÀ (2001), p. 48.

¹⁹³ WALTZ (1995), pp. 42–77.

¹⁹⁴ BONANTE (1994), pp. 28–34: siguiendo la concepción del Estado de Hegel, se llegaría a la conclusión que en las relaciones entre sujetos soberanos y autónomos no existiría ningún verdadero límite ético ni jurídico a la guerra.

¹⁹⁵ BONANTE, op. cit., pp. 35–36: las guerras de la República Francesa contra la coalición de Estados absolutistas europeos, o las guerras para consolidar los Estados nacionales.

¹⁹⁶ BONANTE, op. cit., pp. 80–98 y BONANTE (1995), pp. 55–77.

II. ECONOMÍA Y HEGEMONÍA

El primer paso en la superación del poder militar, como factor definidor de las relaciones internacionales, lo ha constituido la incorporación de la variable económica. No se trata del simple recurso a la tan conocida teoría socialista según la cual la guerra es la expresión del mundo capitalista, desde el momento en que los Estados de esta órbita tienden a la apropiación de recursos en terceros países y buscan la dominación de otros pueblos; de ahí su permanente agresión a los Estados socialistas, a otros Estados más débiles y, especialmente, a las naciones del Tercer Mundo¹⁹⁷.

Puede empezarse analizando la teoría de la economía–mundo de Inmanuel WALLERSTEIN; en ella se parte de una hipótesis: ha sido la consolidación del sistema económico capitalista a nivel mundial la que ha convertido en inteligible la Historia; el concepto de economía–mundo capitalista es aplicable al sistema social internacional actual, sistema dividido en un área central y en áreas periféricas y semiperiféricas, donde la pluralidad de los Estados no es sino el lado político de la organización económica capitalista¹⁹⁸. Este sistema de múltiples Estados se caracteriza, ya desde su inicio, por tres elementos: un mercado mundial único, unas relaciones entre sus sujetos reguladas por el denominado Derecho internacional y una estructuración en áreas geográfico–económicas que representan, a su vez, la diferente división del trabajo y la producción¹⁹⁹. Los entes estatales, diferenciados por su capacidad de intervención en el mercado, se dividen en *Estados fuertes* –en los que predominan los procesos centrales del sistema– y *Estados débiles* –en los cuales, por contra, predominan los procesos

¹⁹⁷ TUNKIN (1989), pp.97–104; Un análisis pormenorizado de la pretendida estrategia de agresión capitalista puede verse en SOKOLOVSKY (1981), pp. 91–162.

¹⁹⁸ ATTINÀ (2001), p. 56. WALLERSTEIN (2007), p. 151: el sistema mundial moderno surgió en el siglo XVI, fundamentalmente en Europa; de ahí se extendió al resto del mundo, de modo que a mediados o finales del siglo XIX incorporó todo el globo a su división social del trabajo: por primera vez en la Historia de la humanidad existía un único sistema histórico en el mundo. TAYLOR y FLINT (2002), han desarrollado la teoría de WALLERSTEIN: la economía–mundo consiste en un mercado mundial único que es capitalista, lo que supone que la producción está destinada al intercambio más que al uso (p. 11). Sobre los conceptos de centro y periferia, *vid.* pp. 21–25. El dato resaltable consiste en que los países de la periferia no se han incorporado en igualdad de condiciones que las primeras potencias capitalistas –el centro–, sino en una situación de desventaja que tiende a perpetuarse (p. 21) y que ahora, cuando la economía–mundo capitalista abarca todo el globo, las clases trabajadoras que viven en la periferia soportan una explotación agudizada con el fin de mantener el sistema (p.18). Esta teoría ha tenido seguidores en España. Así VERSTRYNGE (1997), pp. 35–41.

¹⁹⁹ TAYLOR y FLINT (2002), p. 23: esta estructura, aunque con variaciones de contenido, se ha mantenido hasta nuestros días.

periféricos²⁰⁰. Debido a la jerarquización del sistema internacional, las tendencias coexistentes en el mismo se han definido en función del *equilibrio de poder* y del *imperio*²⁰¹, puesto que una de las estructuras básicas del sistema capitalista consiste en el ascenso y la decadencia cíclicos de las hegemonías en el sistema mundial²⁰². En todos los casos conocidos, la hegemonía se ha alcanzado, además de un cambio en las condiciones económicas del sistema –las fases de los ciclos de Kondratieff²⁰³–, por una *guerra hegemónica* que siempre ha enfrentado a una potencia terrestre con una potencia marítima²⁰⁴. Teniendo en cuenta que Estados Unidos habría empezado su decadencia en 1967²⁰⁵, estaríamos ahora en una época inestable, de incertidumbre, abierta a los conflictos armados, debido a la resistencia de la potencia declinante y la lucha por la sucesión²⁰⁶. Aún más, el ocaso norteamericano coincide con la fase final del capitalismo²⁰⁷, por lo que el autor prevé tres escenarios posibles, ninguno de ellos muy halagüeño: una guerra global hegemónica entre los años 2000–2050, que enfrentaría a Japón y Estados Unidos con Europa Occidental y Rusia; la reorganización de un nuevo

²⁰⁰ WALLERSTEIN (2007), p. 151. TAYLOR y FLINT (2002), pp. 21–22: los procesos de centro consisten en relaciones de producción que combinan salarios relativamente altos, tecnología moderna y un tipo de manufacturas diversificadas; los procesos de la periferia son un conjunto de salarios bajos, tecnología más rudimentaria y un tipo de producción más simple. La semiperiferia se caracterizaría por unas relaciones más complejas en las que, a la vez que los Estados situados en la misma someterían a explotación a los de la periferia, sufrirían, a su vez, idéntico trato por parte de los centrales.

²⁰¹ WALLERSTEIN, op. cit., *ibidem*.

²⁰² WALLERSTEIN, op. cit., pp. 11–12. Desde la instauración del sistema capitalista mundial, habría habido tres épocas hegemónicas: la primera se habría iniciado en la Península Ibérica, aunque luego se habría desplazado al Noroeste de Europa; la segunda es el auge del Imperio Británico, después de vencer a Francia, y la tercera, la etapa del imperialismo estadounidense, tras eliminar a Alemania de la competición. Igualmente TAYLOR y FLINT (2002), pp. 23–24.

²⁰³ TAYLOR y FLINT (2002), pp. 15–20; WALLERSTEIN, op. cit., pp. 173–175, para el período 1945–1988.

²⁰⁴ WALLERSTEIN, op. cit., p. 13: todas fueron ganadas por la potencia marítima, aunque ayudada por una potencia continental. Así, Gran Bretaña fue ayudada por Rusia contra Francia, y Estados Unidos necesitó también la ayuda rusa para vencer a Alemania.

²⁰⁵ WALLERSTEIN, op. cit., p. 54. El fin de la hegemonía estadounidense es un tema recurrente en muchos autores. ATTINÀ (2001), p. 134, después de haber analizado a bastantes de ellos, la sitúa en los años setenta del pasado siglo; a partir de entonces, Estados Unidos seguiría ejerciendo el liderazgo en el sistema internacional, pero ya no sería el hegemón indiscutible. Para ZAKARIA (2008), p. 16, Estados Unidos sigue siendo una superpotencia en el plano político militar; sin embargo en todas las restantes dimensiones, la distribución del poder está mudando fuera del dominio norteamericano. NYE (2003), pp. 22–23 y 233, y aunque acepta la laminación del poder estadounidense, augura su posición hegemónica hasta bien entrado el siglo XXI, si bien en cooperación con otros actores internacionales. En contra, y a favor de que Estados Unidos es la única superpotencia global, BRZEZINSKI (1998), p. 33, si bien el mismo autor – BRZEZINSKI (2005), p. 239–, reconoce que la hegemonía es una fase histórica pasajera y avanza que Estados Unidos deberá escoger entre mantenerla por la fuerza o, mejor, ejercer un liderazgo global en una posición de supremacía respecto a otras potencias cooperadoras.

²⁰⁶ WALLERSTEIN, op. cit., p. 175.

²⁰⁷ WALLERSTEIN, op. cit., pp. 146–155.

sistema económico–político internacional, con grandes probabilidades de ser establecidas, por parte de los Estados bien situados, nuevas estructuras de poder y privilegio; o la sumisión en una anarquía generalizada, un caos social de proporciones globales y violencia generalizada²⁰⁸.

Inciendo en el argumento de la hegemonía, GILPIN ha expresado la conducta de los Estados a través de cinco proposiciones: *a)* un sistema internacional es estable – es decir, se encontrará en posición de equilibrio y prevalecerá la paz– si el conjunto de los Estados no cree preferible un cambio de sistema; *b)* un Estado deseará un cambio en el sistema internacional si espera obtener unos beneficios superiores al coste del mismo; *c)* un Estado buscará un cambio en el sistema internacional a través de su expansión territorial, política y económica hasta que los costes marginales del próximo cambio sean iguales o mayores que los beneficios marginales obtenidos en el actual sistema; *d)* una vez que se ha alcanzado un equilibrio entre los costes y beneficios del proceso de cambio y expansión, la tendencia será que los costes económicos de mantenimiento del *status quo* aumentarán y que surgirán otros Estados con suficiente capacidad económica para sostenerlo y le disputarán la hegemonía, y *e)* si este desequilibrio en el sistema internacional no se resuelve, el sistema debe cambiar y será establecido un nuevo equilibrio que refleje la nueva distribución del poder²⁰⁹. En un sistema interrelacionado económicamente, la potencia hegemónica se caracterizaría por su poder tanto militar como económico, lo que le permitiría determinar los ámbitos político, económico y territorial del mismo; no obstante, conforme se expansiona, el orden económico y político establecido se erosionaría conforme aumentaran los costes que dicha potencia tendría que asumir para mantener su preeminencia y disminuyesen los beneficios procedentes de la producción económica y del control político del sistema²¹⁰. A su vez, aumentaría la potencia económica y militar de otros Estados que reclamarían una nueva distribución del poder; el sistema se sumiría entonces en una guerra por la hegemonía en la que intervendrían los Estados principales y con alcance global: el resultado de ésta designaría al nuevo *hegemón* y configuraría un nuevo orden mundial.²¹¹

²⁰⁸ WALLERSTEIN, op. cit., pp. 187–189.

²⁰⁹ GILPIN (1995), pp. 10–11.

²¹⁰ GILPIN, op. cit., pp. 156–185.

²¹¹ GILPIN, op. cit., pp. 186–210. El autor sitúa el fin de la *Pax Americana*, esto es, la situación de equilibrio del sistema internacional actual, en la década de los ochenta del pasado siglo, por lo que nos

Desde la teoría de la economía–mundo, CHASE–DUNN ha elaborado un modelo en el que integra el poder político y militar con la apropiación de la plusvalía generada con la producción y venta de artículos y mercancías en el mercado global²¹². Todo Estado dirige su política exterior en función de los intereses económicos internos dominantes, con objeto de favorecer la competencia de sus sujetos productivos en el mercado mundial²¹³. Un Estado alcanzaría la posición hegemónica cuando sacase provecho de su poder coercitivo sobre otros Estados y lograra una posición ventajosa para sus actores económicos; ahora bien, este Estado central no puede mantener durante tiempo indefinido su posición de privilegio, al exportar, mediante los procesos económicos, una serie de beneficios a otros Estados centrales que, conforme avanza su ventajosa consolidación política, militar y económica, le disputarían su supremacía en los ámbitos económico, político y militar²¹⁴. A esta pretensión, la potencia declinante puede oponerse durante cierto tiempo mediante alianzas con otros Estados para enfrentar el desafío político y militar de las potencias desafiantes, en una etapa de crisis y violencia previa al surgimiento de una nueva potencia hegemónica²¹⁵.

La incorporación de la variable económica como simple objeto de poder impide observar que los Estados pueden proponerse fines que exijan cooperación o modos de soberanía compartidos, e incluso la delegación o reconocimiento de la misma a otros sujetos²¹⁶. Las concepciones de los anteriores autores permiten explicar –de un modo muy artificioso y complicado, ciertamente– el origen y desarrollo de las guerras hegemónicas, como una suerte de espada de Damocles inevitable; ahora bien, en nada contribuyen al esclarecimiento de la existencia de múltiples conflictos armados, interestatales e interno, de alcance local y regional, que salpican continuamente la Historia de la Humanidad.

encontraríamos en la etapa de surgimiento de las potencias desafiantes que reclaman un cambio en la distribución del poder (pp. 231–244).

²¹² CHASE–DUNN (1998), pp. 107–130: el sistema de Estados es esencial para los movimientos de capital y constituye la estructura sobre la que se afianza la expansión capitalista.

²¹³ CHASE–DUNN, *op. cit.*, pp. 107–117.

²¹⁴ CHASE–DUNN, *op. cit.*, pp. 166–198.

²¹⁵ CHASE–DUNN, *op. cit.*, pp. 151–165: el autor se identifica con la tesis de la guerra global de los ciclos largos de MODELSKY.

²¹⁶ ATTINÀ (2001), p. 50.

III. ECONOMÍA, SOCIEDAD Y GUERRA

Una mayor interdependencia entre las variables económica y política se da en Robert W. COX. Influenciado por el pensamiento de GRAMSCI²¹⁷, elabora un concepto de hegemonía como supremacía de un sujeto social: una clase dentro de un Estado; este dominio daría lugar a un orden sustentado en el consenso de otros sujetos –la misma clase social en otros Estados–, ligados por una ideología y sus intereses económicos²¹⁸. Cuando la producción de los Estados se integra en una relación de interdependencia, da lugar a un único sistema mundial de producción, en el que las clases dominantes del Estado líder encuentran aliados en las mismas clases de otros países, lo que internacionaliza las políticas y estructuras de los mismos²¹⁹. Es decir, el orden hegemónico se constituye sobre la base de las élites dominantes, no por la presión militar o económica de un Estado poderoso²²⁰. No existe orden hegemónico, y por lo tanto constituye una época inestable y propensa a los conflictos armados, cuando falta la internacionalización de la producción y los Estados se ven abocados a luchar para hacer prevalecer los intereses de sus clases dirigentes y su organización económica²²¹.

MODELSKY ha formulado un modelo geopolítico sumamente complejo, cuya importancia estriba en que se ha ocupado del sistema político global, en el que incluye las instituciones y los instrumentos para la gestión y el control de los problemas, de las relaciones y de los procesos que operan más allá del ámbito local de los Estados²²². Lo interesante de la concepción de este autor consiste en su afirmación de que no existe un sistema estable, sino que los sistemas internacionales van evolucionando, por lo que para analizarlos es preciso tener en cuenta las relaciones entre los aspectos económicos y sociales²²³. A los efectos de este trabajo, bastará referirse a que, para MODELSKY y sus seguidores, el sistema internacional evoluciona siguiendo una serie de ciclos largos de una duración aproximada de cien años, dentro de los cuales se distinguen cuatro fases o

²¹⁷ COX y SINCLAIR (1999), pp. 124–143.

²¹⁸ COX y SINCLAIR, op. cit., pp. 85–123.

²¹⁹ COX y SINCLAIR, op. cit., pp. 420–493.

²²⁰ ATTINÀ (1998), p. 59.

²²¹ COX y SINCLAIR, op. cit., pp. 276–295.

²²² ATTINÀ (2001), p. 53. Este autor efectúa un análisis muy interesante y esclarecedor de la teoría de MODELSKY en pp. 89–98.

²²³ Para una comprensión de lo que el autor denomina coevolución, *vid.* MODELSKY y THOMPSON (1996), pp. 65–120.

ciclos cortos que comprenden, cada uno, una generación –25 ó 30 años–: *a)* formulación de una o más agendas o programas para resolver los retos que se consideran importantes para el sistema y satisfacer los intereses de sus actores; *b)* formación de coaliciones en torno a una o más potencias con objeto de realizar las agendas; *c)* macrodecisión, el momento en que se decide qué agenda se desarrollará, y *d)* la ejecución de la agenda, con una nueva organización global, bajo la dirección de la potencia hegemónica que sobresaldrá no sólo por su capacidad militar, sino también por su preeminencia económica, tecnológica y cultural²²⁴. La subsistencia del conflicto armado queda reflejada claramente en la fase de la *macrodecisión*: en ella se enfrentan las diversas coaliciones de Estados, y aunque teóricamente no debería ser una guerra –en este caso una guerra global–, en la práctica así ha sucedido hasta el momento²²⁵.

Las teorías de los ciclos han tenido mucho predicamento en las ciencias sociales. Una, mucho más simplificada, aunque digna de mencionarse, es la de un autor patrio: OTERO NOVAS. Su tesis fundamental consiste en que la humanidad atraviesa sucesivamente por lo que él denomina *ciclos apolíneos* y *ciclos dionisiacos*, los cuales se alternan siguiendo una sucesión senoidal²²⁶. Los ciclos apolíneos se caracterizan por una serie de valores: destacado papel de la razón y del pragmatismo, descrédito y arrumbe de las jerarquías y exaltación de la igualdad, triunfo de la democracia, extensión de la tolerancia, multiculturalismo, búsqueda de la globalización frente a los

²²⁴ MODELSKY y THOMPSON (1989), pp. 23–54; MODELSKY y THOMPSON (1996), pp. 51–61: cada ciclo de cien años forma, a su vez, una fase de la evolución de la política global; respecto a esta última, se reproducen otras cuatro fases: preparación, nucleación, organización y consolidación, en un ciclo más extenso de unos 600 años y dieciséis generaciones [*Vid.* también ATTINÀ (2001), pp. 89–98 y ATTINÀ (2008), pp. 108–129]. No obstante, esta enunciación parte de tratar de verificar la adecuación de los ciclos de cien años a la Historia de los últimos quinientos años [MODELSKY y THOMPSON (1989), p. 24]. Para la aplicación de la teoría de MODELSKY al fenómeno de la globalización, pueden consultarse MODELSKY (2008), pp. 11–28; THOMPSON (2008), pp. 58–86, y KUMON y YAMANOUCHI (2008), pp. 268–283. A pesar de que la economía ocupa un lugar muy importante en la concepción de los autores y que la evolución del sistema internacional propugnada se halla vinculada a los cambios económicos, ha merecido la crítica por parte de los seguidores de la escuela de la economía–mundo, al configurar los ciclos evolutivos históricos de modo separado a los ciclos económicos; esto es, al no aceptar una unicidad político–económica que para los segundos, es esencial. *Vid.* al respecto TAYLOR y FLINT (2002), pp. 69–72.

²²⁵ MODELSKY y THOMPSON (1989), pp. 42–51: las guerras de Italia y del Océano Índico (1494–1516); las guerras hispano–holandesas (1580–1609); las guerras de la Gran Alianza (1688–1713), las guerras de la Revolución Francesa y las guerras napoleónicas (1792–1815), y las dos guerras mundiales. Con el declive de Estados Unidos en 1973, habría empezado un nuevo ciclo; actualmente nos encontraríamos en la fase de formación de alianzas y la macrodecisión o guerra global tendría lugar hacia 2030 [MODELSKY y THOMPSON (1989), p. 25].

²²⁶ OTERO NOVAS (2007), p. 44 y 69–79. El autor advierte que los ciclos se dan entre países de cultura similar y que no se trata, exactamente, del «eterno retorno». Un ciclo no comienza nunca en la misma situación en que finalizó al inicio del contrario.

nacionalismos, tendencias pacíficas que huyen de lo heroico, aparición de clases políticas frente a líderes carismáticos, relativismo y escepticismo²²⁷. Por el contrario, en los ciclos dionisiacos se produce una integración con la naturaleza y la sociedad, se tiende a la emotividad y el primitivismo: se abandona la individualidad y se crean estrechos vínculos con la tierra, la raza, la sangre; se siente desconfianza hacia los componentes globales; la Historia se acepta como fundamento de acción; se aceptan y promueven las jerarquías y se aprecian los méritos diferenciadores; *se desatan los instintos belicosos y políticamente se tiende al autoritarismo*²²⁸. Las causas de los cambios de ciclo las atribuye al agotamiento del modelo existente en un momento dado, a los excesos que provoca, lo que deviene en el hastío de la población y el nacimiento de los deseos de un cambio de tendencia²²⁹. En las postrimerías del siglo XX y principios del XXI, se estarían produciendo los síntomas de un cambio de ciclo apolíneo a otro dionisiaco²³⁰, y estarían actuando como catalizadores el Islam violento y una profunda crisis económica²³¹. El resultado de los dionisiacos, en el ámbito internacional, es la existencia y proliferación de conflictos armados; de ahí que exista el peligro de que la próxima ola de cambio nos retrotraiga a resultados similares a los de los años treinta de la pasada centuria²³².

Frente al modelo complejo de MODELSKY, e incluso al de OTERO NOVAS, la teoría de Gaston BOUTHOUŁ es de una simplicidad apabullante, a la par que presenta una incisiva reflexión: es la desproporción entre recursos materiales y población la que prepara la antesala de los conflictos armados, como una constante en la Historia²³³. No desprecia el autor las causas económicas. Para desencadenar una guerra, además de excedentes humanos, deben existir unos excedentes materiales que permitan la acumulación de recursos bélicos; pero la economía interactúa con la guerra antes,

²²⁷ OTERO NOVAS, op. cit., pp. 78 y 152–154.

²²⁸ OTERO NOVAS, op. cit., pp. 78 y 141–151.

²²⁹ OTERO NOVAS, op. cit., pp. 70–74: a ello se añade la existencia de catalizadores que aceleran el proceso de cambio. Estos catalizadores son de muy variado tipo: desintegración de un imperio o de una gran unidad política; corrientes migratorias; deterioro del orden público o crisis económicas, entre muchos.

²³⁰ OTERO NOVAS, op. cit., pp. 245–284: entre estos síntomas, detecta uno de suma importancia para este trabajo: la recuperación de la noción de *guerra preventiva*.

²³¹ OTERO NOVAS, op. cit., pp. 306–307.

²³² OTERO NOVAS, op. cit., pp. 311–314.

²³³ BOUTHOUŁ (1984), pp. 414–430.

durante y después de la misma: provoca una redistribución de la producción y de los bienes económicos, ajustándolos a una nueva demanda provocada por la disminución de la población; sin embargo no son las causas económicas las determinantes directamente *per se* de los conflictos violentos²³⁴. Toda sociedad debe tener un índice de mortalidad óptima; para ello, todas las culturas han desarrollado una serie de instituciones destructoras: el infanticidio, bien directo, bien indirecto; el monacato –aislamiento de individuos jóvenes de las funciones reproductoras–; la esclavitud –eliminación temprana de seres humanos en edad reproductora al utilizarlos en trabajos de especial dureza–, y el derecho represivo del Estado, aplicando despiadadamente el Derecho penal a las clases más desfavorecidas y, entre ellas a los elementos más propensos a la rebeldía, los jóvenes²³⁵. Ante la minoración de estas instituciones sociales, la guerra es también una institución destructora, cuyo resultado constante es la eliminación de población sobrante, un modo de infanticidio diferido, con objeto de adaptar los habitantes a la producción de bienes y servicios, tanto por las muertes en las filas propias como por la apropiación de los recursos del enemigo²³⁶. La guerra es pues, una institución social, una función social recurrente: «[...] caracterizada por *la acumulación de un capital humano, parte del cual, en un momento dado, es rechazado brutalmente*»²³⁷.

IV. COOPERACIÓN *VERSUS* CONFLICTO

Existe un espectro de autores que reprochan a los anteriores su ignorancia deliberada de las experiencias pacíficas, de intercambio, cooperación, solidaridad y diplomacia, que también han sido constantes en el devenir humano, así como aquellas situaciones en que los conflictos se han resuelto sin el recurso a la fuerza²³⁸.

²³⁴ BOUTHOU, op. cit., pp. 454–491: «[...] parece que los factores económicos están al servicio de los impulsos belicosos. La economía es uno de los instrumentos belicosos, pero la recíproca no parece verdadera». De hecho, las grandes guerras, en especial la Iª Guerra Mundial, fueron guerras de superabundancia. Para el autor no es la penuria la que empuja a la lucha armada.

²³⁵ BOUTHOU, op. cit., pp. 461–473.

²³⁶ BOUTHOU, op. cit., pp. 413–430 y 444–455: [...] Las guerras tienen tendencia natural a absorber todo el excedente de hombres disponibles hasta el límite de las tareas económicas esenciales» (p. 406).

²³⁷ BOUTHOU, op. cit., pp. 417–418.

²³⁸ MUÑOZ y LÓPEZ MARTÍNEZ (2000), pp. 29–34 y 47.

Para éstos, las relaciones entre Estados no obedecen únicamente a sus intereses nacionales, sino que reconocen la existencia de principios sociales y morales comunes, de reglas de comportamiento, en vistas a la agregación de intereses individuales y la garantía de bienes sociales; sobre esta base se establece el Derecho internacional²³⁹.

Así, BULL distingue entre una sociedad internacional, compuesta de Estados, que desarrolla un orden necesario para su existencia y que garantiza unos elementos imprescindibles para ello: la paz o la limitación de la violencia, la preservación de la independencia de los Estados o el mantenimiento de los derechos de propiedad, entre otros. Los Estados, normalmente obedecen las reglas dimanantes de la preservación de tales elementos, raramente las contravienen y, aún entonces, justifican su violación. Junto a ella se encontraría el sistema político, resultante de la organización que los Estados hacen de esa sociedad, para lo cual se establecen unas instituciones: el equilibrio de poder, la guerra, las relaciones diplomáticas, las organizaciones internacionales y el Derecho internacional. Éstas poseen la función de preservar el orden internacional y sancionar sus violaciones²⁴⁰.

MITRANY ha centrado su observación en los procesos de integración ocurridos en Europa occidental después de la Segunda Guerra Mundial y ha extrapolado sus conclusiones a nivel global. De su observación se desprende que los Estados han ido creando una serie de instituciones internacionales –políticas, comerciales, financieras, etc.– que se han dotado de un conjunto de normas, efecto ocurrido no por altruismo o por motivos meramente económicos, sino en la búsqueda de beneficios sociales más amplios²⁴¹. El autor contrapone estas instituciones de naturaleza técnica, estructuradas en torno a principios funcionales, con sus intereses y normativa propia, a los intereses nacionales de los Estados –los cuales ceden parte de su soberanía a las Organizaciones especializadas– y confía en que la extensión de estas relaciones funcionales, cada vez con una mayor autonomía respecto al poder estatal, lleven a una sociedad internacional más integrada, en la que los Estados deberán compartir la esfera internacional con estos nuevos actores, con una merma de su libre albedrío soberano²⁴².

²³⁹ ATTINÀ (2001), pp. 64–65.

²⁴⁰ BULL (2005), pp. 55–128.

²⁴¹ GRIFFITHS, ROACH y SOLOMON (2009), pp. 92–93

²⁴² CRAM (1997), pp. 9–11.

ROSENAU muestra un mundo complejo. En contraposición al sistema de Estados–nación y sus relaciones tradicionales, advierte del surgimiento de un conjunto de centros de comunicación, debate y toma de decisiones descentralizado, un nuevo mundo que se desenvuelve desde el nivel local al ámbito global. Estos centros no estatales establecen relaciones entre ellos, mucho más fluidas que las mantenidas por los Estados, relaciones que no son de subordinación, sino que los diversos sujetos actúan al mismo nivel. Los ciudadanos de los diversos Estados se integran en estas organizaciones, foros o instituciones, de tal modo que se sienten más identificados con ellas que con sus propios gobiernos, dando lugar a un nuevo concepto de relaciones internacionales; no obstante, no sólo se llega a la estabilidad como producto agregado, sino que se crean tensiones, tanto por la divergencia entre la esfera local, el ámbito regional y la globalidad, como por los diferentes objetivos de cada grupo y su interrelación con los Estados, si bien el futuro pasa por la cooperación entre todos los actores internacionales²⁴³. En esto, al autor se aproxima a las conclusiones de BURTON²⁴⁴: «[...] La política de la sociedad mundial, en consecuencia, es cada vez menos una política de poder fundada sobre recursos materiales y cada vez más una política basada en las comunicaciones y en la capacidad de convencer a los otros»²⁴⁵.

V. UN MUNDO COMPLEJO Y CONFLICTIVO

El problema derivado de las teorías de la cooperación o de la escuela funcionalista es que no muestran la vía de un mundo más pacífico, sino de una esfera internacional mucho más compleja. A este respecto, existe un conjunto de autores que han desarrollado el denominado modelo complejo de seguridad, a modo de un espacio multidimensional en el que se muestran diferentes actores, estatales y privados que operan e interaccionan –con discrepancias– a nivel local, regional y global, en un ámbito compuesto del que subrayan como sectores principales el militar –y más importante–, el económico, el medioambiental, el social y el político²⁴⁶.

²⁴³ ROSENAU (2003), pp. 1–169 y 273–314.

²⁴⁴ BURTON (1969), pp. 224 y ss.

²⁴⁵ ATTINA (2001), p. 71.

²⁴⁶ BUZAN, WÆVER y DE WILDE (1998), pp. 1–47.

GALTUNG reconoce que toda sociedad, incluida la internacional, está inmersa, en cuatro tipos de violencia²⁴⁷:

- a) *Violencia directa*: bien meramente verbal, bien –y es la más virulenta– violencia física. Éstas causan daño tanto a nivel material como en el ámbito mental y espiritual. Sus combinaciones ocasionan traumas que generan, a su vez, más violencia.
- b) *Violencia estructural*: entre la que se pueden distinguir la violencia política, las políticas represivas, las desigualdades económicas, las prácticas de explotación, sustentadas por una estructural penetración, segmentación, fragmentación y marginalización social. Esto constituiría una violencia estructural de tipo vertical. A ello es preciso añadir también una violencia estructural horizontal entre individuos creadas demasiado a menudo a partir de la primera.
- c) *Violencia cultural*: debido a diferencias de orden religioso, legal, ideológico, lingüístico, artístico, cosmológico o de la contraposición entre ciencia formal y ciencia empírica, y promovida por profesores, universidades y medios de comunicación social.
- d) *Violencia deliberada*: llevada a cabo tanto por personas individuales como por grupos sociales, tanto en el ámbito social como mundial, a menudo combinando las condiciones creadas por la violencia natural –debida a causas naturales, incluidas las propias de la naturaleza humana y normalmente no intencionada–, con la violencia estructural y la violencia cultural.

Naturalmente, bajo estas condiciones es habitual la existencia del conflicto entre sociedades, debido a la existencia de una disputa: dos personas o actores persiguen los mismos escasos recursos, ocasionando a menudo que uno de los actores busque causar daño al otro; esto es, que persiga la destrucción del adversario²⁴⁸.

Para GALTUNG la dialéctica del conflicto forma un esquema triangular. Por un lado, existen en las personas y grupos sociales una serie de convicciones, sustentadas

²⁴⁷ GALTUNG (1996), p. 31.

²⁴⁸ GALTUNG, op. cit., p. 70. REINARES (1998), p. 48: las situaciones de conflicto son inherentes a la constitución de las sociedades humanas; si bien la violencia es contingente.

sobre el conocimiento, y una serie de actitudes provocadas por las emociones. Ambas se encuentran en un nivel latente. A ellas se añade una contradicción: metas incompatibles entre sujetos integradas en la búsqueda de un objetivo del sistema. Fruto de la confrontación entre la contradicción y el conjunto cognitivo–emotivo, se desprende una conducta observable desde el exterior, conducta que puede ser constructiva o destructiva (combate)²⁴⁹.

Indudablemente, que un conflicto degenera en una conflagración armada, depende de la eventual existencia de culturas o subculturas políticas suficientemente extendidas y arraigadas en determinadas sociedades²⁵⁰. Sobre estos precedentes pueden actuar situaciones sociales como las descritas por BOUTHOU que, hábilmente dirigidas por líderes y grupos de poder pueden utilizarse para exacerbar el sentimiento belicoso de los pueblos²⁵¹. Siguiendo a este autor, puede convenirse en que, en las sociedades complejas existen numerosos motivos de encono y que todas sus actividades, todos sus intereses, todas las susceptibilidades, pueden ser motivo de conflicto, el cual, una vez desencadenado, arrastrará a todos los demás elementos, permaneciendo tan sólo la apariencia general de hostilidad de un pueblo contra otro y que abarcará al conjunto de la población y de sus actividades²⁵².

Paralela a la concepción de MORGENTHAU, respecto a que tanto la guerra como los actos pacíficos de comercio e intercambio cultural forman parte del tráfico corriente de las relaciones entre las naciones²⁵³, está la concepción pacifista; sólo que mientras el primero pone el acento en la lucha por el poder y la imposición de los intereses nacionales mediante la fuerza, los segundos hacen hincapié en el hecho de que muchos

²⁴⁹ GALTUNG, op. cit., p. 71–72.

²⁵⁰ REINARES (1998), p. 68.

²⁵¹ BOUTHOU (1984). p. 545. Aunque también reconoce el autor la situación inversa, en que los líderes son empujados por las masas a escoger el sendero de la guerra. Esto es debido a tres factores: *a*) conforme aumenta la inflación demográfica, la sociedad se inflama de sentimientos agresivos; *b*) la influencia de los valores establecidos, y *c*) las supervivencia de reminiscencias psicológicas del feudalismo y de las monarquías fundamentadas en caudillos militares (p. 454).

²⁵² BOUTHOU, op. cit., p. 494.

²⁵³ MORGENTHAU (1960), pp. 27–28.

conflictos se han resuelto por vía pacífica y en la proliferación de los contactos pacíficos entre los países²⁵⁴.

La violencia supone que ante los distintos y dispares intereses ocasionados en el seno de una sociedad, ciertos individuos o grupos deciden gestionarlos de modo que satisfagan mejor sus necesidades, a costa del resto²⁵⁵; sin embargo, ante un conflicto, existen respuestas alternativas, pacíficas y violentas y que se escojan unas u otras está en función de la multifactorialidad de sus situaciones²⁵⁶. Por tal motivo, la guerra *no es una necesidad*²⁵⁷. Antes bien, el factor determinante para evitar el conflicto violento consiste en la satisfacción de las necesidades, en primer lugar las primarias, aunque también las que atienden al aspecto social y espiritual del hombre²⁵⁸. Desde este supuesto, se recomienda utilizar todas las capacidades racionales humanas para desarrollar una verdadera cultura de la paz que dé lugar a un futuro pacífico²⁵⁹.

LÓPEZ MARTÍNEZ subraya la presencia, en la actualidad, de una sociedad civil concienciada y activa en la elaboración de la paz: movimientos sociales, organizaciones populares, organizaciones profesionales, agencias alternativas y contraoficiales, movimientos feministas y, especialmente, las Organizaciones no gubernamentales que están desarrollando una lucha constante alrededor de la diada paz–democracia²⁶⁰.

ENRÍQUEZ DEL ÁRBOL sostiene, frente al realismo político y el idealismo, el *realismo pacífico*, centrado en la realidad fenoménica de la existencia de dilatados períodos de paz, aunque se trate de una *paz negativa*, esto es, en la mera ausencia de

²⁵⁴ MUÑOZ y LÓPEZ MARTÍNEZ (2000), p.35. ENRÍQUEZ DEL ÁRBOL (2000), p. 241: la «[...] paz que no aparece», por lo habitual, una *paz gradual* y silenciosa que se manifiesta en la coexistencia pacífica y la coexistencia cooperativa.

²⁵⁵ MUÑOZ y LÓPEZ MARTÍNEZ, op. cit., p. 432.

²⁵⁶ MUÑOZ y LÓPEZ MARTÍNEZ, op. cit., p. 433: los autores la denominan la *matriz social*, como espacio donde conviven todas las posibilidades y donde los actores barajan todas las posibilidades en juego, luego existen potencialmente variadas contingencias y posibilidades.

²⁵⁷ MUÑOZ y LÓPEZ MARTÍNEZ, op. cit., p. 435.

²⁵⁸ MUÑOZ y LÓPEZ MARTÍNEZ, op. cit., p. 436.

²⁵⁹ MUÑOZ y LÓPEZ MARTÍNEZ, op. cit., pp. 445–447.

²⁶⁰ LÓPEZ MARTÍNEZ (2000), pp. 291–292; empero, GALTUNG (1998), pp. 226–230, no considera que los regímenes democráticos sean menos belicosos que el resto; precisamente han sido las democracias occidentales las que más a menudo han recurrido a la guerra.

guerra; desde ahí se debe trabajar para lograr la paz auténtica, mediante el desarrollo de las condiciones necesarias para ello²⁶¹.

La mayoría de estos autores coinciden que, de momento, a lo único que se puede optar es a una *paz imperfecta*, a una *paz en conflicto*, cuya principal vía de resolución radica en la negociación²⁶². GALTUNG coloca un especial acento en la mediación y, entre los distintos tipos de la misma, opta por definir como la más eficaz aquella en que se logra un acuerdo espontáneo entre las partes, sin imposiciones del mediador²⁶³.

Ahora bien, el ámbito de las relaciones internacionales, que es el de la estrategia²⁶⁴, proclama LUTTWAK: «[...] aparece permeado por una lógica paradójica muy diferente de la lógica “lineal” por la que nos regimos en todas otras esferas de la vida»²⁶⁵. Esta especial forma de lógica: «[...] induce la unión y la inversión de los opuestos», de modo que, en ella, se premia la conducta paradójica y se desalienta la acción rectamente lógica: «[...] con lo que se producen resultados desconcertantes, o hasta letales»²⁶⁶. Según este autor, la gran estrategia puede observarse como una confluencia de las interacciones militares que fluyen hacia arriba y hacia abajo, nivel por nivel, formando una *dimensión vertical*, a la par que las relaciones entre Estados componen la *dimensión horizontal*²⁶⁷. La gran estrategia es el nivel último, donde todo lo que acontece en ambos niveles, vertical y horizontal, termina por confluir para determinar los desenlaces²⁶⁸. Según LUTTWAK, los Estados rivales, divididos por intereses comunes, aunque no mutuos, pueden acordar que la paz es buena y la guerra es

²⁶¹ ENRÍQUEZ DEL ÁRBOL, op. cit., pp. 248–249.

²⁶² MUÑOZ y LÓPEZ MARTÍNEZ, op. cit., pp. 39–41 y 48.

²⁶³ GALTUNG (1996), p. 101–113.

²⁶⁴ LUTTWAK (2005), pp. 297–298. Según BEAUFRE (1980), pp. 48–51, la estrategia: «[...] es el arte de hacer que la fuerza concurra para alcanzar las metas de la política», el arte: «[...] de la dialéctica de las fuerzas, o aún más exactamente, *el arte de la dialéctica de las voluntades que emplean la fuerza para resolver su conflicto*», y su finalidad: «[...] *alcanzar la decisión creando y explotando una situación que acarree una desintegración moral del adversario suficiente como para llevarlo a aceptar las condiciones que se le quieren imponer*» (subrayado en el original. Los medios de la estrategia pueden ser militares, económicos, políticos y diplomáticos (p. 54).

²⁶⁵ LUTTWAK, op. cit., p. 4.

²⁶⁶ LUTTWAK, op. cit., p. 5 y 25.

²⁶⁷ LUTTWAK, op. cit., p. 297.

²⁶⁸ LUTTWAK, op. cit., pp. 298–299: la estrategia existe dentro de la política internacional; pero no coincide con sus límites, sino que los excede, dado que incluye el nivel más alto de interacción entre partes capaces de usar la fuerza, incluyendo a los grupos de crimen organizado y las organizaciones terroristas.

mala; pero no pueden actuar en función de esas convicciones de sentido común, porque la búsqueda unilateral de la paz y el desarme sería un poderoso incentivo para que el adversario intensificara su búsqueda de la guerra²⁶⁹. Si bien los intentos de encontrar soluciones cooperativas ante el conflicto son bastante frecuentes, están condenados al fracaso en muchas ocasiones, porque introducen la lógica lineal –si se desea la paz hay que buscarla por medios pacíficos–, y desatan sus opuestos, al moverse en el ámbito de la lógica paradójica: *si vis pacem para bellum*²⁷⁰.

Y es que, como anunciara BEAUFRE, la estrategia se fundamenta en la dialéctica de voluntades²⁷¹, y las leyes lógicas de los procesos físicos no sirven ante los designios de una voluntad humana dispuesta a enfrentarse a otra voluntad humana y que no renuncia al uso de la fuerza. Si bien la diplomacia está plagada de tentativas de negociar soluciones a los conflictos, la diplomacia de la cooperación y los gestos de buena voluntad únicamente son eficaces cuando –quizás por la victoria militar de una de las partes, o por cansancio de los contendientes– ya se han eliminado las causas del conflicto; en otro momento, es útil durante la guerra, aunque no sea necesariamente para ponerle fin²⁷².

En consonancia con Raymond ARON, las relaciones entre Estados: «[...] se desarrollan a la sombra de la guerra»; es decir, llevan consigo, por esencia, la alternancia entre la guerra y la paz, lo que da lugar a las ciencias de la estrategia y de la diplomacia²⁷³. Ambas se guían por relaciones de cooperación y competición, por lo que la política exterior es de carácter aventurado, basada en probabilidades²⁷⁴. Para ARON: «[...] *La teoría de las relaciones internacionales parte de la pluralidad de centros autónomos de decisión y, por lo tanto, del riesgo de guerra, deduciendo de este riesgo la necesidad del cálculo de los medios*»²⁷⁵. Al igual que BEAUFRE, cifra la guerra en una pugna entre voluntades encontradas, siendo éstas comunidades políticamente

²⁶⁹ LUTTWAK, op. cit., p. 301. Coincide en esto con MORGENTHAU (1960), p. 55: la existencia de Estados débiles induce a la expansión imperialista. Igualmente ARON (1963), p. 27.

²⁷⁰ LUTTWAK, op. cit., *ibidem*.

²⁷¹ BEAUFRE (1980), p. 51.

²⁷² LUTTWAK, op. cit., pp 85 y 302–303.

²⁷³ ARON (1963), pp. 24–25.

²⁷⁴ ARON, op. cit., p. 29.

²⁷⁵ ARON, op. cit., p. 37.

organizadas²⁷⁶. De ahí que, en última instancia, la guerra sea un juego: exige valor y cálculo, sin excluir el riesgo y se inserta en una continuidad de relaciones, regidas siempre por las intenciones recíprocas de las colectividades²⁷⁷.

Siguiendo esta línea Lucien POIRIER subraya la existencia de un sistema político–estratégico de creación, frente a una deseada política internacional regida por el impulso racional, un arte en el que el estadista debe combinar la amenaza de la fuerza y el uso de la fuerza con incentivos de tipo diplomático²⁷⁸. Por su parte, MUIR efectúa un análisis del proceso político de percepción y toma de decisiones siguiendo la teoría de los juegos, aplicando un método matricial; en este sistema, no puede descartarse el uso de la fuerza, siempre que se prevea que el adversario está dispuesto a usarlo, por lo que los políticos recurrirán a la guerra bien para obtener una ventaja, bien para minimizar un riesgo²⁷⁹.

Tampoco puede negarse, por muy en contra que se esté de ella, que la guerra es un invento humano para dirimir conflictos y que la renuncia a la misma no resuelve dichos conflictos; al contrario, permanecen: «[...] intactos y menos resueltos que nunca», por lo que, mientras no se arbitre otro medio: «[...] la guerra reaparecerá inexorablemente en ese imaginario planeta habitado sólo por pacifistas»²⁸⁰. Hay quien afirma, incluso que la guerra es el modo más sencillo de simplificar y resolver los conflictos²⁸¹. También se postula que es la guerra la que conduce a la paz: al consumir y destruir los recursos materiales y morales necesarios para seguir luchando, la guerra evita su propia continuidad²⁸². Como es el agotamiento o la derrota la que definen la paz, LUTTWAK es partidario de que las guerras se libren hasta sus últimas consecuencias

²⁷⁶ ARON, op. cit., p. 43.

²⁷⁷ ARON, op. cit., pp. 45–46.

²⁷⁸ POIRIER ((1988), pp. 217–279.

²⁷⁹ MUIR (1982), pp. 145–165. También puede consultarse KAPLAN (2005), pp. 172–187.

²⁸⁰ ORTEGA Y GASSET (2010), pp. 261–263.

²⁸¹ BOTHOUL (1984). p. 509: las relaciones humanas son terriblemente complejas y son dialécticas, en el sentido de provocar consecuencias recíprocas, al llevar en su seno una mezcla de acuerdo y de desacuerdo, de tesis y antítesis; la guerra simplifica bruscamente todo ello, al crear una atmósfera maniquea y dejar aplazadas todas las ansias de cambio social o político.

²⁸² LUTTWAK (2005), p. 85: como cualquier otra acción dentro del ámbito paradójico de la estrategia, la guerra se convierte en su opuesto, el cual no puede ser sino una tranquilidad pasiva que, al no poder mantenerse durante largo tiempo, conduce a los acuerdos de paz. En todo caso, alcanzar la paz depende de la intensidad de la guerra. En guerras civiles de baja intensidad, el conflicto armado puede permanecer durante largo tiempo; sin embargo, ninguna guerra intensa, de carácter internacional, puede mantenerse durante un período amplio.

y se muestra contrario a la intervención de terceros, a la *gestión del conflicto* que predica GALTUNG²⁸³, puesto que dicha intromisión únicamente provoca la paralización de éste sin solucionarlo, eternizándolo²⁸⁴.

Como todo invento humano, ORTEGA Y GASSET, al referirse a la guerra, distingue dos momentos: el de su desarrollo y el de su superación; las tendencias pacifistas habrían de situarse en esta segunda fase²⁸⁵. Para HOWARD, fue la reacción, ante el orden social instaurado durante los siglos XVII y XVIII –una perfecta simbiosis entre una clase dirigente de guerreros que garantizaba el orden y un clero que lo legitimaba– la que *inventó la paz*, aspirando a una sociedad donde la guerra quedara abolida, ideal que fue fruto, también, del pensamiento y la razón humanas; ahora bien, la paz, como orden artificial y, por consiguiente, volátil, necesita de unas condiciones que no se dan en absoluto ni se han conseguido jamás²⁸⁶.

Consecuencias, empero, de dicha *invención de la paz*, han sido la progresiva estigmatización moral de la guerra y la juridificación de su prohibición, lo cual, aunque insuficiente, tampoco es baladí²⁸⁷.

²⁸³ GALTUNG (1996), p. 101–113, ya citado.

²⁸⁴ LUTTWAK (2005), p. 87–96: desde la aparición de las Naciones Unidas, diversos organismos regionales y la presencia de las ONG's, los conflictos se han paralizado; pero no se ha alcanzado la paz. Como muestra de la lógica paradójica, la intervención humanitaria permite, no sólo el descanso y rearme de los contendientes, sino que torna los conflictos más violentos –necesidad de alcanzar una posición ventajosa antes de que fructifiquen los acuerdos de paralización del conflicto– y con mayor número de bajas civiles, al crear esperanzas en la población de que serán protegidos por fuerzas internacionales y de que se les asegurará su supervivencia, lo que les impele a no abandonar la zona de combates. El autor pone por ejemplo los conflictos de los Balcanes y los derivados de la diáspora palestina en los campos de refugiados.

²⁸⁵ ORTEGA Y GASSET (2010), pp. 261–262.

²⁸⁶ HOWARD (2001), pp. 24 y 133–141: la instauración de un orden pacífico internacional requiere una comunidad mundial con las mismas características que las de una sociedad ideal nacional; no dependería tanto de la creación de instituciones u Organizaciones internacionales, sino de la existencia de unas elites transnacionales que compartiesen unas mismas normas culturales y las convirtieran en aceptables para sus propias sociedades y compartidas por sus correligionarios. ORTEGA Y GASSET (2010), pp. 262–263, también se muestra escéptico respecto a las condiciones necesarias para un mundo pacífico: «[...] el enorme esfuerzo que es la guerra sólo puede evitarse si se entiende por paz un esfuerzo todavía mayor, un sistema de esfuerzos complicadísimos», la paz: «[...] es una cosa que hay que hacer, que hay que fabricar, poniendo a la faena todas las potencias humanas. La paz no “está ahí”, sencillamente, presta sin más para que el hombre la goce».

²⁸⁷ Profesor D. José PUENTE EGIDO, en conversación privada con el autor: «Convénzase, amigo mío, uno de los mayores triunfos del Derecho internacional consiste en que se ha conseguido que la guerra sea ilegítima, que los Estados se vean constreñidos a justificarla, a demostrar que es conforme a Derecho. Aunque parezca mentira, esto es un gran avance».

VI. EL PAPEL DEL DERECHO INTERNACIONAL

Desde una perspectiva extremadamente realista, cabría concluir que el Derecho internacional está destinado a jugar un papel muy modesto en el desencadenamiento de las guerras y en su dirección, puesto que la decisión de recurrir a la misma se tomará de manera totalmente autocrática²⁸⁸.

MORGENTHAU, partiendo de la base de un sistema internacional anárquico y descentralizado, concluye que el Derecho internacional es un Derecho primitivo, completamente descentralizado, en el que las partes –en este caso, los Estados– son legisladores, intérpretes, jueces y ejecutores del mismo. En estas condiciones el Derecho internacional *sólo es posible y efectivo cuando existe un verdadero equilibrio de poder*, pues, a pesar de que muchas normas se cumplen debido al interés mutuo de los Estados, cuando existen controversias, *la aplicación del Derecho depende de las relaciones de poder entre los Estados concernidos*. Incluso en los tratados de garantía, el respeto a las obligaciones jurídicas debe tener en consideración las posiciones de la potencia garante y la potencia infractora. A pesar de la Carta de las Naciones Unidas y del hecho de que muchos Estados han aceptado someterse a diversos tratados y convenciones, las reservas y calificaciones han anulado muchas obligaciones jurídicas que contradicen los propósitos del establecimiento de funciones centralizadas. La descentralización, la autoayuda y la autodefensa seguirán siendo las características del Derecho internacional mientras se observe el principio de la soberanía nacional²⁸⁹.

WIGHT parte de la existencia de una sociedad internacional. Si bien, anárquica, sus sujetos, los Estados, se ven compelidos a actividades de cooperación y a situaciones de conflicto, por lo que, de algún modo deben regular sus relaciones. Constata el autor que no todos los sujetos internacionales ocupan la misma posición en la sociedad internacional: es distinto su territorio, sus recursos, sus capacidades económicas, su potencial militar, por lo que las políticas de poder dan lugar a la muerte y la

²⁸⁸ KAPLAN, R (2002), pp. 179–180: varios son los motivos que abonan esta hipótesis, además de la búsqueda del interés nacional como relación de poder: la ascensión del Estado corporativo, en que las decisiones de utilizar la fuerza quedaran cada vez más hurtadas al control democrático y más en manos de tecnócratas civiles y militares, así como el hecho de que las guerras serán progresivamente menos convencionales y declaradas y se librarán en el interior de los Estados y no fuera de ellos. Los acuerdos internacionales se respetarán únicamente si la fuerza y el interés propio los mantienen. Las guerras futuras se adaptarán a su esencia tridimensional: el carácter del enemigo, los métodos necesarios para contenerlo y destruirlo y la identidad de quienes desencadenen el conflicto.

²⁸⁹ MORGENTHAU (1960), pp. 275–311.

desaparición de los Estados a lo largo de la Historia. El Derecho internacional y la diplomacia constituyen dos barreras a las políticas de poder. Precisamente, la muestra más evidente de la existencia de una sociedad internacional es el Derecho internacional. Toda sociedad requiere el Derecho, y es este sistema de normas el que define los derechos y deberes de los Estados. Sería preciso negar la existencia de una sociedad internacional para privar de existencia al Derecho internacional. Y a pesar de argüirse que el Derecho internacional no es *verdadero* Derecho, compuesto de materiales abstractos e ignorado constantemente en la práctica por los Estados, se desconoce que el Derecho internacional es de un tipo especial: el Derecho de una sociedad políticamente dividida en una multiplicidad de Estados soberanos. El autor pone el énfasis en que el Derecho internacional es de base consuetudinaria: aunque la principal fuente, en la actualidad, sean los tratados y las convenciones, son las normas consuetudinarias las que permiten interpretar los aspectos oscuros y las lagunas de los textos jurídicos, evitando la libre interpretación de las partes; es más, estas normas consuetudinarias suelen gozar de la aquiescencia de los Estados. La moral y los aspectos a los que aspira el Derecho internacional se observan mejor al tratar del Derecho de la guerra, la unanimidad en torno a su preservación y la constitución de Organizaciones internacionales para juridificar su uso. Sin embargo, el autor concluye que, a pesar de las negociaciones diplomáticas, de las alianzas para la salvaguarda de bienes comunes, el arbitraje en las disputas, o el recurso a los Tribunales internacionales, *la guerra es la institución que proporciona la decisión final sobre las diferencias*²⁹⁰.

Muy interesante es la reflexión que efectúa BULL: «[...] El derecho internacional puede ser entendido como un conjunto de normas que vincula a los Estados y a otros actores de la política mundial en sus relaciones entre sí, y al que se le reconoce el estatus de ley». Dejando a un lado, por el momento, la referencia a los actores no estatales, la principal aportación del autor consiste en la capacidad normativa del Derecho internacional. No se trata ni de un proceso de toma de decisiones políticas, ni de meras referencia éticas. El Derecho internacional posee poder normativo. Los sujetos internacionales lo obedecen por múltiples razones, aunque las principales son tres: *a)* por la aceptación de sus valores y principios; *b)* por la coacción que supone el hecho de las represalias o, incluso, el uso de la fuerza por otros actores, ante una violación de las normas internacionales, y *c)* la existencia de intereses comunes protegidos por este

²⁹⁰ WIGHT (2002), pp. 105–112.

Derecho. También es consciente de sus limitaciones. En primer lugar, es un Derecho *primario*, en el sentido en que una vez fijadas las normas, no existe un Derecho *secundario* que atribuya a nadie potestades legislativas para adaptarlas a la evolución de la sociedad internacional. En segundo, y no menos importante, el Derecho internacional únicamente garantiza las normas básicas que la sociedad internacional está dispuesta a reconocer; es más, los comportamientos entre actores que se desarrollan de modo normal, sin violaciones constantes. Otro límite importante es que en el proceso estatal de toma de decisiones no sólo intervienen consideraciones éticas o jurídicas, sino, principalmente de tipo político. Así, la guerra preventiva está proscrita por el Derecho; pero un Estado recurrirá a ella bajo los dictados del equilibrio de poder. Igualmente, el Derecho insta al castigo del culpable de una guerra de agresión, aunque consideraciones políticas abogan por el contrario y el uso ilegítimo de la fuerza queda impune. De ahí que el Derecho internacional no pueda sino dar cobertura a normas básicas; *lo que no puede hacer es proporcionar un orden internacional*, al carecer de los mecanismos necesarios para ello. Y la ausencia de guerras *se debe más a los costes de las mismas que a la acción del Derecho*²⁹¹.

KEOHANE distingue entre dos enfoques contrapuestos del Derecho internacional. La óptica *instrumental*, por la que las normas internacionales obedecerían exclusivamente al interés de los Estados, principalmente a las grandes potencias; y la visión normativa que sustentaría la sustantividad del Derecho internacional. Para el autor ambas concepciones, y las eclécticas que tratan de conciliarlas son insuficientes. Existen derechos en el ámbito político internacional porque los Estados constituyen instituciones, conjuntos de reglas, procedimientos y órganos para gestionar los problemas más importantes del sistema internacional, instituciones fruto del consenso e interés de los Estados para lograr un orden internacional estable, forzando la cooperación y desincentivando las conductas infractoras²⁹².

Ahora bien, ATTINÀ va más allá de la visión *institucional* como garante del orden internacional. Para este autor las reglas internacionales son: «[...] aquellos principios, aquellas convenciones y aquellas normas a que se atienen los gobiernos como guía para sus acciones y su comportamiento en el sistema mundial». Estas reglas

²⁹¹ BULL (2005), pp. 179–206.

²⁹² KEOHANE (2002), pp. 117–129.

son de tres tipos: a) los principios sociales, b) *las normas jurídicas* y c) las reglas de juego o reglas operativas. Los principios sociales indican la conducta social justa, es decir, los comportamientos individuales y colectivos que deben ser observados para conservar el sistema y sus requisitos fundamentales; su violación se sanciona con la reprobación y el aislamiento político. *Las normas jurídicas* de organización del sistema internacional son normas de Derecho internacional general o bien reglas emanadas de tratados y acuerdos que comprometen formalmente los comportamientos futuros de los Estados y éstos las observan habitualmente, sea por sentido social, cálculo político o para evitar las sanciones y costes de su violación. *Los gobiernos marginan el Derecho internacional cuando se trata de «una apuesta alta» en la que están en juego intereses capaces de hacer soportar los costes de la trasgresión.* Por último las reglas de juego u operativas son convenciones relativas a determinados asuntos de la agenda internacional. Sin ser explícitamente invocadas, suelen ser respetadas, dado que son resultado de un proceso de negociación indirecto, formado por acciones demostrativas y declaraciones de intenciones; habitualmente suelen estar plétóricas de ambigüedad y lagunas que permiten a los gobiernos interpretarlas de acuerdo a sus intereses; pueden ser paritarias o resultado de las presiones de las grandes potencias, y adquieren cada vez más importancia²⁹³.

Respecto a las instituciones, tal como han sido enunciadas por KEOHANE, ATTINÀ observa que, en lo concerniente a las decisiones de las Organizaciones intergubernamentales, no existe garantía alguna de que encuentren soluciones o que las propuestas sean las preferidas por algunos gobiernos; de ahí que en el interior de toda Organización se establezcan roles jerárquicos o de liderazgo y se formen grupos antagonicos. Cuando esto sucede, o se establece una rivalidad entre los Estados que ocupan posiciones jerárquicas, su liderazgo se convierte en motivo de oposición sistemática y el rendimiento de la Organización se obstaculiza para convertirse en terreno de competencia y pugna sobre la organización política del sistema²⁹⁴.

²⁹³ ATTINÀ (2001), pp. 105–109.

²⁹⁴ ATTINÀ, op. cit., pp. 110–111: esto sucede en cuanto a las Organizaciones internacionales de competencia política y de seguridad; sin embargo, en relación con las de naturaleza económica, también denominadas regímenes sí que gozan de una mayor autonomía, entre otros motivos, por la delegación de soberanía de los Estados y por el hecho de formar parte de las mismas sujetos no gubernamentales. (pp. 112–115)

Como resumen de lo expuesto, podría muy bien concluirse que la realidad internacional es mucho más compleja que la esfera que abarca el Derecho internacional. Éste no es un garante del orden internacional: contribuye a él; pero no puede afirmarlo. Es un elemento más en un espacio en el que concurren la política, la estrategia, la economía y las relaciones de poder. *El Derecho internacional declara ilegítima la guerra de agresión; pero, en el estado actual del sistema internacional, no frenará a ningún Estado o coalición de Estados que estén decididos a desencadenarla, en la convicción de obtener unos beneficios superiores a los costes.*

CAPÍTULO III

EL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA DE LAS NACIONES UNIDAS

Como ya se ha indicado anteriormente, el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, aprobada en San Francisco el 26 de junio de 1945, declara que los miembros de esta Organización, nacida con vocación universal se hallan resueltos, entre otros objetivos no menos importantes²⁹⁵: «[...] a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra». Por ello, se declararon decididos a: «[...] *unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, *que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común*»²⁹⁶.

La evolución sufrida en el ámbito del Derecho internacional ha derivado, pues, desde una distinción moral entre *guerras justas e injustas*, pasando por un ilimitado *ius ad bellum*, hasta terminar en un *ius contra bellum* basado en una distinción jurídica entre *guerras legales* –las intervenciones de la comunidad internacional– e *ilegales*, en la que las primeras estarían permitidas y prohibidas las segundas²⁹⁷.

Esta distinción entre *guerra justa* y *guerra legal*, introducida por KUNZ²⁹⁸, encuentra, empero, matizaciones entre algunos autores. Así, el *bellum justum* tomado del

²⁹⁵ TUNKIN (1989), pp. 42 a 45, opina que los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas son los principios fundamentales del nuevo Derecho internacional; no obstante, el principal no se hallaría contenido expresamente en la misma: el principio de *coexistencia pacífica* entre Estados pertenecientes a sistemas sociales diferentes. Esta postura, típica del pensamiento socialista, es preciso tomarla en consideración, pues de dicho principio segrega el de *internacionalismo socialista*, con repercusiones obvias, como se tendrá ocasión de exponer, en las relaciones de fuerza entre los sujetos del sistema internacional.

²⁹⁶ La cursiva es mía.

²⁹⁷ FERNÁNDEZ-FLORES (1982), p. 141.

²⁹⁸ KUNZ (1951), pp. 528 a 534. La diferenciación se efectúa, principalmente, en las pp. 532-533. Así, aunque en algún momento se mencione a un *agresor injusto*, los desarrollos efectuados en la Liga de Naciones, el *Pacto Briand-Kellogg* y el sistema de las Naciones Unidas «[...] do not constitute a return to the classic *bellum justum* doctrine». Existiría una diferencia fundamental con relación a esta doctrina clásica. Hoy, el injusto viene referido a la violación del Derecho internacional positivo, mientras que en aquélla el injusto significaba una vulneración no sólo del Derecho positivo, sino del Derecho natural –como

Derecho natural puede tornarse Derecho válido si es reconocido por todos los miembros de la comunidad internacional, de tal modo que la positivación del *bellum justum* a partir de la Primera Guerra Mundial habría conducido al actual *ius legale*²⁹⁹. La principal diferencia estribaría en que, en un sistema regido por el concepto de *guerra justa*, es el Estado el que fija unilateralmente la justicia o injusticia de la misma³⁰⁰, mientras que en un sistema integrado en torno al concepto de *guerra legal*, la procedencia o improcedencia del recurso a la fuerza reposa en instituciones colectivas como la ONU³⁰¹.

Reminiscencias de la noción de *bellum justum* se encontrarían todavía, tanto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, al regular la legítima defensa, como en la antigua doctrina soviética en la que se contemplaba la *guerra justa* como motivo para la iniciación de guerras de liberación anticapitalistas³⁰². Incluso, en la actualidad, perviviría

es el caso del Derecho natural de comercio—. El *Pacto de la Sociedad de Naciones* no habría abolido la guerra; pero habría establecido la contraposición entre guerras legales e ilegales. Desde este momento, el concepto de *guerra legal* habría remplazado al de *guerra justa*. Por lo que respecta a la Carta de las Naciones Unidas, KUNZ, subraya que la evitación de la guerra es más importante que el mantenimiento de la justicia, tal como consta en su Preámbulo. Igualmente, en el artículo 1, se cita como propósito de la Organización: «[...] mantener la paz y seguridad internacionales», no la persecución y el mantenimiento de la justicia. La prioridad en la introducción de la distinción se la otorga CONSTANTOPOULOS (1956), pp. 11, quien lo cita.

²⁹⁹ CONSTANTOPOULOS, op. cit., p. 13.

³⁰⁰ Según TITO LIVIO—cita tomada de DE SALAS LÓPEZ (1983), p. 57—: «[...] La guerra es justa para aquellos a quienes es necesaria y son sagradas las armas de aquellos a quienes no quedó otra esperanza».

³⁰¹ CONSTANTOPOULOS, op. cit., p. 15. Este paso de la guerra justa a la guerra legal lo resume de modo muy elocuente RAMBAUD (1976), p. 839, al referirse al concepto de agresión: con la introducción en el Derecho internacional de un nuevo principio que prohíbe con carácter general el recurso a la fuerza y la instauración de un sistema de seguridad colectiva destinado a compensar la pérdida del atributo esencial de su soberanía por parte de los Estados, la agresión—noción compleja, tradicionalmente entendida como: «[...] carrefour du droit, de la morale et de la politique» (p. 837)—adquiere *un sentido jurídico*.

³⁰² CONSTANTOPOULOS, op. cit., pp. 16–17. Como señala el autor, la URSS admitía únicamente la legalidad de las guerras defensivas; pero el concepto de guerra defensiva era distinto para el marxismo-leninismo que el aceptado por el mundo occidental. En efecto, para el primero, el capitalismo derivaba hacia regímenes militaristas represivos, capaces de originar guerras de agresión tanto contra países socialistas como contra los movimientos proletarios en el interior de sus Estados, de ahí la justicia de las fuerzas revolucionarias para hacerles frente. En ese sentido es muy ilustrativa la exposición de KOZHEVNIKOV (1963), pp. 399-400. Empieza el Capítulo X, «Leyes y costumbres de la guerra», en la obra colectiva dirigida por KOROVIN, con el apartado *Guerras justas y guerras injustas*. En él afirma: «[...] Con el imperialismo, las guerras se declaran con vistas a la redistribución del mundo para la apropiación de mercados y esferas de inversiones capitalistas que permitan la obtención de un máximo de beneficios. Durante la existencia del capitalismo, seguirá en pie la base económica para la guerra» [recuérdese que el marxismo-leninismo partía de la tesis de CLAUSEWITZ de que la guerra es la continuación de la política, sólo que, a su vez, la política era *una expresión quintaesenciada de la economía*]. A continuación, se añade que una guerra justa: «[...] es aquella que no tiene finalidades depredatorias, antes bien liberatorias», y su fin radica: «[...] en la defensa del pueblo contra los ataques externos y los intentos de esclavizarlo». Entre las guerras justas se señalan las guerras defensivas y de liberación nacional, puesto que: «[...] Toda la humanidad progresista simpatiza con estas guerras y apoya a los que luchan por la libertad y la independencia»; de ahí que el pueblo ruso se haya empeñado repetidas veces en guerras justas: «[...] no limitándose a defender su propia independencia en su país empecinadamente, sino liberando a los demás

en el proyecto de la nueva doctrina militar rusa³⁰³. También permanece este concepto en el ámbito de la doctrina teológica católica; ahora bien, hasta la licitud moral de la legítima defensa decaería ante las modernas guerras con sus secuelas de destrucción masiva, de suerte que ya no existirían, ante los parámetros de la guerra total –incluida la nuclear–, guerras justas. Así, en la esfera de la justificación ética, habría que sustituir la noción del *bellum justum* por la de *resistencia colectiva a la agresión*, en sus dos vertientes de resistencia colectiva armada y resistencia colectiva no violenta o espiritual, con fortalecimiento, en particular, de esta última³⁰⁴. Por último, se estaría volviendo a recurrir, de manera más o menos velada –o más o menos explícita, dependiendo de los autores–, al concepto de guerra justa, con objeto de justificar intervenciones armadas unilaterales de carácter humanitario y urgente, por parte de Estados o grupos de Estados, ante la paralización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas³⁰⁵.

países de la amenaza esclavizadora extranjera». De modo similar se expresa SOKOLOVSKY (1981), pp. 247 a 274

³⁰³ DÍAZ PÉREZ (1999), pp. 9-10: la intervención de la OTAN en Kosovo y la adopción de ésta de un Nuevo Concepto Estratégico han precipitado una *respuesta calculada* rusa en el plano estratégico y militar. El pensamiento estratégico ruso dominante contemplaría el panorama internacional en un dinámico estado de transición en que dos sistemas excluyentes tratan de prevalecer el uno sobre el otro. De un lado se encontraría el sistema unipolar, percibido como una imposición de los Estados Unidos; de otro, un sistema multipolar en el que la Federación Rusa se propondría constituir uno de sus polos de influencia. En el NDMR (Proyecto de la Nueva Doctrina Militar Rusa), se efectúa una clasificación de las guerras en *justas e injustas* y se contempla tal división: «[...] para abrir paso a la posibilidad de un ataque preventivo justo frente a un agresor injusto.»

³⁰⁴ RUBIO GARCÍA (1965), pp. 25 a 34. Por lo que concierne a la postura que, tanto la Iglesia católica como el resto de credos religiosos, han adoptado respecto a la guerra a lo largo de la historia, puede consultarse, además de este artículo, BOUTHOU (1984), pp.110 a 133, así como la bibliografía en ellas indicada. Un estudio sobre la postura de los últimos Papas ante el fenómeno bélico se encuentra en DE SALAS LÓPEZ (1983), pp. 70 a 78. Como reseña este autor, los Pontífices de los últimos años han realizado una amplia actividad a favor de la paz, aunque matizan sus opiniones para no confundirlas con un pacifismo a ultranza o un entreguismo inconsciente; no obstante sus posiciones van desde una justificación de la guerra de legítima defensa, efectuada por Pío XII, a la condena de toda guerra –injustificada siempre moralmente por sus efectos destructores– y la proclamación de un *apostolado por la paz* – de donde deriva, precisamente, la resistencia colectiva no violenta– llevado a cabo por Juan Pablo II. Con todo, repárese en que el Vaticano se ha mostrado abiertamente partidario en aras de un nuevo orden mundial, del concepto de *injerencia humanitaria* y de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz que, intrínsecamente, se basan no sólo en medidas de índole política y económica sino, muy especialmente, en una coacción armada por parte de la comunidad internacional.

³⁰⁵ Como habría sucedido en el conflicto de Kosovo, el cual se analizará en detalle en un capítulo posterior.

I. SOMERA REFLEXIÓN HISTÓRICA SOBRE EL NACIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Tal vez convenga, antes de efectuar el presente análisis, traer a colación unas palabras del profesor GRASA advirtiendo de un problema metodológico que suele afectar a numerosos estudios sobre esta Organización internacional: empiezan tratando de *lo que son* las Naciones Unidas y acaban desarrollando las Naciones Unidas *del autor*³⁰⁶.

En una aproximación simplificada, puede convenirse que la Organización de las Naciones Unidas fue el núcleo sobre el que, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se pretendió reestructurar las relaciones internacionales de acuerdo con un concepto de orden basado en la preservación de la paz y seguridad internacionales; ahora bien, el sistema internacional edificado en 1945 es resultante de la propia contienda y refleja las tensiones e incompatibilidades existentes entre los aliados³⁰⁷.

Conviene recordar que el Pacto de las Naciones Unidas, de 1942, fue, en principio, un simple acuerdo para desarrollar la guerra contra los miembros del Pacto Tripartito – Alemania, Italia y Japón–, en el que se suscribía, de modo abstracto, el programa común de *intenciones* y principios recogidos en la Carta del Atlántico, suscrita el año anterior por Estados Unidos y Gran Bretaña³⁰⁸.

Según CHURCHILL, la primera vez que se planteó de modo abierto el reparto de poder en la próxima postguerra fue a finales de noviembre de 1943, en la Conferencia de Teherán³⁰⁹. Tanto él como STALIN estuvieron de acuerdo en la creación de un organismo fuerte que *impidiera que Alemania comenzara otra guerra* y que diera seguridad al mundo por lo menos durante *cincuenta años*³¹⁰. La cuestión fundamental radicaba en el

³⁰⁶ Rafael GRASA, conferencia impartida en el Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Madrid, enero de 2002.

³⁰⁷ JIMÉNEZ REDONDO (2003), pp. 405 y 407.

³⁰⁸ En él se adoptó por vez primera la expresión *Naciones Unidas*, por deseo expreso del Presidente Roosevelt, frente a los de *Gran Alianza* o *Potencias Asociadas*, preferidos por Churchill. Este Pacto, de iniciativa estadounidense, hay que encuadrarlo, a su vez, dentro de los importantes acuerdos anglo-norteamericanos adoptados durante este período de la guerra. CHURCHILL, (2006, vol II), pp. 63–64. Para este breve análisis histórico se emplea especialmente esta obra, por proceder de uno de los testigos directos de los acontecimientos.

³⁰⁹ CHURCHILL, op. cit., p. 307.

³¹⁰ CHURCHILL, op. cit., p. 308–309: la cuestión fundamental era reordenar las fronteras europeas, con objeto de debilitar a Alemania, especialmente a Prusia y evitar un rearme de la misma. Por demás, el

entendimiento entre los *tres grandes*³¹¹. Tanto Gran Bretaña como la Unión soviética veían como algo natural la división del globo en *esferas de interés* definidas y mantenidas mediante equilibrios de poder³¹². Frente a la creación de un órgano que permitieran a EEUU, la URSS, el Imperio Británico y China actuar como *policías* en el orden internacional, los dirigentes soviéticos propusieron la creación de dos comités: uno para Europa –compuesto por Gran Bretaña, Rusia, Estados Unidos más un tercer Estado europeo por determinar– y otro para el Lejano Oriente. El gobierno inglés abogaba además por un tercer comité, el dedicado al continente americano, todos ellos integrados en el Consejo Supremo de las Naciones Unidas³¹³.

ROOSEVELT, sin embargo, tal vez influido por las ideas de su predecesor WILSON y de otros estadistas e intelectuales, –como DICKINSON, lord CECIL y SHOTWELL–, quienes consideraban que la política basada en relaciones de poder estaba totalmente desacreditada, aspiraba a un sistema firme de Derecho y organización internacionales capaz de mantener la paz mediante unas normas de seguridad colectiva³¹⁴.

¿Hasta qué punto estaba dispuesto a llegar para lograr este objetivo? Es posible que hasta el extremo de alejarse de su más estrecho aliado para llegar a un acuerdo con el mundo socialista³¹⁵. En la Conferencia de Dumbarton Oaks, Stalin expuso abiertamente

plazo de cincuenta años es significativo; posiblemente ninguno de los interlocutores confiase en una mayor duración. También se aspiraba a la paz perpetua en el Tratado de Versalles y el nacimiento de la Sociedad de Naciones. El autor atribuye (2006, vol I, p. 31) las siguientes palabras al General Foch: «Esto no es una paz, sino un armisticio para veinte años». A su vez, CHURCHILL se muestra bastante pesimista respecto a los logros políticos: «[...] ninguna política se mantiene durante diez o quince años seguidos» (2006, vol. I, p. 38).

³¹¹ CHURCHILL, (2006, vol II), p. 308: Rusia, el Imperio Británico y Estados Unidos. Stalin parecía estar de acuerdo. Roosevelt, por el contrario, quería que la China nacionalista de Chaing Kai-Chek formara parte del directorio de grandes potencias.

³¹² HOWARD (1987), p. 71.

³¹³ CHURCHILL, (2006, vol. II), p. 310.

³¹⁴ HOWARD (1987), p. 69. Sin embargo, Eisenhower, en conversaciones privadas con Roosevelt, era pesimista en relación a que Francia recuperase su antigua posición de prestigio y poder, por lo que el Presidente pensaba: «[...] sobre el modo y oportunidad de intervenir en ciertos puntos estratégicos del Imperio francés que el país no podría mantener en el futuro». Así mismo, el General se planteaba la cuestión: «[...] de establecer bases, particularmente aéreas, en Sudamérica, África y el resto del mundo» [EISENHOWER (2007), p. 37 y 160–161].

³¹⁵ CHURCHILL, (2006, vol. II), p. 313 y ss.: el autor deja entrever una queja amarga al relatar cómo la delegación norteamericana se alojó en la Embajada rusa, en vez de en la legación británica y su sospecha fundada de que Roosevelt mantenía conversaciones privadas con Stalin de las que no le daba cuenta. A partir de entonces empezaron a surgir serias discrepancias tanto en las relaciones políticas angloestadounidenses como en el trabajo del Estado Mayor Conjunto americano–británico. La propuesta principal de CHURCHILL, relativa a simultanear la futura operación *Overlord*, en Normandía, con la operación *Yunke*, desde el norte de Italia hacia Austria y los Balcanes, fue progresivamente aparcada a favor de las exigencias soviéticas de un único y masivo despliegue de fuerzas occidentales en el Oeste europeo

que, en esos instantes, el mayor riesgo de conflicto *ya era un enfrentamiento entre las tres principales potencias aliadas*. Ofreció un acuerdo que preservase un equilibrio de poder pacífico durante *diez años o menos* y se resistió a formar parte de un organismo internacional que gestionase la paz y seguridad internacionales.

Por su parte, el gobierno británico, convencido tras la conferencia de Dumbarton Oaks, de que El Kremlin no guardaba la menor intención de formar parte de un organismo internacional en el que pudiera perder cualquier votación frente a una serie de pequeñas potencias recuperadas después de la guerra, intentó, durante la Conferencia de Moscú, en octubre de 1944, repartirse con la URSS la influencia en los Balcanes y llegar a un acuerdo por *veinte años*³¹⁶. Esto se frustró tanto por las victorias rusas en el Este como por las reiteradas negativas norteamericanas a crear zonas de influencia en Europa³¹⁷.

En la conferencia de Yalta, Estados Unidos cedió en las pretensiones rusas de anexionarse una parte de Polonia a cambio de ceder a este país, a expensas de Alemania, el Este de Prusia y el territorio de Silesia hasta la línea del Oder; se convino en que en los Estados liberados se decidiría su futuro mediante elecciones libres –aunque los británicos estaban convencidos que no se respetaría este acuerdo– y sólo la propuesta estadounidense respecto a que los *cuatro grandes* podrían oponerse en el Consejo de Seguridad de la futura Organización a la toma de decisión de cualquier asunto importante y paralizar así su acción, así como la insistencia británica, lograron convencer al Gobierno soviético para continuar las negociaciones respecto a la creación de las futuras Naciones Unidas³¹⁸.

que dejase progresar a sus fuerzas en el Este. La postura de Roosevelt fue muy ambigua. Eisenhower subrayó la importancia de Rusia como aliada y el gran interés que suponía el dominio del Oriente Medio para Norteamérica pues, a parte de sus ingentes reservas de petróleo, era una ruta de paso para allegar suministros a la Unión soviética [EISENHOWER (2007), p. 37]. Así mismo, el que sería después Presidente de los Estados Unidos, contaba con la colaboración rusa para la gobernanza futura del mundo, frente a la de los antiguos imperios coloniales, por la razón de que ambos países, históricamente, habían mantenido una amistad ininterrumpida y: «[...] ambos estaban libres del estigma de haber levantado un imperio colonial por la fuerza» (sic); cierto que estaban separados por una importante barrera ideológica, pero la alternativa adversa: «[...] nos parecía tan espantosa que cuantos desempeñábamos cargos en la zona de ocupación [Alemania] buscábamos todo posible medio para estrechar distancias» [EISENHOWER (2007), p. 501–502] A partir de las Negociaciones de Londres, en 1942, y de la Conferencia de Casablanca de 1943, se dio la espalda a los planes británicos de una invasión del sur de Europa y se mantuvo una posición inamovible respecto a una operación trascendental a través del Canal de la Mancha [EISENHOWER (2007), p. 58–60 y 162].

³¹⁶ CHURCHILL, (2006, vol. II), pp. 438 a 442. El acuerdo por veinte años fue ofrecido en una carta privada a Stalin transcrita en el texto de la obra.

³¹⁷ CHURCHILL, (2006, vol. II), pp. 393 a 406.

³¹⁸ CHURCHILL, (2006, vol. II), pp. 470–474: el Primer Ministro británico seguía desconfiando abiertamente de un sistema de seguridad colectiva gestionado directamente por las grandes potencias desde

Con la perspectiva de la flagrante violación por parte soviética de los compromisos asumidos en Yalta³¹⁹, la fuerza de los hechos consumados y la desconfianza norteamericana a que un enfrentamiento con los rusos dificultara sus operaciones en el Pacífico contra Japón, a la par que desatara la ambición inglesa y diera lugar a la creación de una nueva brecha de conflicto en Europa, se llegó a la Conferencia de Postdam sin acuerdo entre las entonces tres grandes potencias.

Este fue, a grandes rasgos, el contexto en que fue aprobada la Carta de San Francisco. A pesar de gozar del *idealismo* respecto de un nuevo orden internacional que ya aparecía plasmado en la Carta del Atlántico, suscrita el 12 de agosto de 1941³²⁰, no surgió precisamente en un clima de concordia que propiciase sus postulados. Para CHURCHILL, desde un primer momento, la Organización de las Naciones Unidas adoleció, desde su inicio, de unos defectos de entidad suficiente como para viciar los propósitos para los que fue creada³²¹. Raymon ARON, siguiendo la opinión de Julius STONE, expresa que la Carta presenta dos vertientes: tanto el Derecho de veto de los miembros permanentes, la inclusión de la legítima defensa en el artículo 51, como la acción contra los antiguos enemigos de las Naciones Unidas, constituyen la *faceta tradicional de las relaciones exteriores y hace posible el juego clásico de la política del poder*; la autoridad otorgada al Consejo de Seguridad para imponer la paz representa el envés y el germen de un nuevo orden internacional³²².

un directorio instalado en la cúspide de una Organización internacional. Consideraba que, para su viabilidad era preferible que la política de poder se ventilase en los comités regionales y, una vez alcanzada una base de consenso, éstos enviasen sus delegados a un Consejo compuesto por una treintena o cuarentena de estadistas, representantes, a su vez, de su región geopolítica y de los intereses globales, encargados de impedir la guerra. Sobre las discusiones en torno al Derecho de veto, pueden consultarse STETTINIUS JR. Y JOHNSON (1949), pp. 135 a 150.

³¹⁹ CHURCHILL, (2006, vol. II), pp. 492–494, atribuye la parálisis occidental, en primer lugar, al paréntesis que en Estados Unidos supuso la fase terminal de la enfermedad de Roosevelt y la toma de control de los asuntos políticos por parte de Truman; en segundo, al hecho de que Gran Bretaña hubiese pactado con la URSS la influencia de la misma en Europa oriental a cambio de dejarle las manos libres en Grecia, donde el ejército británico estaba ayudando a las fuerzas gubernamentales de ese Estado en la lucha contra la guerrilla comunista del Ejército de Liberación del Pueblo (ELAS). Los porcentajes de influencia en cada Estado pueden consultarse en esta misma obra, pp. 429–430.

³²⁰ El término «idealismo» no puede ir sino entrecomillado. CHURCHILL, (2006, vol. II), p. 30, expresa sin ambages que su firma fue interpretada por él como: «[...] un indicio fuerte y claro de que, después de la guerra, Estados Unidos se uniría a nosotros [el Imperio Británico] para supervisar el mundo hasta que se estableciera un orden mejor».

³²¹ CHURCHILL, (2006, vol. II), p. 555.

³²² ARON (1963), p. 832. La referencia a STONE es Julius STONE, *Legal control of international conflicts*, Londres, 1954, p. 265.

Como puede observarse, dos de los principales signatarios de la Carta de las Naciones Unidas no creían en absoluto en ella. Lo anteriormente consignado deja en evidencia que únicamente aspiraban a mantener su hegemonía en una serie de territorios y evitar una conflagración entre ellos por tiempo limitado. De hecho, el Gobierno de Estados Unidos, ahora con Truman a la cabeza, no tardó en abandonar el idealismo de Roosevelt y recurrir a la estrategia del poder siguiendo el código geopolítico de George KENNAN conocido como *política de contención*³²³.

El origen de la Guerra Fría en la Segunda Guerra Mundial contribuye a explicar por qué dicho conflicto se manifestó de modo inmediato después del armisticio: las rivalidades entre grandes potencias obedecían a un patrón histórico, tanto como el establecer grandes alianzas de poder; lo extraño es que los propios líderes de la guerra se mostraran sorprendidos y alarmados cuando se produjo la ruptura de la Gran Alianza, tal vez porque sus esperanzas eran paralelas, aunque no sus puntos de vista³²⁴.

³²³ TAYLOR y FLINT (2002), pp. 100–102: Estados Unidos debería mantener una presencia externa, utilizando medios diplomáticos o de cualquier otro género para evitar la penetración de la URSS en zonas clave e impedir el surgimiento de una alianza hostil. Sobre el pensamiento de KENNAN pueden consultarse «Comments on the National Security Problem» y «Problems of US Foreign Policy after Moscow», en KENNAN (1991), pp. 158 a 203. Respecto al *idealismo* de Roosevelt, ARON (1989), p. 103, efectúa un juicio muy crítico: «[...] Stalin comprendió perfectamente a Roosevelt (y lo despreció), su vanidad y su ignorancia; éste pagaba sustanciales ventajas con ciertas concesiones sobre las Naciones Unidas, supervivencia wilsoniana en un hombre cínico en otros aspectos». Asimismo ARON (*ibidem*), p. 102, sostiene que los equipos de Roosevelt y Truman poseían una filosofía universalista, de modo que aquél, en Yalta, aunque creía que el futuro correspondía a: «[...] un directorio de tres (o de dos)», los actores americanos no conseguían resignarse a un realismo de zonas de influencia, a la manera de Churchill, o tal vez la opinión pública les hubiera impedido esta resignación. Este último aserto debe ser tenido en cuenta; piénsese que, en 1940 –bastante antes de que los Estados Unidos entraran de lleno en la lucha armada–, Roosevelt, mediante las leyes de *Préstamo y arriendo*, con objeto de proporcionar material militar a los que luego serían su aliados, sometió al país a una auténtica economía de guerra: los sacrificios exigidos al pueblo norteamericano se efectuaron en nombre de unos elevados ideales que lo movilizaron durante toda la contienda. Sobre las leyes de Préstamo y arriendo, la repercusión económica y el montante del material y de fondos invertidos, puede consultarse STETTINIUS (1945), especialmente pp. 284 a 289. Hubo variaciones al código de la contención. Con la entrada de la China de Mao en el panorama internacional y el desplazamiento de la zona de interés geopolítico a Asia, el documento NSC–68 sentó las bases de una contención general que pretendía una defensa perimétrica en la que todos los puntos del perímetro eran considerados de igual importancia. De la contención perimétrica, que significaba abandonar un tercio de la población mundial al comunismo, se pasó al concepto de *roll-back* –forzar el retroceso–, sostenido por John Foster Dulles, y la política de la amenaza de una respuesta nuclear y de intervenir con operaciones encubiertas en terceros países. Tras el desastre de la guerra del Vietnam, Henry Kissinger volvió a la política de poder, de equilibrio de poder; sin embargo la política de *forzar el retroceso* volvió al primer lugar durante el mandato de Ronald Reagan [TAYLOR y FLINT (2002), pp. 103–105; *vid.* También GADDIS (2008), p. 42–204, quien desarrolla pormenorizadamente estas etapas. Respecto a las épocas de Kennan, Dulles y Kissinger, puede consultarse LEVERING (1985), especialmente pp. 11–134].

³²⁴ GADDIS (2008), p. 41

Puede convenirse con ATTINÀ que Las Naciones Unidas han cumplido con acierto su misión fundamental: evitar hasta el momento las guerras de anexión³²⁵. Esto supone un triunfo nada baladí. Ahora bien, ¿alguna vez existió un entorno propicio para la aplicación de un sistema de seguridad colectiva? Porque la renuncia por parte de las grandes potencias a la aceptación práctica del mecanismo de seguridad recogido en la Carta fundadora implicaba, inevitablemente, la continuación de las relaciones internacionales bajo la óptica de la geopolítica de la política de dominación³²⁶.

Pudiera ser que el objetivo de Churchill y Roosevelt, elementalmente, fuese un acuerdo que permitiera el equilibrio de poder sobre la base de unos principios, con la idea de impedir una nueva guerra: para ello revivirían la Sociedad de Naciones, transformándola en una nueva Organización de Naciones Unidas para la seguridad y fomentarían en lo posible la autodeterminación política y la integración económica, de modo que las causas de la guerra, tal como la entendían, desapareciesen con el transcurso del tiempo; pero la visión soviética era muy distinta, desde el momento en que buscaba un acuerdo que garantizase su propia seguridad, fomentando simultáneamente las rivalidades en el mundo capitalista³²⁷. A la vez, el capitalismo fratricida garantizaría el dominio soviético sobre Europa. La primera era una visión multilateralista que contemplaba la existencia de intereses compatibles aun entre sistemas incompatibles; la segunda no contemplaba nada al respecto³²⁸.

En un principio, las Naciones Unidas se vieron condicionadas por la fractura Este–Oeste; después, a la misma, se añadió la fractura Norte–Sur³²⁹. En un mundo conmocionado por el enfrentamiento entre sociedades socialistas y capitalistas, luego por las tensiones entre países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo –o confrontación centro–periferia, si se prefiere–, en el que los Estados siguen siendo los únicos jueces de sus intereses supremos³³⁰, las perspectivas no son especialmente halagüeñas.

³²⁵ ATTINÀ (2001), p. 180: únicamente en tres casos la violencia habría sido aplicada con éxito: Vietnam del Sur, Timor Oriental y Sahara Occidental.

³²⁶ Sobre ambos conceptos, véase TAYLOR y FLINT (2002), p. 55.

³²⁷ GADDIS (2008), p. 42.

³²⁸ GADDIS, op. cit., *ibidem*.

³²⁹ ATTINÀ (2001), pp. 146 a 155; CARRILLO SALCEDO (1991), pp. 19 a 51.

³³⁰ ARON (1989), p. 73.

II. BREVE EXAMEN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA INSTAURADO EN LA CARTA DE SAN FRANCISCO

Actualmente: «[...] la restricción o prohibición del Derecho a la guerra se plantea sobre la misma base de legalidad o ilegalidad en el marco de seguridad colectiva de las Naciones Unidas»³³¹. En efecto, y sin menoscabo de otros instrumentos internacionales de ámbito más limitado, es en su Carta y en sucesivas resoluciones de su Asamblea General, donde se recoge de forma clara y expresa la prohibición del uso de la fuerza³³².

1-. El *ius ad bellum* en el sistema de seguridad de las Naciones Unidas

Figura en primer lugar, entre los propósitos de las Naciones Unidas, el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, así como la adopción de las medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar las amenazas a la paz, impedir su quebrantamiento y lograr el arreglo de las controversias mediante actos pacíficos, de conformidad con los principios de justicia y del Derecho internacional³³³.

Como ya se ha expresado con anterioridad, en el artículo 2.4 de la Carta, se establece el principio general prohibitivo del recurso a la guerra³³⁴:

«Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la *amenaza o al uso de la fuerza* contra la *integridad territorial o la independencia* de cualquier Estado, o en cualquier otra forma *incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas*»³³⁵.

³³¹ FERNÁNDEZ-FLORES (1982), p. 146.

³³² OR7-004, *Orientaciones* (1996), p. 1-2. Si bien es cierto que la prohibición o restricción del recurso a la guerra se recoge también en todos los pactos regionales de defensa, éstos se limitan a repetir las fórmulas acuñadas por los textos de las Naciones Unidas. Idéntica consideración puede hacerse con relación a los documentos surgidos de convenciones dedicadas a la paz y seguridad en esferas territoriales más determinadas; tal es el caso de, por ejemplo, el Acta Final de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, suscrita en Helsinki el 1 de agosto de 1975.

³³³ Art. 1.1 de la Carta de las Naciones Unidas. En la Conferencia de Dumbarton Oaks, previa a la de San Francisco, por la que se constituyó la Organización de las Naciones Unidas, ya se declaró la necesidad de *prohibir el uso de la fuerza o la amenaza de la misma* por los Estados. Igualmente se previó la configuración de un sistema de seguridad colectiva para garantizar la paz.

³³⁴ Según AREND Y BECK (1993), p. 30, el artículo 2.4 constituye la provisión más importante que se efectúa en la Carta relativa a la prohibición del uso de la fuerza.

³³⁵ Se señala en la obra de OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), Tomo II, Vol. I, p. 161 que la expresión: «[...] contra la integridad territorial y la independencia política de cualquier Estado» fueron

2-. Estructura del sistema de seguridad

Con objeto de preservar la eficacia de esta norma, la Carta de San Francisco ha instaurado un sistema de seguridad colectiva fundamentado en la acción conjunta institucional. Dicha acción conjunta consiste en el *recurso a la fuerza realizado por la comunidad internacional bajo la dirección del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. Estas operaciones militares en las que uno de los contendientes es la propia Organización y cuyo objetivo es la imposición de la paz, de conformidad con lo preceptuado en el Capítulo VII de la Carta, han recibido comúnmente la denominación de *guerras de policía*³³⁶.

En efecto, de acuerdo con lo declarado en el artículo 1.1 de la Carta, uno de los propósitos de las Naciones Unidas es: «[...] tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz.»

El sistema de seguridad instaurado por las Naciones Unidas otorga un especial protagonismo al Consejo de Seguridad. Según el artículo 24.1, a él le corresponde la *responsabilidad primordial* en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y únicamente está obligado, *ex* artículo 15.1, a informar a la Asamblea General de las

añadidas en la Conferencia de San Francisco a instancias de algunos pequeños Estados. Para los autores la conjunción de ambos términos –integridad territorial e independencia política– equivale a *inviolabilidad territorial*. Así, un Estado violaría las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas si cometiese un acto de fuerza en territorio de otro, aunque no amenazase su independencia política ni tuviera una intención permanente de lesionar su integridad territorial. La cursiva es mía.

³³⁶ El término *guerras de policía* para calificar las operaciones militares efectuadas por las Naciones Unidas fue acuñado en la doctrina española por FERNÁNDEZ-FLORES (1982), pp. 123 a 127, quien se pregunta por la naturaleza dudosa de estas acciones coercitivas. La expresión ha sido utilizada profusamente y analizada por el Instituto de Derecho Internacional durante los trabajos preparatorios de la resolución sobre *La igualdad en la aplicación de las normas del Derecho de la guerra a las partes de un conflicto armado*. En el informe provisional, se parte del supuesto que las acciones coercitivas de las fuerzas de las Naciones Unidas, obrando en virtud de un mandato del Consejo de Seguridad, persiguen un objetivo distinto con relación a las emprendidas por un beligerante: la salvaguarda y restauración de la paz y seguridad internacionales, así como la represión del agresor, por lo que, en el sistema de seguridad colectiva instaurado por la Organización, estas acciones armadas poseerían el carácter de actos de policía –*Vid.* AIDI, núm. 50-II (1963), pp. 10 y ss., en especial pp. 10, 34, 35 y 36–. En contra, sin embargo, se alza la opinión de BINDSCHEDLER, M., para quien las acciones de las tropas bajo bandera de las Naciones Unidas no constituyen ninguna acción de policía, sino que se trata de auténticos hechos de guerra (AIDI cit., p.10), si bien en el informe definitivo, el relator FRANÇOIS, M., se reafirma en el concepto de acto de policía (AIDI cit., p 120). En nuestro país, independientemente del debate doctrinal, la denominación ha sido adoptada oficialmente en el ámbito castrense: consúltese OR7-004, *Orientaciones* (1996), Tomo I, pp. 1-7 y 1-8.

medidas que: «[...] haya decidido aplicar o haya aplicado» para preservarlas. De este modo, tanto la responsabilidad como las competencias ejecutivas en la materia quedan monopolizadas por éste órgano³³⁷.

Según lo establecido en el Capítulo VII de la Carta, tres tipos de medidas, en razón de su contenido, competen al Consejo en el marco del sistema de seguridad colectiva instaurado por la misma: de *calificación*, de *carácter provisional* y de *naturaleza que podría denominarse resolutoria*³³⁸.

Sobre la base del artículo 39 de la Carta, corresponde al Consejo la determinación de si se ha producido una amenaza, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, es decir, la calificación de los hechos; con el fin de evitar un agravamiento de la situación, y antes de adoptar cualquier recomendación o decidir cualquier medida, el Consejo, en virtud del artículo 40, podrá instar a las partes interesadas a que cumplan unas medidas provisionales necesarias o aconsejables; por último, igualmente en función de lo establecido en el primer precepto, también le incumbe limitarse a efectuar recomendaciones o la decisión respecto a: «[...] qué medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener la paz y seguridad internacionales»³³⁹.

³³⁷ GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y ANDRÉS ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA (2008), p. 1024. El papel del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales no sólo es preponderante cuando se trata del empleo de medidas coercitivas. Se observa un progresivo proceso de centralización, asimismo, en dicho órgano, combinado con la actuación del Secretario General, en el arreglo pacífico de las diferencias entre Estados. *Vid.* al respecto Milan SAHOVIC (1993), pp. 633 a 638.

³³⁸ FERNÁNDEZ-FLORES Y DE FUNES (2001), p. 117: las primeras se hallarían comprendidas en el artículo 39 de la Carta, las segundas en el 40 y las resolutorias en los artículos 41 y 42.

³³⁹ FERNÁNDEZ-FLORES Y DE FUNES (2001), pp. 117-118: la decisión del Consejo es triple: *a*) decisión de determinar la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión; *b*) la decisión de limitarse a hacer recomendaciones o tomar decisiones, y *c*) la decisión de utilizar o no la fuerza. Según manifiestan ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO (1997), p. 258, la Carta de las Naciones Unidas no precisa si el Consejo de Seguridad debe proceder discrecionalmente a determinar la existencia de amenazas a la paz, quebrantamientos de la misma o actos de agresión y, en su caso, a efectuar recomendaciones o decisiones sobre las medidas a adoptar, si bien la interpretación predominante es que la determinación es discrecional. Para REMIRO BROTONS, RIQUELME CORTADO, ORIHUELA CALATAYUD, DíEZ-HOCHLEITNER y PÉREZ-PRAT DURBÁN (1997), pp. 932-933, esta actividad del Consejo se caracteriza, precisamente, por un amplio margen de discrecionalidad, derivada tanto del carácter eminentemente político de la función de este órgano como del proceso de conformación de su voluntad. De hecho, ni el *quebrantamiento de la paz* ni la *amenaza* a la misma han sido todavía definidos en ningún texto internacional, lo que ha permitido al Consejo calificar como amenaza a la paz conflictos internos, aunque con ramificaciones fuera de las fronteras del país afectado; pero, en opinión de estos autores –lo que, por otra parte, es obvio, dado que la misma norma asegura que los supuestos relacionados no constituyen *numerus clausus*–, ni siquiera el concepto de agresión, desarrollado en la Resolución 3314 de la Asamblea General, limita la capacidad del Consejo para determinar como tal hechos distintos de los contemplados en ella. En opinión de OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), Tomo II, vol. I, p. 169, desde el momento en que

Si bien en el artículo 41 se contemplan una serie de medidas que no implican el uso de la fuerza –interrupción de las comunicaciones, ruptura diplomática, bloqueo económico–, en el artículo 42 se prevé que el Consejo de Seguridad, en el supuesto de estimar que las primeras no son suficientes: «[...] podrá ejercer por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales»³⁴⁰. Dicha acción: «[...] podrá comprender demostraciones, bloqueos y *otras operaciones* ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas.»³⁴¹

las medidas de ejecución, enumeradas en los artículos 41 y 42 de la Carta, no poseen el carácter de represalias, la actuación de las mismas no depende de la violación previa del Derecho internacional; de este modo la acción coactiva no estaría necesariamente condicionada por una violación previa por parte de un Estado de su obligación de no recurrir a la fuerza armada o a la amenaza de ésta, sino que podría resultar también de una actitud de: «[...] descortesía o falta de acomodo hostil para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales», de una violación jurídica que no consista en un acto de fuerza, o: «[...] incluso del incumplimiento de recomendaciones, que no son obligatorias, de la Asamblea General o del Consejo de seguridad, según diversos artículos de la Carta».

³⁴⁰ REMIRO BROTONS, RIQUELME CORTADO, ORIHUELA CALATAYUD, DÍEZ-HOCHLEITNER y PÉREZ-PRAT DURBÁN (1997), p. 933: el tenor literal de los artículos 39 a 42 de la Carta propondría un *crescendo* lógico de las medidas adoptadas: «[...] pulsable paso a paso y con el *tiempo* preciso para que cada una de las medidas surta efecto escalonadamente» –opinión que encuentra cierto arraigo en algunos autores: *vid.* ACOSTA ESTÉVEZ y PIÑOL I RULL (1994), p. 17–, aunque la gradación de medidas no sería más que una propuesta razonable de la Carta, cuya pertinencia sería enjuiciable por el Consejo a la luz de las circunstancias del caso, por lo que nada se opondría al recurso directo a la opción militar. En idéntico sentido ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO (1997), p. 259: el Consejo es libre para elegir la acción oportuna; el artículo 39 conectaría los Capítulos VI y VII de la Carta, por un lado, y los artículos 41 y 42 por otro, a modo de un tránsito entre las competencias otorgadas en el articulado. OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), Tomo II, vol. I, p. 169, aducen que, aun en presencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de ésta o acto de agresión, el Consejo de Seguridad no está obligado a poner en ejecución, de manera inmediata, las medidas coactivas, sino que podría continuar haciendo recomendaciones a las partes o ejercer una misión de conciliación y solución pacífica; es más, según la intención de los autores de la Carta, existe la posibilidad de que este órgano ejerza las funciones de conciliación y de ejecución simultáneamente.

³⁴¹ La expresión *otras operaciones* se ha venido entendiendo como la autorización para el recurso a la fuerza armada. Es de subrayar la ambigüedad de los términos empleados, no sólo en la Carta, sino, especialmente, en las Resoluciones del Consejo de Seguridad, para autorizar las operaciones militares –si bien los eufemismos utilizados implican la posibilidad real del uso de la fuerza armada, tal como manifiestan GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA (1998), p. 877–. Así, en la Resolución 678, de 2 de noviembre de 1990, se autorizaba a todos los Estados cooperantes con el Gobierno de Kuwait para que: «[...] utilicen *todos los medios necesarios* para hacer respetar y aplicar la Resolución 660 (1990) –por la que se exigía la inmediata e incondicional retirada de las tropas invasoras iraquíes– y todas las Resoluciones pertinentes que la siguieron. En idéntica línea las Resoluciones 770, de 13 de agosto, y 794, de 2 de diciembre de 1992, relativas, respectivamente, a Bosnia-Herzegovina y Somalia, por las que se autorizaba a los Estados miembros a utilizar también «*todos los medios necesarios*» para hacer posible la llegada de la ayuda humanitaria a las poblaciones afectadas, o la Resolución 836, de 4 de junio de 1993, por la que se autoriza a la Fuerza de protección de las Naciones Unidas a tomar *las medidas necesarias*, comprendido el uso de la fuerza para defenderse, con el fin de garantizar el respeto de las zonas protegidas instituidas en Bosnia-Herzegovina y se autoriza a los Estados miembros a usar la fuerza aérea para sostener a la Fuerza de protección de las Naciones Unidas en el cumplimiento de tal mandato. En cuanto a las demostraciones, es muy posible que la Carta se refiera a la amenaza del uso de la fuerza, desde el momento en que las medidas diplomáticas y económicas, a modo de *manifestaciones* de rechazo a un comportamiento ilícito, ya se recogen en el artículo 41 en cuanto medidas que no implican el uso de la fuerza. Como *bloqueo*, citado expresamente en el precepto, se ha venido considerando el *bloqueo pacífico*

Este posible empleo de la fuerza por las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales puede discutirse si constituye un auténtico *ius ad bellum* o más bien una obligación de preservación del orden internacional; de lo que no cabe duda es que presenta una clara excepción al principio general prohibitivo del uso de la fuerza en el ámbito internacional³⁴². Y en cuanto comportamiento lícito, según el Derecho internacional, *el uso institucionalizado de la fuerza no puede generar responsabilidad internacional alguna*³⁴³; es decir, ninguna razón asistiría al Estado o

–OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), Tomo II, vol. I, pp. 150 a 159–. Si bien el bloqueo pacífico, caracterizado como acto de intervención o de represalia entre Estados, sin previa declaración de guerra y, por lo tanto, sin la condición de beligerante por parte de la potencia bloqueadora, es rechazado por gran parte de la doctrina, dada su condición de acto eminentemente hostil, es acogido en su vertiente de medida adoptada por la comunidad internacional y es definido como una: «[...] acción coactiva ejercida sobre un Estado que pone en peligro la paz y seguridad internacionales o viola sistemáticamente los Derechos humanos fundamentales y por la que se interrumpen, por una fuerza naval no beligerante, todas las comunicaciones marítimas con sus puertos.» –JÁUDENES LAMEIRO (1996), p. 34–. Dicho bloqueo sería la medida necesaria para poder hacer efectivo un embargo previo decretado por el Consejo de Seguridad –YÁÑEZ RODRÍGUEZ (1996), p. 110–, por lo que se consideran condiciones del mismo el que las medidas adoptadas en virtud del artículo 41 de la Carta hayan sido inadecuadas o que, aplicadas, no hayan surtido los efectos deseados, y que sea necesario para el mantenimiento o restablecimiento de la paz y seguridad internacionales –JÁUDENES LAMEIRO *ibidem*, p. 35–. Es también de destacar el hecho de que el Consejo de Seguridad haya evitado el empleo de la palabra *bloqueo* en todas sus Resoluciones. Así, en la Resolución 665, de 25 de agosto de 1990, insta a los Estados miembros que cooperaban con el Gobierno de Kuwait desplegando fuerzas marítimas en la región: «[...] a que utilicen *las medidas proporcionadas a las circunstancias concretas que sean necesarias* bajo la autoridad del Consejo de Seguridad para detener todo el transporte marítimo que entre y salga, a fin de inspeccionar y verificar sus cargamentos y destinos y asegurar la aplicación estricta de las disposiciones relativas al transporte marítimo establecidas en la Resolución 661 (1990)». Idéntica fórmula fue utilizada en la Resoluciones 787, de 16 de noviembre de 1992 y 820, de 8 de abril de 1993, con objeto de llevar a cabo los embargos contenidos en las Resoluciones 713, 724, y 757 de 1992, con relación a los conflictos que enfrentaban a los Estados de la antigua Yugoslavia. Muy similar es la empleada en la Resolución 794, de 1992, dirigida a los Estados ribereños del Danubio para que actúen sobre el transporte fluvial y la Resolución 875, de 16 de octubre de 1993, con la que se autoriza a tomar las medidas necesarias para garantizar el embargo a Haití decidido por las Resoluciones 841 y 873, de 1993 [Sobre el bloqueo pacífico pueden consultarse también ÁLVAREZ-MALDONADO MUELA (1996), pp. 39 a 60; RIPOLL GUTIÉRREZ (1996), pp. 61 a 82, y RAPALLO COMENDADOR (1995), pp. 105 a 121. Con relación al bloqueo marítimo como acto de guerra, consúltese DUPUIS (1911), pp. 218 a 263; ROUSSEAU (1961), pp. 350 a 352, y FERNÁNDEZ-FLORES (1982), pp. 362-363]. En alguna ocasión (Resolución 1070, de 1996), se ha dispuesto un embargo aéreo; no obstante, el uso de la fuerza aérea ha estado normalmente ligado al propósito de resguardar determinadas zonas de exclusión aérea: así la Resolución 816, de 31 de marzo de 1993, por la que se autorizaba a los Estados miembros a tomar en el espacio aéreo de la República de Bosnia-Herzegovina *todas las medidas necesarias* para garantizar el respeto de la interdicción de los vuelos aéreos. Sobre las posibilidades de un bloqueo aéreo, véase GALDÓN DOMENECH (1996), pp. 83 a 104, teniendo en cuenta que si el bloqueo es marítimo, la única fuerza que dispone de medios para materializarlo es la fuerza naval; el arma aérea únicamente puede coadyuvar en este propósito, pero no realizarlo en exclusiva (JÁUDENES LAMEIRO, *ibidem*, p. 34).

³⁴² FERNÁNDEZ-FLORES (1982), p. 153.

³⁴³ Para CARRILLO SALCEDO (1991), p. 224, estamos ante: «[...] un uso institucionalizado de la fuerza como respuesta colectiva e institucionalizada de la comunidad internacional», ante una sanción internacional ejercida por el órgano al que dicha comunidad: «[...] ha investido de la competencia para el uso legítimo de la coerción.» Para BLANCO GASPÁR (1973), p. 66, quien también califica de sanciones estas medidas: «[...] todo sistema de seguridad ha de basarse no sólo en la posibilidad de legítima defensa, sino también en la existencia de sanciones». Sin embargo, RAMBAUD (1976), p. 864, al referirse a las acciones emprendidas *ex* Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, aunque las sigue denominando sanciones, subraya su objetivo –que no es el castigo por la comisión de un acto ilícito–: el restablecimiento de la paz.

grupo de Estados que sufriesen la acción colectiva para presentar, ante la Organización o ante los Estados que hubieran seguido el mandato del Consejo de Seguridad, una reclamación por los daños sufridos con ocasión de la misma.

Para llevar a cabo esta respuesta armada, diseña la Carta en sus artículos 43 a 48 un sistema de seguridad colectiva que presenta los siguientes caracteres³⁴⁴:

1. Los Estados miembros de las Naciones Unidas se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, a instancia del mismo, los contingentes armados que sean necesarios. Para ello se prevé la celebración de uno o más convenios especiales³⁴⁵.
2. Se tiene prevista la puesta a disposición del Consejo de Seguridad de unos contingentes de fuerzas aéreas de intervención inmediata para la ejecución combinada de una acción coercitiva internacional. La entidad de los mismos, grado de preparación y planes para su acción combinada deben ser determinados por el Consejo, auxiliado por un Comité de Estado Mayor³⁴⁶.
3. Los planes para el empleo de la fuerza armada serán hechos por el Consejo de Seguridad, auxiliado por el Comité de Estado Mayor, constituido como órgano subsidiario de éste para la prestación de ayuda y asistencia en las cuestiones militares relativas al mantenimiento de la paz y seguridad. Dicho Comité, integrado por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo o por sus representantes, tiene a su cargo, bajo la autoridad de aquél, la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas³⁴⁷.

WECKEL (1991), p. 169, insiste en cuanto el objeto de las medidas; la restauración de la legalidad infringida, por lo que la acción tendría *un carácter disciplinario*. AGO, en su *Quinto informe sobre la responsabilidad de los Estados* (CDI, *Anuario ... 1976*, II, 1ª parte, p. 37), muestra la dificultad de la calificación jurídica de *sanciones* a todas las medidas que pueden tomarse ante la represión de un uso indebido de la fuerza y distingue entre aquéllas que tienen un carácter y propósito *aflictivo* y las que son, más bien, medios de coacción para obtener la ejecución forzada de la obligación incumplida; aunque previene de evitar en lo posible entrar en una polémica puramente terminológica (respecto a la misma, se remite a la bibliografía citada por el Relator en nota 167).

³⁴⁴ Una descripción sistemática del sistema configurado en estos preceptos se encuentra en RUBIO FERNÁNDEZ (1999), pp. 57 a 59.

³⁴⁵ Art. 43.

³⁴⁶ Art. 45.

³⁴⁷ Art.s. 46 y 47. Todo miembro de las Naciones Unidas que no esté permanentemente representado en el Comité, será invitado a asociarse a sus labores cuando así lo requiera el desempeño eficiente de los cometidos asignados al mismo.

4. Corresponde al Consejo de Seguridad determinar, en las acciones que él decida para el mantenimiento de la paz y seguridad, qué miembros de las Naciones participarán; es decir, que es potestativo para el Consejo encomendar a todos, a varios o sólo a uno de los miembros de la Organización la realización de las acciones de fuerza³⁴⁸.
5. Cuando se requiera a un Estado que no sea miembro del Consejo de Seguridad a que proporcione unidades armadas, deberá ser invitado a participar en las decisiones del Consejo relativas al empleo de las mismas³⁴⁹.
6. Las disposiciones de carácter militar adoptadas por el Consejo podrán ser, así mismo, llevadas a cabo directamente por los miembros de las Naciones Unidas o mediante su acción en los organismos internacionales de que formen parte³⁵⁰. Más adelante, en el artículo 53.1, se expresa la posibilidad de que el Consejo utilice los acuerdos u organismos regionales «para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad».

Puede observarse que el Capítulo VII contiene tres procedimientos alternativos de ejercer una acción coercitiva institucionalizada: *a)* Mediante la conducción directa de las operaciones militares mediante fuerzas colocadas bajo su autoridad (artículos 43 a 47); *b)* por medio del recurso directo a Estados miembros que utilizarían sus contingentes nacionales, y *c)* a través de los acuerdos y organismos regionales. Literalmente trasciende que, en todos los casos, el recurso a la fuerza armada debe ser precedido de una disposición del Consejo de Seguridad en este sentido y bajo su autoridad, es decir, su control directo, auxiliado del Comité de Estado Mayor.

Respecto a esta última posibilidad, es taxativo el artículo 46 de la Carta: «[...] Los planes para el empleo de la fuerza armada serán hechos por el Consejo de Seguridad con ayuda del Comité de Estado Mayor»; sin embargo, por mucho que el Capítulo VII esté redactado no en términos discrecionales, sino imperativos, no ha impedido que las disposiciones relativas al procedimiento para la ejecución de la acción armada institucional hayan quedado relegadas a una mera declaración de intenciones. Este sistema, en realidad, nunca se ha aplicado. Los condicionamientos políticos han

³⁴⁸ Art. 48.1.

³⁴⁹ Art. 44.

³⁵⁰ Art. 48.2.

prevalecido sobre los postulados jurídicos; o, dicho de otro modo, se trata de normas demasiado ambiciosas en contraposición a la realidad de las relaciones internacionales.

No es de extrañar, sin embargo. El precedente inmediato del Comité de Estado Mayor data de la conferencia de Washington, donde se adoptó el Pacto de las Naciones Unidas. Este organismo surgió en la primera de las conferencias desarrolladas en la capital estadounidense, con el nombre clave de *Arcadia*; pero para encuadrarlo en su verdadera dimensión, es preciso recordar que fue fruto de los acuerdos angloamericanos. Su eficacia durante el conflicto fue fundamental: muchas de las decisiones más importantes adoptadas durante la guerra, en los frentes donde británicos y norteamericanos poseían intereses comunes, se originaron en este Estado Mayor Conjunto; *pero, a pesar de la alianza, los soviéticos jamás participaron en el mismo*. CHURCHILL lo atribuyó al hecho de que la URSS se empeñaba en un frente propio, independiente y muy lejano, sin medios para desplazar funcionarios y oficiales a dicho órgano, ni necesidad manifiesta de efectuarlo³⁵¹.

Ahora bien ¿se hubiera integrado la Unión Soviética de buen grado? Es permisible ponerlo en duda. Ya en septiembre de 1941, cuando la delegación angloamericana viajó a Moscú en vistas a proporcionar ayuda a la URSS en su resistencia, entonces desesperada, contra Alemania, el Gobierno soviético se mostró reacio a proporcionar información sensible y el clima de las conversaciones no fue precisamente distendido³⁵². En las postrimerías de la guerra, las suspicacias, tensiones, engaños y amenazas entre los soviéticos, por un lado, y los aliados anglosajones por otro, con relación al desarrollo de la batalla de Berlín, muestran cómo Stalin consideraba en aquel momento a los británicos y estadounidenses como sus verdaderos enemigos³⁵³. No puede sino concluirse que la acción institucionalizada, dirigida directamente por el Consejo de Seguridad era una quimera incluso antes de que se firmara la Carta de San Francisco. Un Comité de Estado Mayor Conjunto únicamente puede funcionar cuando se comparten intereses y objetivos comunes.

³⁵¹ CHURCHILL, (2006, vol. II), pp. 65–66. Ningún otro Estado firmante del Pacto envió miembros al Comité de Estado Mayor Conjunto; pero el antiguo mandatario británico ni tan siquiera llegó a plantearse. Es natural, dada su concepción de que, en el fondo, las Naciones Unidas eran, en realidad, una alianza de grandes potencias. Los norteamericanos, por mucho que el Pacto fuese promovido por Roosevelt, tampoco se esforzaron en dar cabida a delegados de otras naciones, por más que China, Holanda o Francia, por ejemplo, compartieran intereses en alguno de los Teatros de Operaciones.

³⁵² CHURCHILL, (2006, vol. II), pp. 22 a 24.

³⁵³ BEEVOR (2002), pp. 435 y ss.

De este modo, el sistema de seguridad colectiva instituido en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas se encuentra fuertemente condicionado por unos caracteres jurídicos y políticos que no es posible ignorar³⁵⁴. De entre ellos cabría destacar al menos dos: la distorsión producida en todo el sistema por el Derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y la reticencia por parte de los Estados miembros de la Organización para poner a disposición de dicho Consejo sus contingentes nacionales para participar en medidas colectivas que conlleven el uso de la fuerza armada. A ello habría que añadir las interpretaciones contradictorias que los Estados efectúan de sus normas, la enorme influencia de factores políticos sobre sus principios jurídicos, la escasa o nula fuerza coactiva de muchas de sus resoluciones y, principalmente, el beneplácito de la mayoría de las naciones con este estado de ambigüedad³⁵⁵.

III. PROBLEMAS DE INTERPRETACIÓN DE LA PROHIBICIÓN DEL RECURSO A LA FUERZA

Frente a la contundencia de la declaración antes enunciada, se han planteado desde el principio serios problemas de interpretación que han manifestado la debilidad inherente a este principio. Problemas que pueden esquematizarse de dos modos: de tipo semántico y de tipo ideológico. Ambos derivan, tanto de los intereses contrapuestos de los Estados, en especial las grandes potencias, como de los valores que sustentan sus sistemas políticos; es decir, las concepciones geoestratégicas, los procedimientos de dominación económica y las concepciones teóricas –muchas veces utilizadas con criterios meramente utilitarios– han provocado que la confusión y la indeterminación rodeen la interpretación de las normas. A esto se dedican los apartados siguientes, en la inteligencia de que en una atmósfera tal, difícilmente ha podido o puede desarrollarse un auténtico sistema de seguridad colectiva.

³⁵⁴ CARRILLO SALCEDO (1991), p. 224

³⁵⁵ QUERO RODILES, (1989), p. 40.

1–. Problemas de interpretación literal de los textos

Como ha manifestado FERNÁNDEZ FLORES³⁵⁶, de la redacción del artículo 2.4 de la Carta es posible extraer, sin embargo, dos conclusiones que, a su vez, originan un espectro de problemas y que han llegado a suscitar dudas sobre la imperatividad de este precepto³⁵⁷:

- a) En principio, se trata de una fórmula obligatoria muy amplia, en cuanto que afecta a todos los Estados, tanto si son miembros de las Naciones Unidas como si no, y que no sólo prohíbe la guerra, sino el uso de la fuerza e incluso la amenaza del mismo³⁵⁸; ahora bien, la primera cuestión que se suscita es la determinación de la *clase de fuerza* a la que se refiere la prohibición³⁵⁹.
- b) Existiría, además, una doble limitación al principio prohibitivo del recurso a la fuerza, tomado como violencia armada. Únicamente se refiere al uso de la fuerza en las relaciones internacionales, por lo que quedarían al margen las *guerras internas*, concretamente las guerras civiles, por más que éstas presenten a veces una naturaleza híbrida y que puedan llegar a constituir el origen de conflictos internacionales³⁶⁰. Además, desde el momento en que se prohíbe la guerra cuando el empleo de la fuerza *es incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas*, a *sensu contrario*, estaría permitida cuando fuera compatible con dichos propósitos³⁶¹.

³⁵⁶ FERNÁNDEZ-FLORES (1982), p. 146 y ss.

³⁵⁷ No es posible desdeñar las opiniones de quienes, tomando como datos las divergencias existentes en la comunidad internacional en cuanto al contenido de la norma que prohíbe la utilización de la fuerza y la práctica en contra seguida por los Estados, hacen observar que la eficacia del *ius cogens* se encuentra mermada y bloqueada por las contradicciones que pueden producirse entre principios que son todos ellos considerados como imperativos –como es el caso de su relación con el Derecho a la libre determinación de los pueblos– [vid. BERMEJO GARCÍA (1993), pp. 150 a162]. Ni la de aquellos que únicamente reservan el carácter imperativo de la norma para un núcleo determinado de acciones susceptibles de ser calificadas como agresión [opción esbozada por AGO en su *Adición al octavo informe sobre la responsabilidad de los Estados*, CDI, Anuario..., 1980, II, 1ª parte, P. 41 y 44 y que ha sido ampliamente desarrollada por GUTIÉRREZ ESPADA (1987), pp.76, 77 y 95].

³⁵⁸ Igualmente OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), Tomo II, Vol. I, p. 160: la amplitud de estas disposiciones difícilmente podría ser sobrepasada.

³⁵⁹ PASTOR RIDRUEJO (1994), p. 650.

³⁶⁰ En el mismo sentido OPPENHEIM y LAUTERPACHT, *Ibidem*.

³⁶¹ Entre los cuales se encuentran el de *la libre determinación de los pueblos* (art. 1.2), la solución de problemas de carácter económico, *social, cultural o humanitario* y el de *respeto a los Derechos humanos y libertades fundamentales* (art.1.3). Entre los usos de la fuerza expresamente permitidos en la Carta de las Naciones Unidas y las guerras ilícitas –agresión o empleo de la fuerza armada incompatible con los

A) *El sentido de la expresión uso de la fuerza en las relaciones internacionales*

Respecto al término *fuerza*, hay quienes lo han interpretado, sobre la base del artículo 51 de la Carta, como fuerza armada; es decir, como actos encaminados a un *ataque armado*³⁶². Sin embargo, también existe una corriente muy difundida que interpreta la fuerza prohibida como aquélla que, independientemente de su naturaleza – política, económica, militar– puede poner en peligro la paz y seguridad internacionales³⁶³. Esta última postura se apoya en determinados párrafos de la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de modo especial en el siguiente:

«Ningún Estado o grupo de Estados tiene Derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de ningún otro. Por lo tanto, *no solamente la intervención armada*, sino también cualquier otra forma de injerencia o amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, son violaciones del Derecho internacional».

Así, continúa el texto jurídico, está proscrito: «[...] aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus Derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden».

Sin embargo, es preciso subrayar que la Resolución de 1970 recoge estos postulados como corolarios del principio *de no intervención en los asuntos que son*

propósitos de las Naciones Unidas– se encontraría un *tertius genus*, difícilmente definible con carácter general, en el que se encontrarían las luchas armadas compatibles con los propósitos expresados en la Carta. Respecto a las guerras de liberación nacional, seguidas por los pueblos sometidos a dominación colonial, la licitud del recurso a las armas por parte de éstos ha sido admitida con carácter general por diversas Resoluciones de la Asamblea General, aunque no así la posibilidad de ayuda armada por parte de terceros Estados. Los problemas relativos a privación de recursos económicos y la violación de Derechos humanos fundamentales se han considerado, a partir de la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del Consejo de Seguridad que tuvo lugar en 1992, como causas de inestabilidad productoras de conflictos; pero este reconocimiento no ha implicado, exactamente, la atribución de legitimidad a las acciones de fuerza unilaterales para mudar la situación, sino, más bien, un criterio para el desencadenamiento de acciones coercitivas institucionales por parte del Consejo sobre la base del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. La acción armada humanitaria para evitar crisis graves surgidas como consecuencia de atentados masivos a los Derechos del hombre, al margen de una decisión expresa de este órgano, es ahora una materia ampliamente debatida y extremadamente controvertida, como se pone de manifiesto en las siguientes páginas de este trabajo.

³⁶² RAMBAUD (1976), p. 849; FERENCZ (1972), p. 498.

³⁶³ KOZHEVNIKOV (1963), p. 402, y TUNKIN (1989), p. 46, como claras muestras del pensamiento socialista; no obstante *vid.* También, por ejemplo, ZOUREK (1974), p. 75 a 77, y BERMEJO GARCÍA (1993), p.76 y ss.

jurisdicción interna de los Estados y no los hace derivar del principio de abstención del uso de la fuerza, el cual recoge únicamente supuestos de empleo de acciones armadas o de apoyo o instigación a las mismas. Del primer párrafo citado lo único realmente deducible es que, tanto la intervención armada como la coacción política, económica o de cualquier otra especie, son violaciones del Derecho internacional, esto es, actos ilícitos.

Esto no carece de relevancia desde el momento en que la violación de una obligación internacional³⁶⁴, constituye un acto generador de responsabilidad³⁶⁵.

³⁶⁴ Según la CDI (CDI, *Anuario...*, 1976, vol. II, 2ª parte, pp.73), en el artículo 3 del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados, se enuncian las dos: «[...]condiciones indispensables para la existencia de un hecho internacionalmente ilícito»: la presencia de un comportamiento consistente en una acción u omisión atribuibles al Estado según el Derecho internacional (*elemento subjetivo*) y que el comportamiento atribuido a ese Estado constituya un incumplimiento por ese Estado de una obligación internacional, impuesta bien por una norma, por un acto jurídico unilateral de ese mismo Estado o por decisión de un tribunal internacional o de un órgano de una Organización internacional (*elemento objetivo*) [Véase también GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA (1998), p. 324. Para comprender las razones por las que la Comisión ha concretado en la *violación de una obligación internacional* (idea equivalente a la de *lesión de un Derecho subjetivo ajeno*) el elemento objetivo del hecho internacionalmente ilícito, así como la elección de tal expresión con preferencia a otras, tales como la violación de una *regla* o *norma* de Derecho internacional, en cuanto que más exacta y la más comúnmente empleada tanto en la jurisprudencia internacional como en la práctica de los Estados, consúltese CDI, *Anuario...*, 1973, vol. II, pp. 182 y ss.].

Este elemento objetivo: «[...] es el elemento que marca el carácter distintivo del hecho internacionalmente ilícito frente a otros hechos del Estado a los que el Derecho internacional atribuye consecuencias jurídicas». La *esencia misma de la ilicitud* viene dada por la oposición o falta de conformidad entre el comportamiento del Estado y el que debería haber seguido para atenerse a una obligación determinada, por el incumplimiento del: «[...] deber que le compete según el Derecho internacional». (CDI, *Anuario...*, 1976, vol. II, 2ª parte, p. 74). Hay violación de una obligación, de acuerdo con el artículo 16 del Proyecto «[...] cuando se demuestra que el sujeto al que incumbe esta obligación actúa de forma distinta a aquella en que hubiera debido actuar para proceder en conformidad con tal obligación», incluso cuando el comportamiento del Estado no esté más que parcialmente en contradicción con la obligación internacional que le incumba (CDI, *Anuario...*, 1976, vol. II, 2ª parte, pp. 76). De acuerdo con el artículo 17 del Proyecto, el origen, convencional, consuetudinario o de otro tipo, de la obligación violada no influye en la calificación del hecho ilícito ni tampoco en el régimen de la responsabilidad internacional a que da lugar; la preeminencia de unas obligaciones respecto a otras depende de su objeto y no del proceso de su creación: en el ordenamiento jurídico internacional:«[...] no hay ninguna fuente destinada a crear los principios denominados “constitucionales” o “fundamentales”» (CDI, *Anuario...*, 1976, vol. II, 2ª parte, pp. 78 a 85).

La definición general del elemento objetivo del hecho internacionalmente ilícito, subraya la Comisión, *no tolera excepciones*, pues incluso la limitación del *ejercicio abusivo de un Derecho* implica una obligación para el Estado: la de no rebasar determinados límites en el ejercicio de su propio Derecho y no prevalerse de él para estorbar o perjudicar a otros en sus respectivas esferas de competencia [CDI, *Anuario...*, 1976, vol. II, 2ª parte, p. 74; sobre esta materia véase PASTOR RIDRUEJO (1994), p. 572 y GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA (1998), p. 324. Con relación a otra posible causa de responsabilidad, distinta de la comisión de un ilícito, como es en el *enriquecimiento sin causa*, *vid.* REUTER (1982), p. 222: la práctica internacional habría acogido esta idea, si bien de modo impreciso, como medio de resolver determinados problemas con motivo de la sucesión de Estados o de violación de contratos].

³⁶⁵ Según el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya, constituiría: «[...] un principio de Derecho Internacional, e incluso una concepción general del Derecho, que toda violación de un compromiso implica obligación de reparar» (Sentencia del 13 de septiembre de 1928, *Asunto de la Fábrica de Chorzow*, Corte Permanente Internacional de Justicia –CPJI–, Serie A, núm. 17, p. 29).

Responsabilidad que se concreta en el nacimiento de unas nuevas relaciones de todo tipo, tanto si éstas se limitan a: «[...] una relación entre el Estado autor del ilícito y el Estado directamente lesionado como si se extienden también a otros sujetos de Derecho internacional e independientemente de que giren en torno a la obligación del Estado culpable de restaurar al Estado lesionado en su Derecho y de reparar el perjuicio causado, o de que versen también sobre la facultad del propio Estado lesionado o de otros sujetos de Derecho internacional de imponer al Estado culpable una sanción»³⁶⁶. Ahora bien, no todos los actos internacionales contrarios a Derecho engendran idénticas consecuencias.

Identificando el término *fuerza* como acción armada, el núcleo de la dificultad estribaría en la obligatoriedad de distinguir, primero, si existe una diferenciación de tipo jurídico entre actos de guerra propiamente dichos y las operaciones militares limitadas en

A su vez, dispone el artículo 1 del Proyecto elaborado por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas: «[...] Todo hecho internacionalmente ilícito de un Estado da lugar a la responsabilidad internacional de éste».

Principio éste que posee un amplio arraigo en la doctrina, en la práctica y en la jurisprudencia internacionales, según expuso R. AGO en su Tercer Informe sobre Responsabilidad de los Estados [*Vid.* al respecto GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA (1998), pág. 317].

La justificación de esta regla radica en la existencia misma del orden jurídico internacional y en el carácter jurídico de las obligaciones contraídas. Negar el principio de responsabilidad internacional reduciría a la nada el Derecho internacional, desde el momento en que se estaría negando, simultáneamente, la obligación de los sujetos internacionales de comportarse de conformidad con las normas jurídicas internacionales [CARRILLO SALCEDO (1991), p.179]. Ninguna norma general del Derecho internacional coloca a un Estado en la situación jurídica de irresponsable [MARIÑO MENÉNDEZ (1993), pp. 473-474: «[...] la condición de irresponsable no es encuadrable entre las situaciones en que son colocados por las normas generales los sujetos internacionales cuyas relaciones jurídicas ellas rigen y que se caracterizan por rasgos típicos definibles con carácter abstracto»].

Sobre esta base puede afirmarse, pues, que el ilícito es el fundamento y el elemento primero de la responsabilidad [REUTER (1982), p. 220].

³⁶⁶ CDI, *Anuario...*, 1973, vol. II, pp. 176 y ss., en concreto párrafo 10 del comentario al artículo 1 del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados. Frente a la tesis tradicional, sustentada tanto por la práctica de los Estados, por la de la jurisprudencia internacional y por la postura doctrinal relativa a que el contenido de la responsabilidad consistía en la obligación de reparar el daño causado y, eventualmente, soportar represalias, bien para la cesación de la conducta ilícita, bien para forzar al Estado infractor a dar la debida satisfacción, relaciones que se establecían únicamente entre aquél y el Estado o Estados directamente lesionados, empezó a plantearse, a mediados del siglo XX, la posibilidad de regímenes distintos de responsabilidad en función del objeto de la obligación violada. Cuando se tratase de una obligación considerada esencial por la comunidad internacional, a la obligación de reparar se añadiría la posibilidad de la imposición de sanciones, respecto de las cuales ostentarían legitimación todos los Estados, puesto que, independientemente de haber sufrido o no un daño directo, todos podrían sentirse afectados en su interés en el cumplimiento de la obligación. Respecto a esta materia *vid.* AGO, *Quinto informe sobre la responsabilidad de los Estados*, CDI, *Anuario...*, 1976, vol. II, 1ª parte, pp. 36 y ss., y el *Informe sobre el 28º período de sesiones* efectuado por la Comisión de Derecho Internacional (CDI, *Anuario...*, 1976. Vol. II, 2ª parte, pp. 99 y 100).

tiempo, medios y espacio, y, segundo, entre guerras prohibidas y guerras permitidas o, dicho de otro modo, entre guerras ilegales y guerras legales³⁶⁷.

Con relación a ello, como ha puesto de manifiesto AGO, para asegurar el cumplimiento de la obligación establecida por las Naciones Unidas relativa a la abstención del recurso a la fuerza, la Carta fundacional de la Organización combina la formulación de aquella con la determinación explícita de las consecuencias aplicables a una posible trasgresión: en su Capítulo VII prevé la posibilidad, ya sea de una *acción preventiva* contra la violación de la paz en caso de que se esboce una amenaza, ya sea de una *acción coercitiva* destinada a restablecerla en el supuesto de que la violación se hubiera cometido³⁶⁸.

B) Tipo de fuerza prohibido

El principio general prohibitivo establecido en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, se refiere tanto al uso de la fuerza como a la amenaza del mismo. Este principio reiterado y desarrollado en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, contendría los siguientes deberes para los Estados:

- a) Deber de abstenerse, desde luego, en el uso de la fuerza o la amenaza de la misma para violar las fronteras internacionales existentes de otro Estado.
- b) Abstención de la utilización de la fuerza o de la amenaza de su uso como medio de resolución de controversias internacionales, incluidas las territoriales y las de carácter fronterizo.
- c) Prohibición de usos de fuerza o de amenazas de los mismos para violar líneas internacionales de demarcación, como son las alcanzadas mediante armisticio.
- d) Prohibición de ocupación militar de cualquier territorio de otro Estado y reconocimiento de la situación creada de hecho mediante esta acción.
- e) Proscripción de la *propaganda* a favor de las guerras de agresión.

³⁶⁷ FERNÁNDEZ-FLORES (1982), p. 147.

³⁶⁸ AGO, CDI, *Anuario...*, 1976, vol. II, 1ª parte, p. 36.

- f) Deber de abstenerse de la realización de actos de represalia que impliquen el uso de la fuerza.
- g) Abstención de *cualquier medida de fuerza* que prive de su Derecho a la libre determinación, a la libertad y a la independencia a los pueblos aludidos en la formulación del principio de la igualdad de Derechos y de la libre determinación³⁶⁹.
- h) Interdicción de organizar o fomentar la organización de fuerzas irregulares o bandas armadas, incluidos los mercenarios, *para hacer incursiones en el territorio de otro Estado*.
- i) Privación 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 éstos *impliquen recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza*.

A pesar que en el texto de la Resolución no aparece una definición de qué se entiende por *uso de la fuerza*, sino una enumeración de las aplicaciones más habituales de la misma, se evidencia, como ya se ha hecho observar, la referencia al empleo de la *fuerza armada*³⁷⁰. Fuerza armada que puede aplicarse de modo directo o, como muestran los dos últimos supuestos de la anterior Resolución, por vía indirecta.

³⁶⁹ En una primera lectura, podría pensarse que la medida está pensada para los pueblos sometidos a dominación colonial; sin embargo el principio de la igualdad de Derechos y de la libre determinación de los pueblos, tal como viene desarrollado en la Resolución 2625 (XXV), posee un alcance más amplio. Desde luego, pretende poner fin a la situación colonial; pero también impone a los Estados la obligación de: «[...] promover, mediante acción conjunta o individual, el respeto universal a los Derechos humanos y las libertades fundamentales y la efectividad de tales Derechos y libertades de conformidad con la Carta». Deber que alcanza tanto a las situaciones coloniales como a los ciudadanos de países soberanos sometidos a regímenes totalitarios o de discriminación cultural o étnica que se vean privados de dichos Derechos y libertades. Frente a este deber positivo, el principio enuncia la obligación negativa de abstenerse de realizar *cualquier acción* dirigida al quebrantamiento parcial o total de la unidad o integridad territorial de un Estado o país que se conduzcan con arreglo a las prescripciones del mismo. Repárese, así mismo, en que las actividades vedadas por esta norma consisten en *cualquier medida de fuerza* dirigida a restringir el Derecho a la libertad, igualdad y libre determinación y en *cualquier acción* encaminada a promover la secesión de una parte o una totalidad del territorio de un Estado utilizando de modo sedicente dicho principio. Respecto a las medidas de fuerza, no sólo consistirían en la utilización de unidades militares, sino policiales o paramilitares; es decir, cualquier medida represiva susceptible de afectar a la vida o la integridad física de quien la sufre, así como la amenaza de su uso. Las acciones tendentes a conseguir la secesión pueden ser tanto medidas de fuerza como disposiciones de carácter económico o político; no obstante, es preciso tener en cuenta que, tanto respecto de éstas últimas como del uso de la fuerza que no consista en una intervención armada, la Resolución de las Naciones Unidas no considera que conculquen el principio de prohibición de recurso a la fuerza armada, sino el principio de no intervención en los asuntos que son jurisdicción interna de otros Estados.

³⁷⁰ Según PASTOR RIDRUEJO (2014), p. 626, lo lógico es pensar que se trata de fuerza armada: a pesar de que el artículo 4.2 de la Carta emplea únicamente el término *fuerza*, en el Preámbulo se recoge que, en vistas a asegurar el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales: «[...] no se usará la fuerza

a) *Distinción entre guerra de agresión, actos de agresión y otros usos menos intensos de la fuerza*

Admitiendo que la utilización de la fuerza en contra de lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas constituye un acto prohibido; es decir, da lugar a un ilícito internacional, queda todavía pendiente una cuestión fundamental: si es necesario efectuar alguna distinción en función de la intensidad de dicha fuerza, proceder a una graduación de la misma. En el desarrollo del primer principio ya citado, la Resolución 2625 (XXV), antes de proceder a la descripción de los usos de la fuerza prohibidos, señala la criminalidad de una guerra de agresión³⁷¹. ¿Puede, pues, interpretarse, que todo empleo ilícito de la fuerza armada entraña una agresión? Y, a renglón seguido, cabe preguntarse

armada sino en servicio del interés común». La interpretación de que la prohibición se circunscribe a este tipo de fuerza se sustentaría, además, tanto en los trabajos preparatorios de la Carta como de la Declaración de Principios de 1970, en la que las presiones políticas o económicas quedan proscritas por el principio de no intervención. No obstante, de acuerdo con lo manifestado por ZOUREK (1974), p. 73 a 78, ésta sería una de las dos interpretaciones que se han dado al término *fuerza*; la otra comprendería todas las formas de fuerza contrarias a lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas. Para ZOUREK, no es admisible el argumento de que la única fuerza prohibida es la fuerza armada; de aceptar esta interpretación restringida, existiría una diferencia entre el párrafo 3 y el párrafo 4 del artículo 2 de dicho instrumento: quedaría, pues, fuera de toda duda que hay otras formas de fuerza que no pueden considerarse medios pacíficos, como sería la compulsión económica. Las diferencias en torno a la noción de fuerza se han manifestado claramente cuando se ha tratado de definir el concepto de *agresión*. Como ha expuesto BLANCO GASPAS (1973), pp. 3-4, en 1953, la Unión Soviética presentó una definición de agresión a la Comisión de las Naciones Unidas encargada de esta cuestión, en la que se incluía la agresión económica y la agresión ideológica [sobre estos conceptos *vid.* KOZHEVNIKOV (1963), pp. 402-403]. Esta tesis, tendente a incluir en el concepto de fuerza las presiones políticas y económicas, habría sido suscrita, según la exposición de BERMEJO GARCÍA (1993), p. 85, por gran parte de los países africanos, asiáticos, latinoamericanos y socialistas; de hecho fue la oposición de los Estados occidentales la que condujo a que en la Declaración de Principios de 1970 se llegase a una solución de compromiso y que estas formas de coacción, distintas de la opción armada se incluyesen bajo la proscripción del principio de no intervención. Por mucho que RAMBAUD (1976), pp. 848-849, a pesar de reconocer que son diversas las formas de acción que puedan emprenderse contra la integridad territorial o la independencia política de un Estado, afirme que la Carta de las Naciones Unidas se refiere a una concepción limitada de la misma, la agresión armada [véase también FERENCZ (1972), p. 498], lo cierto es que los estudios citados de BLANCO GASPAS, pp. 13 a 57, y BERMEJO GARCÍA, pp. 76 a 94, muestran, a la vista de las declaraciones de los Estados, de la redacción de diversos instrumentos internacionales, –resoluciones de la Asamblea General y tratados defensivos de asistencia mutua– y de las distintas opiniones doctrinales mencionadas en estos trabajos, que la cuestión ha quedado pendiente y no resuelta completamente. Con todo, es preciso reflexionar con este último autor (pp. 93-94) respecto a los inconvenientes de adherirse a una interpretación extensiva del uso de la fuerza. En primer lugar, la minoría de Estados que sostienen la tesis restrictiva constituye una minoría cualificada que representa un papel esencial en las relaciones internacionales; en segundo, la tesis amplia desvirtuaría lo establecido en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas: o no admitiría medidas de legítima defensa frente a una agresión o, de considerar lo contrario, podría replicarse con una acción armada a actos distintos de un ataque armado.

³⁷¹ En el párrafo tercero del desarrollo del primer principio de la Resolución se dice: «Una guerra de agresión constituye un crimen contra la paz, que, con arreglo al Derecho internacional, entraña responsabilidad».

¿toda agresión constituye una guerra de *agresión* y participa, por tanto, de la nota de criminalidad?³⁷²

No se recoge en la Carta de las Naciones Unidas una definición del término *agresión*. Cuando en el momento de su redacción se intentó determinar su sentido, tanto en el artículo 39 como en otros, no se adoptó la propuesta porque podía introducir un elemento poco oportuno de rigidez en su interpretación³⁷³. Se constaba, no obstante, con algún precedente. Así, los Tratados de Londres, de 3 de junio y 4 de julio de 1933,

³⁷² Refiriéndose al artículo 5.2 de la Resolución 3314 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, BERMEJO GARCÍA (1993), p. 250, indica que es de difícil interpretación, pues parece hacer una distinción entre los términos *guerra de agresión* y *agresión*. En efecto, dicho precepto se expresa del siguiente modo: «[...] La guerra de agresión es un crimen contra la paz internacional. La agresión genera responsabilidad internacional». Interpretando conjuntamente este precepto con la expresión similar contenida en la Declaración de principios de 1970, parece que la norma efectúa una identificación conceptual de ambos términos; sin embargo, en Resolución de 1974 –tal como expresa el autor–, aparece una diversidad terminológica. Así, se habla de *agresión*, *acto de agresión*, *guerra de agresión* o *actos de fuerza armada*. Con todo, piénsese que el calificativo de *crimen internacional*, después de la última redacción dada por la Comisión de Derecho Internacional al *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados* (vid Doc. A/55/10, especialmente pp. 96-97), prácticamente queda sin significado, al haber seguido la propuesta del Relator Especial Johan CRAWFORD en su *Tercer informe sobre la responsabilidad de los Estados* (CRAWFORD, A/CN.4/490/Add.3, pp. 7 a 10, véase también PELLET (1996), pp. 23–24) y haber eliminado la noción de crimen internacional. La Comisión expresó la opinión de que un desarrollo sistemático de las obligaciones *erga omnes* y de las normas imperativas constituiría una sustitución satisfactoria del antiguo artículo 19. También se afirmó que en el anterior texto se confundían diferentes categorías, es decir obligaciones resultantes de normas imperativas, obligaciones *erga omnes* y obligaciones colectivas. Así, ha optado por prescindir del concepto de crímenes internacionales y recurrir a la noción de *violaciones graves de obligaciones para con la comunidad internacional en su conjunto*, a la par que ha eliminado las especiales consecuencias que el antiguo artículo 52 deparaba a la comisión de aquéllos³⁷². Esto es, ha reconducido los efectos de los antiguos crímenes al régimen de responsabilidad de los ilícitos comunes internacionales, a los que añade –o más bien conserva– unas todavía más limitadas obligaciones de *mínima solidaridad* del resto de los Estados

³⁷³ OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), Tomo II, Vol. I, p. 196. Según estos autores (p. 195, en nota núm. 47), comúnmente, se presupone, aunque de modo erróneo, que una definición de la agresión privaría necesariamente a los gobiernos o a los tribunales de la libertad de apreciación del fondo de una situación particular, olvidando que ninguna definición actúa automáticamente. RAMBAUD (1976), pp. 842-843, ha apuntado cómo las Naciones Unidas han heredado de la Sociedad de Naciones una tradición empírica, consistente en renunciar a definir explícitamente la agresión. Esta actitud respecto a lo que puede considerarse la *noción clave* de todo el sistema de seguridad colectiva, no puede calificarse como una postura puramente negativa: la agresión es un acto complejo que no puede ser apreciado sino de forma casuística por los Estados o los organismos internacionales interesados. Hecho político, la agresión debe ser identificada por un órgano político que actúa discrecionalmente. La flexibilidad en la interpretación es preferible a la rigidez.

Como ya se ha expresado con anterioridad, ya el Tratado de asistencia mutua, de 1923; el Protocolo para la solución pacífica de las controversias internacionales, de 1924; la Resolución de 24 de septiembre de 1927, adoptada por la Sociedad de Naciones, y la Resolución de 18 de febrero de 1928 aprobada por la VI Conferencia Panamericana, calificaban como *crimen internacional* la guerra de agresión, aunque ningún texto proporcionaba una definición de la misma. En la elaboración del primer instrumento convencional citado, fue precisamente la dificultad en ponerse de acuerdo sobre el significado del término *agresión* lo que impidió que el proyecto fuera adoptado. Respecto a los textos elaborados en el seno de la Sociedad de Naciones, véase Sociedad de Naciones *Journal officiel*, 4^a año, núm. 12, p.1251; *Supplément spécial* núm. 21, p. 21, y *Supplément spécial* núm. 53, p. 22. Por todos, consúltese CDI, *Anuario...*, 1976, vol. II, 2^a parte, p. 99.

establecían cinco supuestos de hecho que entre las partes constituirían casos de agresión³⁷⁴: Supuestos que se caracterizaban por ser actos hostiles de especial gravedad:

- a) Declaración de guerra.
- b) Invasión de un territorio, aun sin declaración de guerra.
- c) Ataque al territorio, la marina o la aviación de un Estado por las fuerzas terrestres, navales o aéreas de otro.
- d) Bloqueo de los puertos o costas.
- e) La protección otorgada a una banda armada que intente la invasión de otro Estado, así como la negativa a retirar a esta banda toda ayuda o protección, después que el Estado amenazado lo hubiere pedido.

Pero no es hasta 1974 en que la Asamblea General de las Naciones Unidas, convencida: «[...] de que la adopción de una definición de la agresión debería de producir el efecto de disuadir a un agresor potencial, facilitar la determinación de actos de agresión y la aplicación de medidas para suprimirlos, y permitiría asimismo proteger los Derechos y legítimos intereses de la víctima y prestarle ayuda», adopta la Resolución 3314 (XXIX), de 14 de diciembre, dedicada precisamente a proporcionar un criterio sobre la cuestión³⁷⁵.

En principio, se parte de un concepto genérico acorde con los postulados de la Carta y que, por tanto, adolece de la misma imprecisión³⁷⁶. Así, agresión es –art. 1– :

³⁷⁴ VERDROSS (1976), p. 409. El primer Tratado fue firmado por la URSS, Estonia, Letonia, Polonia, Rumania, Turquía, Persia y Afganistán. El segundo, por la URSS, Turquía, Checoslovaquia, Yugoslavia y Rumania. Estos tratados se fundamentaban en un proyecto de declaración, presentada por la Unión Soviética, el 6 de febrero de 1933, ante la Comisión General de la Conferencia sobre Desarme. Enviado el proyecto al Comité para las Cuestiones de Seguridad, presidido por Nicolás Politis, sus principios fueron aprobados y sirvieron de base al Acta relativa a la definición del agresor, también conocida como *Definición Politis*. Este Acta no recibió la aprobación, sin embargo, de la Comisión General. Las previsiones al respecto, contenidas en los Tratados de 1933, fueron recogidas también, en todo o en parte, en el Pacto Balcánico de 1934, en el Pacto oriental de no agresión –*Pacto de Saad-Abad*–, de 1937, en el Tratado de fraternidad y alianza concluido entre Irak y Transjordania, o en el Tratado interamericano de asistencia recíproca, en 1947. Sobre esta materia puede consultarse también FERENCZ (1972), p. 493; ZOUREK (1974), pp. 90-91 y (1975), pp. 40 a 42, o BERMEJO GARCÍA (1993), pp. 239 a 241.

³⁷⁵ Respecto las vicisitudes seguidas en el seno de las Naciones Unidas hasta la aprobación de esta Resolución, pueden consultarse FERENCZ (1972), pp. 494 a 496; BLANCO GASPAS (1973), pp. 15 a 25; ZOUREK (1974), pp. 89-90; RAMBAUD (1976), pp. 854 a 856 o BERMEJO GARCÍA (1993), pp. 245 a 249.

³⁷⁶ La Resolución 3314 emplea una fórmula mixta para definir la agresión: se parte de una afirmación general de carácter conceptual seguida de una lista de actos especialmente constitutivos de la misma, sin que tengan carácter de *numerus clausus*. Según ha manifestado BLANCO GASPAS (1973), p. 73, si el objetivo general y fundamental de una definición de la agresión es evitar el conflicto bélico, sería suficiente una definición general o conceptual, siempre que las condiciones ofrecidas por el mundo internacional lo

«[...] el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas». Considerada la definición en su acepción negativa, la agresión sería el uso de: «[...] fuerza armada no necesaria para la defensa propia o de la comunidad»³⁷⁷.

A continuación, se precisa en el tercer artículo –recogiendo, como se puede comprobar, los casos comprendidos en los Tratados de 1933– que, independientemente de la existencia de previa declaración de guerra, se caracterizará como *acto de agresión*³⁷⁸:

permitieran; si lo que se pretende es el establecimiento de unas reglas que permitan su aplicación automática, evitando toda interpretación, lo más conveniente sería una fórmula enumerativa, aunque existiría la dificultad de adaptar estos postulados a las circunstancias cambiantes y la práctica imposibilidad de cubrir todos los supuestos. RAMBAUD (1976), pp. 857-858, hace notar que una formulación general o sintética es poco deseable por su escasa utilidad, mientras que la segunda opción, aunque interesante –y bastante ilusoria–, sería *inconstitucional*, pues la determinación automática del agresor se enfrenta a lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas que atribuye a un órgano internacional, el Consejo de Seguridad, dicha facultad. La fórmula mixta recogida en la Resolución de 14 de diciembre de 1974, que a la vez que deja libertad al Consejo para la calificación de las presuntas acciones agresivas, constituye, como subraya CALOGEROPOULOS-STRATIS (1986), p. 89, un compromiso entre la concepción soviética y de los países del Tercer Mundo –partidarios de una fórmula enumerativa conjugada con el principio de prioridad en el ataque– y la concepción de otros miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en concreto los denominados *six Powers*: Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Canadá, Italia y Japón [sobre este proceso *vid.*, además, FERENCZ (1972), pp. 494 a 496. DE LOS PAÑOS BRUSI (1992), pp. 175 a 177, indica cómo, tanto en la Resolución 3314 como en el Proyecto de Código de Delitos contra la paz y seguridad de la Humanidad –también denominado *Proyecto Spiropoulos*–, se ha optado por la fórmula de tipificación mixta para definir la agresión. Partiendo del hecho que el concepto de agresión se constituye en presupuesto necesario para la tipificación de los crímenes contra la paz, se cometió el error de comenzar primero la enumeración de estos crímenes, sin haber abordado previamente la definición de la misma; con ello se crea el peligro de lograr dos descripciones diferentes del mismo fenómeno y de crear una descoordinación indeseable entre la solución dada a un conflicto por un futuro tribunal internacional y la proporcionada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a la hora de emplear o no el sistema de seguridad colectiva. Es preocupante para el autor la existencia de supuestos comprendidos en la Resolución y ausentes en el Proyecto de Código. Es preciso subrayar, sin embargo que ese peligro de desconexión apuntado por el autor ha quedado bastante alejado, puesto que en la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una corte penal internacional, celebrada en Roma del 15 al 17 de julio de 1998 –la que se supone que debería aplicar el mencionado Código–, se ha aplazado *ad calendas graecas* la competencia de este Tribunal sobre el crimen de agresión.

³⁷⁷ DE LOS PAÑOS BRUSI (1992), p. 167.

³⁷⁸ Se omite el supuesto simple de la declaración formal de guerra. Desde luego, la declaración, en sí misma, no constituye todavía un uso de la fuerza, sino una amenaza de la misma y, en todo caso, de seguir el curso lógico de los acontecimientos, lo normal es que a la declaración siga, sin solución de continuidad uno de los actos enumerados. Esa consideración es, quizá, la más probable, de atender al tenor del párrafo introductor; pero también hay que considerar que, en la actualidad, los ataques armados se desencadenan, habitualmente, sin declaración alguna de ruptura de las hostilidades. *Vid.* al respecto RAMBAUD (1976), p. 867: refuerza la tonalidad objetiva del texto de la Resolución la poca importancia que da a la declaración de guerra. Esto confirma el declive de esta práctica y que la misma no comporta ninguna consecuencia jurídica precisa. La evolución sería comprensible pues los Estados han renunciado a una institución del Derecho de gentes que oficializa un estado de guerra entre naciones, institución, por demás, de difícil acomodo en un sistema de Derecho internacional que prohíbe el recurso a la guerra. Poco importa,

- a) La invasión o el ataque por medio de fuerzas armadas del territorio de otro Estado, la ocupación militar, aun temporal y la anexión de los territorios ocupados.
- b) El bombardeo, por parte de sus fuerzas armadas, o el empleo de cualesquiera armas de un Estado contra el territorio de otro Estado.
- c) El bloqueo de puertos y costas de otro Estado, por parte de sus fuerzas armadas.
- d) El ataque armado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, contra su flota mercante y su aérea.
- e) La utilización de fuerzas armadas estacionadas en otro Estado con acuerdo del mismo, violando las condiciones establecidas en el acuerdo de recepción, o la prolongación de su presencia después de terminado éste.
- g) El envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado *de tal gravedad que sean equiparables a los actos precedentes*, o su participación *de modo sustancial* en ellos.

Supuestos que, a tenor del artículo 4 de la Resolución, no constituyen *numerus clausus* y que, si bien no resuelven todos los problemas susceptibles de plantearse, sirven no obstante para apoyar las medidas de fuerza provisionalmente adoptadas por el Estado agredido y para facilitar la calificación del Consejo de Seguridad, órgano a quien corresponde el principal protagonismo en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales³⁷⁹.

no obstante, el comportamiento oficial de los Estados, sino su intención real, revelada ante todo por la comisión de actos determinados.

³⁷⁹ FERNÁNDEZ-FLORES (1982), p. 149. En palabras de CALOGEROPOULOS-STRATIS (1986), p. 89, la definición de agresión contenida en la Resolución 3314, posee un alcance jurídico limitado: la descripción carece de carácter obligatorio; constituye, en realidad, una guía para el Consejo de Seguridad, el cual debe tomar en consideración los hechos objetivos, e interpretarlos de acuerdo a la Carta de las Naciones Unidas y los objetivos en ella proclamados. RAMBAUD (1976), p. 858-860, indica que jurídicamente, la Resolución se presenta como una recomendación, desprovista, según el Derecho internacional, de todo efecto constringente. La Asamblea General no posee competencia para limitar al Consejo de Seguridad, ni puede condicionar su autonomía. El Consejo no se encuentra vinculado por el texto de la definición como lo estaría en virtud de un tratado, aunque no hay que detenerse ante esta evidencia para medir el grado de influencia que esta Resolución es susceptible de ejercer en sí misma. Y ello a causa del siguiente factor: la necesidad de alcanzar, en la definición de la agresión, una solución aceptada por todos los miembros permanentes del Consejo, implica que éstos reconocen el valor y el interés de la misma, lo que les liga, al menos, política y moralmente. Respecto al reconocimiento del valor de *ius cogens* de la definición –basado en la validez *erga omnes* conferido por el modo de adopción–, RAMBAUD asevera que se trata de una cuestión meramente teórica. Sólo el Consejo de Seguridad está llamado a utilizar los criterios de la Resolución 3314; los Estados y los Organismos regionales interesados no poseen más que una competencia residual ínfima que priva de interés a una definición de agresión de utilidad regional. Por otra parte, con relación a la naturaleza declarativa o constitutiva de la definición, el autor opina que es

También se establece una presunción de agresión; así –según el artículo 2– constituye prueba de la existencia de un acto de agresión, en principio: «[...] el primer uso de la fuerza armada por un Estado en contravención de la Carta»³⁸⁰. Y es en el precepto donde se configura esta presunción donde se atiende a la graduación de la intensidad de la acción armada, al instituir que: «[...] el Consejo de Seguridad puede concluir, de conformidad con la Carta, que la determinación de que se ha cometido un acto de agresión no estaría justificada a la luz de otras circunstancias pertinentes, incluido el hecho de que los *actos de que se trate o sus consecuencias no sean de suficiente gravedad*».³⁸¹ Si esto se pone en concordancia con las declaraciones efectuadas en el preámbulo de la Resolución, tales como que: «[...] la agresión constituye la *forma más grave y peligrosa* del uso ilegítimo de la fuerza» y que: «[...] ha de considerarse la cuestión de si se ha cometido un acto de agresión *a la luz de todas las circunstancias* del

preciso obrar con cautela, sobre la base de dos argumentos: A) la enumeración de los actos constitutivos de agresión y su determinación, así como el rechazo de todo intento justificativo, presentan rasgos pertenecientes a la primera categoría, mientras que el carácter criminal de la guerra de agresión y el principio de inoponibilidad de sus resultados, semejan pertenecer a la segunda. B) En cuanto a los actos definidos, al codificar los principios consuetudinarios existentes, el valor de los mismos sigue siendo el mismo que poseían anteriormente; respecto a los nuevos principios deducidos, no adquirirán un valor propio más que si la práctica ulterior de los Estados los ratifica y los incorpora al fondo consuetudinario del Derecho internacional.

³⁸⁰ RAMBAUD (1976), pp. 865 y 870 a872: «[...] Matériellement, l'agression est un acte de violence perpétré le premier». Por definición, la agresión es un ataque no provocado, desencadenado por un Estado que toma la iniciativa. El factor cronológico es esencial, en cuanto elemento objetivo de apreciación. No obstante, el artículo 2 de la Resolución 3314 le asigna un papel probatorio, por lo que es un criterio que hay que utilizar con precaución. La anterioridad no constituye sino un indicador entre otros, no la prueba irrefutable. Y añade que, lo contrario, sería: «[...] méconnaitre que le prétendu agresseur á agit peut-être que parce qu'il s'estime menacé et en vertu d'un droit d'auto protection ou de légitime défense préventive que le droit ne peut ignorer absolument sous peine d'utopisme». Según ha manifestado FERENCZ (1972), p. 500, la característica esencial de la definición de agresión proporcionada por la Unión Soviética desde 1933 era que el Estado que primero cometiera uno de los actos de fuerza prohibidos debía ser calificado como agresor. Esto era aceptable en los tiempos: «[...] when nations dispatched formal declarations of war and sent armies marching across borders to the tune of martial music»; pero parece excesivamente anacrónico en la era termonuclear. Una nación no puede esperar inmóvil a ser destruida. De hecho los soviéticos concedieron que el principio de anterioridad no tuviese una aplicación automática, sino que constituyera una presunción que podía ser rebatida. El principio de anterioridad ha resultado ser el fruto de un compromiso, en el sentido sugerido por el Embajador francés CHAUMONT, esto es, que sea tomado en cuenta por el Consejo de Seguridad para calificar determinadas acciones como agresivas.

³⁸¹ RAMBAUD (1976), p. 863 y 872: el criterio de agresión proporcionado por la Resolución no permite establecer sino una presunción de responsabilidad. En cuanto a la actuación discrecional del Consejo en este ámbito, aunque la Resolución 3314, respetuosa con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, garantiza su libertad de juicio, también es cierto que determina un cuadro de legalidad más preciso que el de la Carta que debe condicionar dicho poder discrecional. Poder discrecional no implica poder arbitrario, y se debe conformar a los imperativos de orden jurídico respecto a los cuales se ejerce. En idéntico sentido CALOGEROPOULOS-STRATIS (1986), p. 89. Las cursivas y las que aparecen en el resto del párrafo son mías.

caso concreto», puede afirmarse que el ataque armado ha de tener suficiente importancia o entidad, no bastando la existencia de actos hostiles de escasa trascendencia³⁸².

En lo concerniente a la amenaza del empleo de la fuerza, ciertamente constituye un caso dudoso. Si en principio podría descartarse su calificación como una agresión – cuando consiste en simple coacción intimidatoria–, no sucedería lo mismo si prevaleciese el ánimo beligerante sobre el intimidador; es decir, no se tratase de una mera demostración de fuerza, sino una concentración de la misma encaminada a su empleo³⁸³. En todo caso, siendo un uso de la fuerza prohibido en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, nada obsta a que el Consejo de Seguridad adopte las medidas que considere oportunas sobre la base de las potestades atribuidas al mismo por el artículo 39³⁸⁴.

³⁸² FERNÁNDEZ-FLORES, *Ibidem*. Para DÍAZ BARRADO (1989 a), p.88, esto se justificaría porque: «[...] no todo empleo de la fuerza armada es susceptible de poner en peligro la paz y seguridad internacionales». Según POMPE [C.A. POMPE, *Aggressive war, an international crime*, 1953, pp. 97, 102,104 y 109], tal como ha sido citado por BLANCO GASPAS (1973), p.61: «[...] el primer elemento de toda definición de agresión es el uso de la fuerza, al que debe acompañar como contrapartida la necesidad de defensa del adversario ante el uso de dicha fuerza que, a su vez, ha de alcanzar la suficiente gravedad para que sea calificada de agresión y permita considerar como legítima defensa a la respuesta».

³⁸³ La amenaza del uso de la fuerza ha sido estudiada por algunos autores como un caso particular de la *provocación*, en el marco de las causas legitimadoras de la autodefensa. En este sentido SOHN [L.B. SOHN, «The definition of aggression», en *Virginia Law Review*, núm. 45 (1959), p. 701, citado por BLANCO GASPAS (1973), p.60] ha considerado que la provocación consistente en preparativos equivale a la amenaza de agresión, y el reconocimiento de ésta como elemento de la definición de agresión legitimaría el recurso a la fuerza material contra el peligro supuesto y potencial. ZOUREK (1975), pp. 44, 45 y 51, ha señalado cómo la cuestión de la provocación ya fue analizada por el Comité para las cuestiones de seguridad de la Sociedad de Naciones durante las deliberaciones de la denominada *Acta Litvinoff-Politis*. En el informe de dicho Comité (parágrafo 32) se decía [tomando la cita literal proporcionada por ZOUREK]: «[...] Ou bien la “provocation” constitue un des actes d’agression définis à l’article premier; en pareil cas, l’Etat qui a été victime d’un tel acte peut évidenmmnt riposter par des actes de même nature et il n’y a pas de difficulté. Ou bien, la “provocation” consiste dans une violation du droit international ou dans des attitudes inamicales de gouvernements ou d’opinion publique, sans qu’il y ait acte d’agression». Así considerada, la amenaza del uso de la fuerza no daría lugar a una respuesta de legítima defensa, salvo en el supuesto de que se materializase en una declaración formal de guerra o en un acto armado.

³⁸⁴ No obstante lo especificado en la nota anterior, ZOUREK (1974), pp. 106-107, al examinar la crisis de los misiles cubanos, ve posible la intervención del Consejo de Seguridad, al afirmar: «La construction de ces bases à Cuba pouvait être considerée tout au plus comme une menace, et cette question aurait du être réglée conformément aux dispositions du chapitre VII de la Carte». La nota característica de la amenaza contra la paz, según WRIGHT (1956), p. 525, es el peligro de una ruptura transnacional de hostilidades, bien sea como consecuencia de una intervención, de una declaración de guerra o de la extensión de un conflicto interno: «A “Threat of the peace” in the sense of Article 39 occurs when, because of a declaration of war, of intervention, or of other hostile intent by the government of a state against another state, or because of the magnitude of civil strife within a state, there is immediate danger of a breach of international peace. Clearly declarations of the type referred to, even though not immediately followed by actual hostilities, constitute an immediate threat to the peace». En todo caso, como indica RUBIO FERNÁNDEZ (1999), p. 70, realmente la Carta no impone la necesidad de una graduación en las medidas que puede adoptar el Consejo de Seguridad, sino que puede optar por todo el elenco contenido en el Capítulo VII.

Ahora bien, en el artículo 3 de la Resolución se están enumerando *actos* de agresión y en ningún lugar de la norma se proporciona una definición, ni tan siquiera una aproximación, de qué debe considerarse una guerra de agresión. Como ha denunciado WALZER: «[...] el lenguaje del Derecho internacional evidencia una extraña falta de vocabulario»³⁸⁵. Todos los actos de agresión poseen una característica común: todos justifican la resistencia mediante el uso de la fuerza y la fuerza no puede utilizarse entre las naciones sin poner en peligro la vida de quienes intervienen³⁸⁶. Esta peculiaridad hace que, en todas sus formas, represente un desafío a unos Derechos por los que vale la pena morir: la integridad territorial y la soberanía política³⁸⁷. Ahora bien, no todo acto de agresión es susceptible de conducir a una guerra; es como si se hubiera decidido calificar de asesinato todos los ataques que puede sufrir una persona a manos de otra y el rechazo a la diferenciación provoca que sea difícil distinguir la gravedad relativa de los actos de agresión, entre la ocupación de una porción de territorio, la imposición de un régimen satélite o una conquista en toda regla que implique la desaparición de la independencia política de un Estado³⁸⁸. De ahí que este autor opte por una definición de agresión clásica, al extraerla del conflicto entre Melos y Atenas, narrado por TUCÍDIDES en su *Historia de la guerra del Peloponeso*: la agresión consiste en *forzar a alguien a hacer la guerra*, en el sentido de que *no le queden más opciones que ir al combate o someterse completamente a la voluntad del enemigo*³⁸⁹.

En principio, un acto consiste en una *acción momentánea* que se agota en sí misma, mientras que una guerra supone un conflicto armado, una sucesión de operaciones

³⁸⁵ WALZER (2001), p. 89.

³⁸⁶ WALZER, op. cit., p. 90.

³⁸⁷ WALZER, op. cit., p. 91 y 95 a 98: soberanía nacional en cuanto grupo humano con aspiraciones a la realización de una empresa política en común; integridad territorial, no derivada de la propiedad de la tierra, sino en función de la existencia nacional. Es la reunión de un pueblo la que establece la integridad de un territorio. De ahí que, si muchas veces el trazado de las fronteras puede considerarse arbitrario, una vez que se ha producido una amenaza de invasión o ésta ya ha comenzado, puede ser necesario defender una mala frontera simplemente porque no existe otra. A este respecto, el autor muestra el ejemplo de las exigencias rusas a Finlandia en 1939. ¿Qué modo tenía este último país de saber que las exigencias rusas eran limitadas?

³⁸⁸ WALZER, op. cit., pp. 89-90. Habría que añadir que las intenciones de los actos de agresión pueden ser mucho más diversas y que podrían resumirse en la siguiente proposición: muchos de los actos de agresión no buscan como objetivos finales la integridad territorial o la independencia política del Estado atacado, sino forzarle a actuar de una determinada manera en las relaciones internacionales.

³⁸⁹ WALZER, op. cit., p. 31. Respecto al episodio narrado por TUCÍDIDES, puede verse en *Historia de la guerra del Peloponeso*, Juventud, Barcelona, 1975, pp. 423 a 434.

militares, es decir, una pluralidad de *acciones bélicas*, una multiplicidad de *actos de agresión*³⁹⁰.

Esto resulta evidente en la doctrina militar. En la conducción de un conflicto bélico se distinguen tres niveles: *nivel estratégico*, *nivel operacional* y *nivel táctico*. La conducción estratégica de las operaciones: «[...] es el proceso por el cual se dirigen en su conjunto las principales operaciones militares, coordinándolas entre sí y con otras actividades civiles y militares, se distribuyen fuerzas entre ellas para su ejecución y se vela por su sostenimiento en medios y recursos, todo ello en el marco de la finalidad política que las determinó». En este nivel se fijan los objetivos estratégicos militares, se concibe la estrategia para lograrlos; se valoran los riesgos y se precisan los límites en el empleo de las Fuerzas Armadas y otros instrumentos de poder nacional, derivados de las limitaciones o restricciones al uso de la fuerza impuestas por el nivel político. Este nivel compete al gobierno y a los organismos y autoridades previstos por las leyes. El nivel operacional es un nivel estrictamente castrense en el que se planea la campaña y se conducen las principales operaciones militares con objeto de alcanzar cada objetivo estratégico de carácter militar. A nivel táctico se lleva a cabo la conducción de las batallas y combates para, mediante la consecución de los objetivos tácticos, alcanzar, a través de ellos, los objetivos operacionales³⁹¹. En una guerra de agresión se han de poder distinguir los tres niveles. En un acto de agresión, normalmente, se pasará directamente desde el primer nivel, estratégico –fijación de un único objetivo obedeciendo a razones políticas, no a consideraciones militares–, al último: ataque armado concretado y desarrollado tácticamente que da satisfacción a las necesidades marcadas por la dirección política del Estado.

³⁹⁰ Si bien CLAUSEWITZ (1980), p. 27, define, en principio, la guerra como: «[...] un acto de fuerza para obligar al contrario al cumplimiento de nuestra voluntad» –por lo que, en cuanto *acto* tendente al logro de un objetivo, cualquiera de las acciones de agresión arriba enumeradas podría ser equiparada a una guerra–, profundizando en su análisis, enuncia que su fin es dejar indefenso al enemigo (pp. 29 y 30), por lo que, al consistir en un *extremo esfuerzo* (*ibidem*), nunca es un acto aislado ni puede consistir en un golpe puntual sin duración (p. 32). Precisamente sobre la base de lo escrito por CLAUSEWITZ, FERNANDEZ-FLORES Y DE FUNES (2001), p. 438, ha definido la guerra como: «[...] una serie sucesiva de actos o acciones, con una duración en el tiempo, a través de los cuales se trata de vencer al enemigo, para imponerle la voluntad propia». En el estudio llevado a cabo por BOUTHOU (1984), p. 103, el autor llega a la conclusión que la guerra es: «[...] la *lucha armada y sangrienta entre agrupaciones organizadas*», definición que excluye los actos de fuerza puntuales (el subrayado es mío).

³⁹¹ Estos conceptos se encuentran, entre otros manuales, en D001, *Doctrina. Empleo de la Fuerza Terrestre*, EME, Madrid, 1996, pp. 3-3 y 3-4.

Desde este punto de vista, únicamente los párrafos *a)* –la invasión y ocupación militar– y *g)* –el envío de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios– pueden ser *prima facie* constitutivos de una guerra de agresión; el resto, dependerá de su número y de su prolongación en el tiempo, pues pueden limitarse a una operación puntual³⁹².

Atendiendo no a su ámbito material, sino a su aspecto jurídico, es decir, no al fenómeno de la guerra, sino al *estado de guerra*, la guerra se ha definido tradicionalmente como: «[...] una contienda entre dos o más Estados mediante sus fuerzas armadas, con objeto de vencer a la otra parte e imponerle aquéllas condiciones de paz que estime el vencedor»³⁹³, situación de violencia: «[...] acompañada de la ruptura de las relaciones pacíficas»³⁹⁴. En una definición que abarque, además, los conflictos bélicos internos puede decirse que las relaciones bélicas: «[...] son aquéllas en que se emplea la violencia, entre dos grupos humanos o más, con rompimiento(sic) de cualquier género de paz» y que, como consecuencia de ello: «[...] surgen unas relaciones marginales de paz, entre los contendientes y terceros grupos no contendientes»³⁹⁵; es decir, que las relaciones entre estos grupos se rigen por un conjunto de normas específicas, denominadas Derecho de guerra³⁹⁶. La sustitución del régimen jurídico ordinario, bien sea internacional, bien interno, por uno especial, ha de implicar, normalmente, la persistencia en el tiempo del

³⁹² El bombardeo o el empleo de armas contra el territorio de otro Estado puede muy bien limitarse a un único objetivo determinado y no dar lugar a una respuesta armada del agredido; iguales consideraciones pueden efectuarse en relación al bloqueo y al ataque contra elementos militares. La utilización de fuerzas armadas de un Estado, ubicadas en el territorio de otro, en violación de las condiciones establecidas en un acuerdo, puede obedecer igualmente a un hecho puntual concretado en un acto, quizás varios, aunque no tiene por qué dar lugar, necesariamente, a un conflicto armado. La prolongación de las tropas extranjeras, tras la terminación del acuerdo es, desde luego, una conducta irregular e ilícita; mas, si no se ejerce ni un control del territorio ni una asunción de funciones de gobierno, ni una presión política de fuerza –por ejemplo, negativa a abandonar algunas bases de utilización conjunta–, puede no darse una situación de contienda armada ni llegar a provocar una guerra. Sobre la actuación de los grupos paramilitares, WRIGHT (1956), p. 524, ha sido muy expresivo: «[...] The resistance of local or national armed forces to armed bands of insurgents from the territory of another state would, however, come within the definition [breach of the peace]. The distinction between such armed hostilities and the policing of a frontier area against brigands and robbers with headquarters across the frontier, depends upon the magnitude and intention of the armed bands».

³⁹³ OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), Tomo II, Vol. I, p. 208. En este sentido ya ROUSSEAU, en su *Contrato Social* [citado por DE SALAS LÓPEZ (1983), p. 23, había indicado que la guerra «no es, pues, una relación de hombre a hombre, sino una relación de Estado a Estado». Esta misma idea es recogida en ROUSSEAU (1961), p. 315.

³⁹⁴ VERDROSS (1976), pp. 405-406: la clave de la definición, para este autor, no radica en la amplitud de las medidas coactivas, sino en la desaparición de las relaciones pacíficas y la vigencia de las normas relativas al *estado de guerra*.

³⁹⁵ FERNÁNDEZ-FLORES (1982), p. 39.

³⁹⁶ DE SALAS LÓPEZ (1983), p. 26.

conflicto, la prolongación del estado de guerra como consecuencia de la repetición reiterada de actos bélicos³⁹⁷.

Tampoco ha ayudado mucho la redacción del antiguo artículo 19.1.a) del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*, tal como lo había aprobado la Comisión de Derecho Internacional en 1976. En efecto, dicho precepto se limitaba a proclamar que un crimen internacional puede resultar «de una violación grave de una obligación internacional de importancia esencial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, como la que prohíbe la agresión». Nada se estipulaba con relación a si dicha agresión ha de identificarse con una guerra o si basta un único acto de agresión, si bien la calificación como *grave* de la violación apunta en el sentido de interpretar que es la guerra, en los términos aludidos de reiteración de actos de bélicos, la que daría lugar a la existencia de un crimen internacional³⁹⁸.

Inciendo en lo dicho, la Comisión, en su análisis conjunto del citado artículo 19, recordaba que, en opinión de los Estados, las infracciones en él descritas no corresponden a la categoría de los crímenes internacionales: «[...] a menos que presenten en sí mismas cierto grado de gravedad»³⁹⁹, e insistía en que existen dos requisitos que son: «[...] en todo caso la condición para que se pueda afirmar la existencia de un crimen internacional: a) que la obligación correspondiente a cualquiera de las esferas indicadas sea una obligación “de importancia esencial” para el logro de la finalidad fundamental que caracteriza esa esfera; y b) que la violación de esa obligación sea una “violación grave”»⁴⁰⁰. No sería en absoluto desatinado sostener que el *acto de agresión*, salvo casos excepcionales, cumpliría el primer requisito, pero no el segundo –por lo que la trasgresión de la obligación de abstenerse del recurso a la fuerza daría lugar únicamente a la

³⁹⁷ Normalmente, pues, como indica VERDROSS (1976), pp. 407-408, puede darse el supuesto de declaración de guerra y el establecimiento únicamente de relaciones dentro de los límites del Derecho de la guerra, entre dos o más Estados, aunque no se lleve a cabo entre ellos ningún acto de carácter militar, tal como sucedió durante las dos guerras mundiales entre varios Estados centroamericanos y Alemania; no obstante, podrá convenirse que esto no es lo habitual.

³⁹⁸ Ciertamente, un único acto de agresión de entidad suficiente, como el perpetrado por la aviación japonesa contra la escuadra norteamericana y la fuerza aérea ubicada en *Pearl Harvour*, el 7 de diciembre de 1941 –las pérdidas sufridas por Estados Unidos se cifraron en una veintena de buques hundidos o gravemente averiados, 188 aviones destruidos, 2086 muertos, 749 heridos y 22 desaparecidos– puede ser considerado como un crimen internacional; pero una acción de tal envergadura –como es la del ejemplo– va encaminada, habitualmente, al logro de una superioridad naval o aérea que permita al agresor proseguir con éxito las hostilidades, es decir, va dirigida al desarrollo de una guerra.

³⁹⁹ CDI, *Anuario...*, 1976, vol. II, 2ª parte, p. 108.

⁴⁰⁰ CDI, *Anuario...*, 1976, vol. II, 2ª parte, p. 119.

emergencia de lo que entonces se denominaba un *delito* internacional o simple ilícito— y que es la *guerra de agresión* la que reúne completamente las características de un crimen internacional o de una violación grave de una obligación esencial para el conjunto de la comunidad internacional.

De ahí que, si bien la Carta de las Naciones Unidas, en su Capítulo VII, en absoluto se refiere a una guerra de agresión, sino que emplea las expresiones *amenazas a la paz*, *quebrantamientos de la paz* y *actos de agresión*, parece que es el segundo enunciado el más proclive a ser identificado como una guerra ilícita⁴⁰¹, por mucho que algún sector de la doctrina haya manifestado lo contrario, sobre la base de un criterio más bien formalista⁴⁰². Y si bien el artículo 39 habilita al Consejo de Seguridad para recomendar o

⁴⁰¹ Pone de relieve WECKEL (1991), p. 168, como el Consejo de Seguridad ha evitado habitualmente emplear el término *agresión* y ha preferido utilizar preferentemente las expresiones neutras *ruptura de la paz* y *de la seguridad internacionales* —de hecho, tanto con motivo de la guerra de Corea como en la crisis del Golfo, se refirió a *quebrantamiento de la paz*—. Para el autor, de ese modo el Consejo salvaguarda su poder de libre apreciación de las circunstancias. Rehuyendo un término que se afirma cada vez más como una calificación jurídica, el Consejo escapa de esta tentativa de vincular su competencia y, al optar por una de las calificaciones discrecionales que el artículo 39 pone a su disposición, —la amenaza y la ruptura de la paz—, preserva la esencia de su competencia discrecional, el poder de inacción y el poder de menor acción.

Según declaraciones de José Luis RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO — General Consejero Togado y miembro de la delegación española en la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, desarrollada en Roma del 15 de junio al 17 de julio de 1998— en su exposición *El enjuiciamiento de los crímenes de guerra y los Tribunales Penales Internacionales*, impartida el 8 de marzo de 2000 en la Academia General Militar de Zaragoza, correspondiente al ciclo de conferencias de la *Cátedra Miguel de Cervantes*, se evitó una definición jurídica del crimen de agresión en el artículo 5 del Estatuto del Tribunal Penal Internacional porque se estimó que la determinación de la existencia de una agresión era competencia del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en virtud del artículo 39 de la Carta, y se deseaba evitar fricciones ante una concreción distinta de las circunstancias concurrentes en un uso ilícito de la fuerza por parte de este órgano y la Corte.

⁴⁰² RAMBAUD (1976), pp. 845-846, expone que la Carta de las Naciones Unidas no propone ningún criterio para distinguir entre las tres expresiones. Partiendo de la afirmación de que la agresión constituye el uso más grave de la fuerza, entiende que los términos de la Carta marcan una progresión en la que la agresión constituye el punto culminante y, la amenaza contra la paz y la ruptura de la paz, los escalones. Así, todo acto de agresión sería, ciertamente, una ruptura de la paz; pero no a la recíproca. Una ruptura de la paz no daría lugar a una agresión más que si se diese un elemento particular que confiera a un acto hostil una tonalidad *agresiva*. Véase igualmente RUBIO FERNÁNDEZ (1999), p. 70. Esta graduación me parece adolecer de un formalismo que ignora los aspectos materiales de la agresión, centrándose en la afirmación de su gravedad. En lo que respecta a la intención agresiva del quebrantamiento de la paz, ciertamente es coherente con la concepción del autor que distingue, en el concepto de agresión, una combinación de elementos objetivos y subjetivos [objetivamente, es un acto de fuerza prohibido; subjetivamente, depende de la motivación (pp. 863-864)]. Como ha manifestado BERMEJO GARCÍA (1993), p. 257: «[...] el elemento de la intención agresiva no forma parte *per se* de la definición de la agresión» y el criterio básico debe ser la toma en consideración de la *gravedad* de los actos cometidos. Desde esta óptica, una ruptura de la paz equivale a un desencadenamiento de hostilidades, a un estado de guerra que, para dar pie a la actuación del Consejo de Seguridad, es susceptible de poner en peligro la paz y seguridad internacionales; con independencia de las intenciones de los contendientes y sin perjuicio de la calificación de agresor que, posteriormente, efectúe el Consejo. Además, y al contrario de lo manifestado por RAMBAUD, tal como se ha analizado más arriba, una agresión —entendida como guerra de agresión— constituye, intrínsecamente, una ruptura de la paz, mientras que un acto de agresión, no tiene por qué conducir, necesariamente, a una

decidir las medidas preventivas y coercitivas institucionalizadas previstas en los artículos 41 y 42, aunque la determinación de las mismas se configure en el mismo como una competencia discrecional, lógicamente la intensidad de las acciones institucionales ha de ser mucho mayor en el supuesto de una ruptura de la paz equiparable a una guerra de agresión⁴⁰³.

Por lo expresado hasta ahora, puede aventurarse que, tanto la guerra de agresión como los actos de agresión, poseen en común las características de ser una violación de una norma de *ius cogens* y de *presentar un riesgo grave para la paz y seguridad internacionales*. Por lo tanto, sus autores, se hacen acreedores a la imposición de sanciones por parte de la comunidad internacional y a ser sujetos pasivos de una acción común institucionalizada⁴⁰⁴. Las diferencias entre la guerra –violación *grave* de una obligación derivada de una norma imperativa de Derecho internacional general– y el acto de agresión –violación *leve* o simple ilícito–, estribarían, además de una mayor carga de violencia y un grado superlativo de peligro para la paz, en lo siguiente:

- a) *La intensidad de estas acciones coercitivas*. Mientras que ante un acto de agresión la acción del Consejo de Seguridad podría muy bien agotarse con algunas medidas *ex* artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas en tanto durase la situación de riesgo para la paz, sería la guerra de agresión la que

guerra. A favor de la identificación de la guerra de agresión como *quebrantamiento de la paz* y punto culminante de la progresión bélica obrarían, por último, las consideraciones efectuadas en la nota anterior.

⁴⁰³ WRIGHT (1956), p. 524 y ss., empieza analizando desde su aspecto material las expresiones *amenaza contra la paz y ruptura de la paz*. Respecto a esta última, reconoce que implica operaciones de considerable magnitud llevada a cabo por fuerzas bajo el control *de facto* o *de iure* de un Estado extranjero, a través de las fronteras reconocidas internacionalmente. Es sin embargo, de nuevo, el criterio formalista, la necesidad de la calificación jurídica de uno de los adversarios como agresor, la que, mudando la óptica del examen, al definir los actos de agresión mezcla las hostilidades continuadas con las acciones puntuales, al afirmar que *acto de agresión* es toda operación armada que, proyectándose fuera de las fronteras, se efectúa, conscientemente o por negligencia, en contraposición de lo dispuesto en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas y de los propósitos establecidos en ella. Con relación a ello, no cabe sino decir que, en una ruptura de la paz, necesariamente, dada la actual configuración jurídica del uso de la fuerza, ha de haber un agresor, independientemente de que sea reconocido como tal por el Consejo de Seguridad. La decisión de éste, basada en criterios políticos o de oportunidad, no puede cambiar ni la naturaleza del conflicto ni la calificación jurídica de los contendientes. La no exigencia de responsabilidades no impide que se haya cometido un acto ilícito, y esto es así tanto en el Derecho internacional como en el Derecho interno. Además, si de lo que en última instancia se trata es la preservación de la paz y de la seguridad internacional, la actuación del Consejo se fundamentará en el riesgo que corren éstas, en la magnitud e importancia del conflicto, no en el hecho de que se identifique o no al agresor.

⁴⁰⁴ BLANCO GASPAR (1973), p. 74, era partidario de que en la Resolución en que se definiera la agresión se recogiera un catálogo de medidas sancionadoras: «[...] por añadir a la misma fuerza disuasoria y contribuir a que no quede en un mero sistema de determinación del nacimiento del Derecho de legítima defensa».

reclamaría, además de una mayor severidad y duración de éstas, la puesta en acción de las contempladas en el artículo 42 en toda la extensión que permite el Capítulo VII –es decir, las que de modo ambiguo se expresan al final del citado precepto como: «[...] otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas»⁴⁰⁵–, e incluso una intervención de la comunidad internacional, a través de órganos especializados, en el proceso de reparación al final del conflicto⁴⁰⁶.

- b) *El alcance de las acciones de legítima defensa.* Como bien se ha apuntado, agresión y legítima defensa forman un binomio complementario⁴⁰⁷. Desde luego, ante el desencadenamiento de una guerra de agresión, el Estado víctima podrá recurrir a todo el elenco de acciones reconocidas como legítima defensa, incluida la defensa colectiva. Ante un acto de agresión, si bien el recurso a una acción de este tipo permanece abierto en virtud de lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, pues ha sufrido, evidentemente, un ataque armado, el alcance de la misma ha de verse muy restringido, sino anulado, por la aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad. La conjunción de ambos podría evidenciar que un contrataque de réplica devendría una represalia armada, no un acto defensivo. Además, el juego de la institución de la legítima defensa colectiva encontraría difícil acomodo.

La afirmación, por otra parte, de que es posible distinguir entre la agresión propiamente dicha y otros *usos menores de la fuerza* se encuentra en la importante, y ya

⁴⁰⁵ No es en absoluto descartable el empleo de fuerzas armadas en los supuestos de amenazas a la paz o de actos de agresión; sin embargo, este, a mi modo de ver, quedaría, normalmente, limitado a las demostraciones y bloqueos –pienso que en estos casos el bloqueo sería de tipo pacífico– a que se refiere, en principio, la acción prevista en el artículo 42, con objeto de impedir que la amenaza se materialice e impeler a la cesación o disuadir la repetición de los actos agresivos. El bloqueo típico, como operación de guerra, y la entrada en combate de las fuerzas puestas a disposición de las Naciones Unidas –o que actúen en virtud del artículo 48–, por el contrario, sería más propio de una situación de conflicto bélico, de una ruptura de la paz, de una guerra ilegal o de agresión.

⁴⁰⁶ Como podrá observarse en el examen de la Resolución 687, de 3 de abril de 1991, adoptada por el Consejo de Seguridad.

⁴⁰⁷ BLANCO GASPÁR (1973), pp. 1-2: el punto crucial del problema del uso de la fuerza es su justificación como respuesta a actos del contrario. Así, alrededor del: «[...] problema de dicha justificación giran las dificultades de la distinción entre agresión y legítima defensa, base de todo sistema que intente evitar el uso de la fuerza en las relaciones internacionales». Por su parte, ZOUREK (1975), p. 39, después de considerar que en un sistema de relaciones internacionales en el que la proscripción del recurso a la fuerza es el que da verdadero sentido a una noción jurídica de la legítima defensa, como excepción a la prohibición efectuada, afirma: «[...] il est devenu évident que la légitime défense présuppose une agression».

citada con anterioridad, sentencia del Tribunal Internacional de Justicia, de 27 de junio de 1986, relativa al *asunto de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua*. Dice el párrafo núm. 191 que cabe: «[...] distinguir entre las formas *más graves* del empleo de la fuerza (las que constituyen una agresión armada) y otras modalidades menos brutales»⁴⁰⁸.

Queda por dilucidar, sin embargo, en qué consisten y cuál es la naturaleza de estos usos menores; porque la sentencia mencionada guarda un absoluto mutismo sobre ello⁴⁰⁹. Parece que el Tribunal, tomando como base la Resolución de la Asamblea General de 24 de octubre de 1970, considera que existen ciertas acciones de fuerza armada susceptibles de ser enjuiciadas no como una contravención de la abstención del uso de la fuerza – guerras y actos de agresión–, sino como violación del principio de no intervención en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados.⁴¹⁰

Por otra parte, siendo considerado el principio de interdicción del recurso a la fuerza una norma de *ius cogens*, se han tratado de limitar estos usos menores, por parte

⁴⁰⁸ CIJ, *Recueil* 1986, p. 101.

⁴⁰⁹ Un análisis detenido y muy crítico de esta sentencia puede verse en BERMEJO GARCÍA (1993), pp. 121 a 150. Como expresa el autor, el Tribunal no tuvo que enfrentarse a una interpretación del artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas en tanto que norma convencional, sino que, en virtud de la *reserva Vandenberg*, se vio impelido a examinar si los Estados Unidos habían violado la prohibición del uso de la fuerza en tanto que norma consuetudinaria; sin embargo, al examinar esta cuestión, la Corte, debió analizar muchos de los puntos más controvertidos que suscita la aplicación de este precepto (p. 121). Centrándose en dicho examen, para el profesor BERMEJO, el camino utilizado por el órgano jurisdiccional para afirmar la existencia de un Derecho consuetudinario que prohibiese el uso de la fuerza ha sido tortuoso, controvertido, e incluso se puede decir que es poco riguroso (p. 135). En la distinción que efectúa la Corte entre las formas más graves del uso de la fuerza y las modalidades menos graves, se habría apoyado en las Resoluciones 2625 (XXV) y 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas; pero en nada se habría referido al artículo 2.4 de la Carta, lo que llevaría a preguntarse si la diferencia se ha establecido sobre la base de este precepto o al margen del mismo (p. 137). Más escueto, RODRÍGUEZ CARRIÓN (1988), p. 14 y ss.

⁴¹⁰ BERMEJO GARCÍA (1993), pp. 139 a 142. En efecto, eso es lo que parece desprenderse de la dicción de los párrafos 202 a 209 de la sentencia (CIJ, *Recueil* 1986, pp. 96 a 110). DÍAZ BARRADO (1989 a), p. 54, ha afirmado de modo expreso y tajante que algunas manifestaciones del uso de la fuerza armada pueden ser proscritas atendiendo a los dos principios, sin que ello genere incompatibilidad normativa alguna. Sin embargo, como manifiesta el profesor BERMEJO (*ob. cit.*, pp. 143 a 145), el Tribunal se sitúa: «[...] en un terreno movedizo no exento de ciertas ambigüedades conceptuales». Pues dos cuestiones no resueltas aparecen en un primer plano: A) el principio de no intervención tiene un contenido más amplio que el contenido en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas –así, el uso de la fuerza económica estaría prohibido por el primero y no por el segundo–, de modo que si ambos principios están interrelacionados, habría que concluir que el uso de la fuerza económica contra la independencia política y la integridad territorial de un Estado también debería caer bajo la proscripción del artículo 2.4. B) La Corte no parece reconocer el Derecho de legítima defensa frente a un empleo de la fuerza que únicamente pueda ser visto a la luz del principio de no intervención –una acción colectiva debería situarse en un: «[...] nivel inferior de gravedad» (CIJ, *Reuceil* 1986, p. 110)–; pero sí parece contemplar, aunque de modo harto dudoso, una respuesta de fuerza a estos actos, una suerte de *represalias armadas* que, a su vez, no infringieran el principio de prohibición de la fuerza, sino, igualmente, el de no intervención.

de la literatura científica, a supuestos muy determinados que poseen en común la característica de erigirse en oposición a actos hostiles que no llegan a constituir una guerra de agresión. En principio, podrían ser una reacción ante hechos que pusieran en peligro la vida, la integridad física o Derechos y libertades fundamentales de las personas; es decir, una intervención armada limitada a la protección de nacionales en territorio extranjero u otras razones de tipo humanitario⁴¹¹. También se han fundamentado como una respuesta restringida a comportamientos ilícitos que, asimismo, consistieran en un uso menor de la fuerza⁴¹².

Adolece la elaboración doctrinal de estos *usos menores*, sin embargo, de un cierto grado de confusión. La razón fundamental de ello estriba, quizás, en el hecho de que se ha intentado compaginar la necesidad sentida por los autores de reaccionar contra actos de violencia indiscriminada, amparados o tolerados por algunos Estados, admitiendo la legalidad de algunas respuestas; es decir, se ha intentado justificar un uso de la fuerza no autorizado expresamente ni en la Carta de las Naciones Unidas ni en ninguna otra norma de Derecho internacional que no infringiese la prohibición imperativa del recurso a las acciones armadas. De este modo, se han intentado configurar como una contramedida lícita o como una actuación debida a un estado de necesidad⁴¹³, a despecho de las alegaciones de los propios Estados, quienes, cuando han recurrido a las operaciones militares, independientemente de la magnitud de las mismas, han tratado de ampararlas habitualmente bajo el marco jurídico de la legítima defensa, única excepción normativa reconocida de modo explícito por el Derecho internacional.

Admitiendo la posible existencia, en las relaciones internacionales, de unos usos de la fuerza distintos de la agresión que fueran admisibles por el Derecho, por difícil que fuese su concreción⁴¹⁴, lo cierto es que pueden darse unas utilidades menores de la fuerza, o una amenaza de la misma, ilícitas, y que probablemente son las más numerosas. La cuestión subsistente es, pues, cuál es la responsabilidad del Estado por la comisión de estos hechos. Frente a la guerra de agresión, estos actos, caracterizados por revestir una

⁴¹¹ REMIRO BROTONS (1982), p. 189. GUTIÉRREZ ESPADA (1987), pp. 101 a 122.

⁴¹² CARRILLO SALCEDO (1991), p. 218. RAMÓN CHORNET (1993), p. 247.

⁴¹³ CARRILLO SALCEDO (1991), *Ibidem*. GUTIÉRREZ ESPADA (1987), *Ibidem*.

⁴¹⁴ REMIRO BROTONS, RIQUELME CORTADO, ORIHUELA CALATAYUD, DÍEZ-HOCHLEITNER y PÉREZ-PRAT DURBÁN (1997), p. 927: a la dificultad de su determinación se unirían los peligros de su utilización, en tanto que unilateral y descentralizada.

gravedad mucho menor, consistirían en simples *ilícitos internacionales*, cuyas consecuencias deben de ser, obviamente, diferentes⁴¹⁵. Entre ellas se encontraría la improcedencia de una acción de legítima defensa contra el Estado actuante una vez finalizado el acto y ante la ausencia de posibilidades de ser reiterado.

Dos ejemplos pueden aportar algún apoyo a este aserto. El 7 de junio de 1981 la aviación israelí atacó el reactor nuclear iraquí de Osirak, aduciendo que, a pesar de estar bajo control de la OIEA, su utilización iba dirigida a la fabricación de municiones nucleares para agredir al Estado de Israel. Así mismo, el 4 de octubre de 1985, se produjo otro *raid* aéreo israelí; esta vez contra las instalaciones de la Organización para la Liberación de Palestina situadas en la zona de la playa de Hamman, en los suburbios de Túnez. Respecto al primero, el Consejo de Seguridad, en su Resolución 487, de 19 de junio de 1981, reputa de ilegítima dicha acción, a la luz del artículo 2.4 de la Carta, y condena enérgicamente: «[...] el ataque militar de Israel en clara violación de la Carta de las Naciones Unidas y de las normas de conducta internacional», insta al reconocimiento de la soberanía de Irak y reconoce el Derecho de este país a ser compensado por la destrucción sufrida, responsabilidad que pone a cargo del Estado hebreo⁴¹⁶. En lo que

⁴¹⁵ GUTIÉRREZ ESPADA (1990), p. 225: para llegar a la calificación de los *usos menores* de la fuerza, en el caso de no existir causa alguna de exclusión de la ilicitud, como delitos internacionales, el autor relativiza la imperatividad de la norma interdictora del recurso a la fuerza. Ésta contendría un núcleo protegido por el *ius cogens*: la prohibición de la agresión armada y otros usos graves de la fuerza; únicamente estas conductas quebrantarían el carácter imperativo del precepto internacional. Frente a esta opinión, la mayor parte de la doctrina consultada se decanta a favor de la totalidad del carácter imperativo de la norma. Ver al respecto OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), Tomo II, Vol. I, p.161; VERDROSS (1976), p. 409; CARRILLO SALCEDO (1991), p.216; PASTOR RIDRUEJO (1994), p. 652, y GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA (1998), p. 866. Personalmente, creo que es innecesario conceder un carácter de *ius cogens* relativo a la regla internacional que proscribiera el recurso a la fuerza armada con objeto de eludir la calificación de determinadas acciones militares como crímenes internacionales. Como ha manifestado CARDONA LLORÉNS (1985), pp. 307, siguiendo la opinión de la CDI (CDI, *Anuario...*, 1976, vol. II, 2ª parte, p. 119), el concepto de crimen internacional y el de violaciones *erga omnes* no coinciden. Y, según BLANC ALTEMIR (1990), pp. 96 a 99, aunque la noción de norma de *ius cogens* y el concepto de crimen internacional guardan un gran paralelismo, la categoría de obligaciones internacionales susceptible de ser calificada como crimen internacional es más restringida que la que integraría a las normas de *ius cogens*; además, el proceso seguido por la comunidad internacional en su conjunto para reconocer una norma de este tipo, es independiente del seguido para la determinación de ciertos ilícitos como crímenes internacionales. Un uso ilícito de la fuerza distinto de la agresión, entonces, estaría violando, en efecto, una norma de carácter imperativo; pero no constituiría un crimen, sino un delito internacional. El problema esencial para GUTIÉRREZ ESPADA, como más adelante se tendrá ocasión de exponer, consiste en que considera lícito el uso de la fuerza ante un estado de necesidad; pero una de las condiciones impuestas por la CDI para la eficacia de esta causa de exclusión del ilícito internacional radica en que el comportamiento del Estado necesitado *no debe violar una norma de ius cogens*.

⁴¹⁶ ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO (1997), *ibidem*: varios de los Estados que tomaron la palabra en los debates rechazaron expresamente el argumento de la legítima defensa y condenaron el recurso anticipado a la fuerza. Esta justificación fue rechazada no sólo por los países socialistas y los no alineados, sino también por la mayoría de los occidentales. De hecho la Resolución se adoptó por

concierno al segundo, en la Resolución 573, de 4 de octubre de 1985, condena esta acción como un: «[...] acto de agresión armada perpetrado por Israel» y considera que: «[...] Túnez tiene Derecho a las reparaciones apropiadas como resultado de la pérdida de vidas humanas y los daños materiales ocasionados por este ataque del que Israel es responsable»⁴¹⁷. En ninguna de las dos Resoluciones se alude a la adopción de medidas ex capítulo VII, ni se autoriza acción alguna de legítima defensa. Una vez consumado el ilícito, no se daban las circunstancias necesarias que pudieran poner en peligro la paz y seguridad internacionales. El Consejo de Seguridad se limita a adoptar un papel *cuasijudicial*, limitándose a condenar la acción, a modo de satisfacción al ofendido⁴¹⁸, y declarando la obligación de indemnizar, componentes básicos, ambos del contenido de la responsabilidad internacional, obviando, por demás, como hubiera sido normal ante una violación grave de la prohibición del recurso a la fuerza, la exigencia de cesación y el establecimiento de garantías de no repetición⁴¹⁹.

b). Los usos indirectos de la fuerza

Junto a los supuestos de acción armada directa, la ya citada Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas prohíbe la *agresión armada indirecta*⁴²⁰. Ésta comprende dos modalidades de uso de la fuerza de diferente naturaleza:

unanimidad de los quince miembros del Consejo, sin ninguna abstención ni voto alguno en contra. Sobre todo el proceso, consultar *International Legal Materials* (1981), pp. 971 y ss.

⁴¹⁷ Esta es una de las pocas Resoluciones del Consejo en que se utiliza el término *agresión*; pero, curiosamente, si bien el bombardeo es subsumible en el punto b) del artículo 3 de la Resolución 3314 de la Asamblea General, evidentemente, no posee la entidad suficiente para justificar ni una acción institucional ni una réplica de legítima defensa –a todas luces innecesaria y desproporcionada– con trascendencia internacional.

⁴¹⁸ Aunque la satisfacción puede efectuarse de cualquier modo apropiado, la declaración condenatoria del Consejo de Seguridad no aparece entre los modos típicos considerados por la Comisión de Derecho Internacional en su comentario del artículo 37 del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*, sin embargo tampoco podría negarse su procedencia (A/50/10 Sup., pp. 282 a 286; *vid.* también CRAWFORD A/CN.4/507 Add.1, pp. 35 a 46).

⁴¹⁹ RUBIO FERNÁNDEZ (1999), pp. 141 a 147: muestra cómo el Consejo de Seguridad no sólo no suele recomendar a los Estados que acudan ante la Corte Internacional de Justicia con objeto de fijar el contenido de sus Derechos, sino que se irroga potestades judiciales, imponiendo soluciones jurídicas incluso cuando la cuestión estaba planteada previamente ante el Tribunal, originando un amplio debate doctrinal.

⁴²⁰ BERMEJO GARCÍA (1993), p. 260: la agresión armada indirecta es: «[...] aquella actividad que comporta el uso de la fuerza armada de un Estado contra otro Estado de una forma indirecta, es decir, actividades que son llevadas a cabo no por las fuerzas armadas regulares, sino enviando o ayudando a grupos de individuos armados, nacionales o extranjeros, para que realicen acciones armadas, como actos de terrorismo, guerrilla u operaciones de sabotaje, en el territorio de otro Estado» [la definición está tomada, a su vez, de P. LAMBERTI ZANARDI, «Indirect Military Aggression», en *The Current Legal*

el envío de fuerzas armadas irregulares (voluntarios o mercenarios) a otro Estado para la comisión de actos hostiles, y el apoyo, organización, financiación y ayuda a movimientos armados que combaten en su propio país contra el régimen establecido⁴²¹.

Si bien se ha llegado a afirmar que está fuera de toda duda la prohibición de la fuerza armada directa e indirecta, amagada o en acto, como núcleo esencial del mandato del artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas⁴²², al igual que se han suscitado problemas a la hora de valorar la intensidad de la acción directa, tampoco se han podido soslayar dificultades respecto a la configuración de la acción armada indirecta.

En opinión de GUTIÉRREZ ESPADA, cuando bandas armadas de particulares llevan a cabo: «[...] actos de fuerza armada en un Estado *por cuenta* de otro sus actos se considerarán como de éste», en virtud de lo dispuesto en el artículo 8.a) del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados elaborado por la Comisión de Derecho

Regulation of the use Use of Force, ed. de A. CASSESE, Dordrecht, Nijhoff, 1986, p 110]. Como expresa el autor, el párrafo g) del artículo 3 de la Resolución 3314, encubre una de las cuestiones más graves en lo que atañe al uso de la fuerza en el Derecho internacional. TRINQUIER (1965), pp. 31-32, expone cómo, desde el término de la Segunda Guerra Mundial, fue creada una nueva forma de guerra, fruto del choque de una serie de sistemas –político, económico, psicológico y militar– que tiende a derrocar el gobierno existente en un país para sustituirlo por otro. Para alcanzar dicha meta, el agresor explota hasta el límite la tensión interna de un país en sus vertientes ideológica, social, religiosa o económica: en otras palabras, utiliza cualquier conflicto que pueda tener influencia en la población que va a ser conquistada.

⁴²¹ Sobre el proceso de inclusión del uso indirecto de la fuerza en el concepto de agresión, pueden consultarse, entre otros, FERENCZ (1972), p. 499; RAMBAUD (1976), pp. 867 a 870, y BERMEJO GARCÍA (1993), pp. 256 a 264, en opinión del cual (pp. 263-264), de las dos hipótesis contempladas en el apartado g) del artículo 3 de la Resolución 3314, la primera, es decir: «[...] el envío por un Estado o en su nombre de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios», constituiría un uso directo de la fuerza, en cuanto pueda establecerse de forma fehaciente que dichos grupos actúan por cuenta del Estado. Para GUTIÉRREZ ESPADA (1990), p. 215, la agresión indirecta cubre múltiples supuestos. Supone la participación en las denominadas guerras subversivas, civiles, insurreccionales o de guerrillas. Según manifiesta PATO MOVILLA (1969), pp. 27 a 30, existen diferencias sustanciales entre estos modos de lucha armada, aunque frecuentemente se complementen: La guerra subversiva: «[...] es una guerra librada en el interior de un territorio, llevada a cabo por una parte de sus habitantes, apoyados o no desde el exterior, contra la autoridad constituida, con objeto de conquistar el poder o, al menos, paralizar la acción del mismo.» La guerra civil consiste en: «[...] una lucha armada entre tendencias o partidos políticos de un mismo país; algunas pueden tener carácter subversivo y pueden, por extensión, convertirse en convencionales». Por su parte, en la guerra insurreccional, a pesar de ser una lucha de carácter político contra el Estado: «[...] no es necesario como en la guerra subversiva, que sea la población civil quien la realice» e incluso puede darse contra la ocupación militar de una potencia extranjera y sus instituciones políticas. La guerra de guerrillas constituye un medio o sistema utilizado por la guerra subversiva o la insurreccional. También se ha calificado como agresión indirecta la formación o apoyo a grupos terroristas. Sobre la acción terrorista en las relaciones internacionales puede consultarse GUILLAUME y LEVASSEUR (1976-1977), WARDLAW (1982) y RAMÓN CHORNET (1993), *in totum*; no obstante, tal como subraya CASSINELLO PÉREZ (1966), pp. 52 y ss., cuando se trata de células terroristas que actúan en el territorio de su propio país, habitualmente el fenómeno terrorista conforma la primera fase de una guerra de guerrillas de carácter subversivo.

⁴²² REMIRO BROTONS, RIQUELME CORTADO, ORIHUELA CALATAYUD, DÍEZ-HOCHLEITNER y PÉREZ-PRAT DURBÁN (1997), p. 914.

Internacional de las Naciones Unidas⁴²³, de modo que se le debería atribuir a éste la comisión de un hecho ilícito internacional⁴²⁴: «[...] un *delito* o un *crimen* según el uso de la fuerza armada de que se trate.»⁴²⁵

⁴²³ Toda acción u omisión contraria al Derecho internacional, el hecho ilícito, ha de ser *atribuible* al Estado. Desde el momento en que el Estado es una persona jurídica, responderá necesariamente del comportamiento de sus órganos. Se considera, pues, hecho del Estado la actuación de cualquiera de sus órganos que posea tal condición de acuerdo con el Derecho interno del mismo y actúe en calidad de tal, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 5 del Proyecto de la CDI. Según el artículo 6, es irrelevante el que este órgano pertenezca al poder constituyente, legislativo, ejecutivo, judicial o de otro tipo, que posea carácter interno o internacional y que sea un órgano superior o subordinado.

Siguiendo al profesor PASTOR RIDRUEJO (1994), pp. 582 a 585 [un extenso y actualizado análisis crítico sobre esta materia se encuentra en CRAWFORD, Quinta adición al *Primer informe sobre la responsabilidad de los Estados*, (A/CN.4/490/Add. 5), pp. 9 a 60 de la versión en castellano], sobre la base del articulado de la primera parte del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados, aprobado provisionalmente en primera lectura en 1980 (CDI, *Anuario...*, 1980, vol. II, 2ª parte, pp. 25 a 61, son atribuibles también al Estado:

a) Los comportamientos de los órganos pertenecientes a entidades con *personalidad jurídica independiente* que se encuentren habilitadas para el ejercicio de prerrogativas de poder público. Estarían comprendidos en este concepto tanto las Administraciones territoriales (municipios, provincias, regiones, comunidades autónomas, estados federados), como las Administraciones especializadas (artículo 7 del Proyecto).

b) Los actos de ciertas personas que, formalmente, no constituyen órganos del Estado; pero que, sin embargo, *actúan de hecho por cuenta de él*. Estarían en esta situación la asunción espontánea por particulares de funciones públicas ante la carencia circunstancial de autoridades u órganos administrativos; la utilización de personal ajeno a las estructuras policiales o militares para realizar actividades paramilitares, de *guerra irregular* –De acuerdo al art. 8 del Proyecto de la CDI: «Se considerará también hecho del Estado, según el Derecho Internacional, el comportamiento de una persona o grupo de personas si: [...] g) Consta que esa persona o grupo de personas actuaba de hecho por cuenta de ese Estado. h) Esa persona o grupo de personas ejercía de hecho prerrogativas de poder público en defecto de las autoridades oficiales y en circunstancias que justificaban el ejercicio de esas prerrogativas» [efectuar secuestros, como sucedió en el caso *Eichmann*; vid. GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA (1998), pp. 327 y ss.: en esta obra se ofrecen ejemplos de sentencias arbitrales y judiciales que ilustran la doctrina sentada sobre estas cuestiones].

c) Los comportamientos de órganos del Estado que actuaron *excediéndose en su competencia o vulnerando las instrucciones recibidas* (artículo 10 del Proyecto).

d) Las actuaciones de un órgano *prestado a un Estado por otro Estado o por una Organización internacional*, como sería el caso de unidades militares o fuerzas de orden público puestas a disposición de un Estado para hacer frente a una insurrección o disturbios internos. La condición para que el comportamiento de aquéllas fuese atribuible al Estado receptor consistiría en que desempeñasen potestades públicas otorgadas por éste (artículo 9 del Proyecto).

e) Los hechos perjudiciales en los bienes o Derechos, bien de otro Estado, bien de particulares extranjeros, realizados por nacionales de un Estado. Estos actos no dan lugar en sí mismos a responsabilidad, sino que ésta se basa en el incumplimiento de la obligación que todo Estado tiene de garantizar la seguridad de otros países, sus representantes y sus ciudadanos. Bien entendido que la obligación de protección no abarca a la preservación de todo daño, sino a un deber de vigilancia; es decir, a la adopción de medidas para evitarlo según unos *standards minima* [Vid. REUTER (1982), p.231, con relación al artículo 11 del Proyecto].

⁴²⁴ No pueden, sin embargo, atribuirse a un Estado como hechos propios:

a) Los efectuados por *órganos de otro Estado* que actúan en cuanto tales en el territorio del receptor. Actividad que puede realizarse tanto con el consentimiento de las autoridades del Estado

En un principio, la calificación de crimen o delito internacional vendría dada en función de la gravedad del acto de fuerza, tal como se ha examinado en los párrafos precedentes⁴²⁶. Ahora bien, atendiendo también al aspecto cualitativo de las acciones hostiles indirectas, es preciso subrayar, como ha puesto de relieve el autor anterior que, a tenor del artículo 3.g) de la Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, anteriormente citado, pueden darse dos interpretaciones posibles⁴²⁷:

- a) Pueden calificarse como uso prohibido de la fuerza tanto el *envío* por un Estado, o en su nombre, de tropas irregulares al territorio de otro como la *sustancial participación* del mismo en las *actividades* de éstas⁴²⁸.
- b) Sólo constituirían actos de fuerza el envío de los grupos o tropas y la sustancial participación del Estado en *los actos de proyección de éstos hacia territorio extranjero*. El *apoyo* a las acciones armadas de grupos independientes que

territorial como sin ellas, como sería el caso de operaciones efectuadas por fuerzas militares de ocupación (artículo 12.1 del Proyecto de artículos de la CDI).

b) Igualmente, los llevados a cabo por órganos de una Organización internacional radicados en territorio que pertenece a la jurisdicción de un Estado (artículo 13 del Proyecto).

c) Tampoco le son oponibles los actos efectuados por *movimientos insurreccionales*, salvo si el Estado ha dejado de cumplir los deberes de vigilancia, prevención o represión que les incumben (artículo 14 del Proyecto).

⁴²⁵ GUTIÉRREZ ESPADA (1990), p. 243 y ss.: analiza en estas páginas el autor la controversia existente entre tres grupos de países con relación a su postura ante la agresión indirecta: la de los Estados occidentales, favorables a su consideración como una genuina agresión armada; la de los países socialistas que, aunque reticentes al principio, fueron aproximándose a las tesis occidentales, y la de los Estados del Tercer Mundo, contrarios a su constatación como agresión. Posiciones encontradas que se mostraron claramente durante los trabajos preparatorios de la Resolución 2625 (XXV). Según el autor, la Resolución 3314 (XXIX), habría adoptado una fórmula de compromiso entre los argumentos opuestos. El hecho de que existen opiniones muy dispares respecto a la agresión indirecta quedó de manifiesto en la sesión del Instituto de Derecho Internacional del 14 de agosto de 1975, en la que se trató el tema de la intervención de Estados extranjeros en las guerras civiles. Si bien en la Resolución adoptada por dicho Instituto se determinó que la intervención por dichos Estados, tanto activa, mediante el envío de tropas propias, como tolerando *cuerpos de voluntarios*, proporcionando asesoramiento militar o autorizando el envío de armas, conforma una violación del Derecho internacional, la mayoría de los participantes, sin embargo, se abstuvieron de votar [Vid. al respecto VON DER HEYDTE (1976), pp. 443 y ss.].

⁴²⁶ Según el artículo 3.g) de la Resolución 3314, los actos de fuerza llevados a cabo por las bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios, para ser constitutivos de agresión, deben revestir *tal gravedad* que sean equiparables a los mencionados en el resto del precepto. BERMEJO GARCÍA (1993), p. 262, apunta que éste no se refiere a individuos, sino a grupos organizados, lo que, unido a la expresión que alude a la gravedad de los actos, demuestra que los redactores de la disposición no estaban pensando en acciones armadas de pequeña dimensión llevadas a cabo por personas aisladas, sino en aquéllas que revistan un cierto alcance y sean de una determinada intensidad.

⁴²⁷ GUTIÉRREZ ESPADA (1990), pp. 247-248.

⁴²⁸ Según el autor ésta sería la interpretación más correcta. El envío de fuerzas y la implicación sustancial en las operaciones denotarían un estrecho control de ambas por parte del Estado ofensor que, siguiendo a VON DER HEYDTE (1976), p. 445, podría implicar una relación de dependencia tal que condujese a una tutela permanente, activa por parte del interventor, pasiva en lo que corresponde al ayudado.

operan en el ámbito interno de otro país contra el poder establecido no constituiría una agresión armada.

A favor de esto último obraría el hecho de que, tradicionalmente, la intervención armada en los conflictos internos ha sido proscrita normativamente bajo el prisma del principio de no intervención⁴²⁹.

En efecto, la Resolución 2131 (XX), de 21 de diciembre de 1965, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía, después de declarar que ningún Estado: «[...] tiene Derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro», bien mediante *la intervención armada* o mediante otras formas de injerencia o amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de sus elementos políticos, económicos y culturales, impone la obligación, en su punto núm. 2, de: «[...] abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado, y de intervenir en una guerra civil de otro Estado.»

A su vez, en virtud de la Resolución 2625 (XXV), las actividades antes mencionadas, es decir, la *organización, apoyo, fomento, financiación, instigación o la tolerancia* de actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a la consecución de un cambio violento del *régimen político* de otro Estado, o la *intervención* en las luchas intestinas del mismo, violarían, no el principio prohibitivo del uso de la

⁴²⁹ Según DÍAZ BARRADO (1989 a), p. 89: el reconocimiento del principio de la no intervención: «[...] es semejante, si no mayor, al que ha recibido el principio de no uso de la fuerza». Aceptado y reconocido originariamente en el continente americano –recuérdese el discurso dirigido por el Presidente norteamericano J. Monroe al Congreso de su país el 2 de diciembre de 1823 y que se ha conocido como *doctrina Monroe*, citada expresamente por el Pacto de la Sociedad de Naciones; el Convenio de La Habana, de 20 de febrero de 1928, sobre los Derechos y deberes de los Estados en caso de luchas civiles, y el artículo 18 de la Carta de la Organización de Estados Americanos–, ha pasado a tener validez universal. Si bien no tuvo un reconocimiento explícito en la Carta de las Naciones Unidas, a partir de 1965 ha alcanzado dicha naturaleza, primero con su reconocimiento en la Resolución 2131 (XX) de la Asamblea General, después con su desarrollo en la Resolución 2625 (XXV), más tarde recogido en el Acta Final de Helsinki y, por último, explicitado en la Resolución 36/103. El TIJ, en su sentencia de 27 de junio de 1986 (CIJ, *Recueil* 1986, p. 106), lo configura como integrante del Derecho internacional consuetudinario, como un principio esencial del Derecho internacional en vigor, y como corolario del principio de igualdad soberana de los Estados (sobre este último véase CIJ, *Recueil* 1949, p. 35).

No hay que confundir, no obstante, la intervención armada u otro tipo de injerencia en los asuntos internos de los Estados, con la intervención coactiva en las relaciones internacionales, definida por OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), Tomo II, Vol. I, p. 156, como: «[...] la interferencia dictatorial de un tercer Estado en una controversia entre otros dos, al objeto de resolver la controversia en la forma exigida por el Estado que interviene».

fuerza, sino el de no intervención en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados.

Siguiendo en la misma línea, la Resolución 36/103 de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1981, por la que se efectúa la Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención y la injerencia en los asuntos internos de los Estados, integra dentro del principio de no intervención, en su punto 2, apartado II.n, el deber de «abstenerse de organizar, entrenar, financiar y armar a grupos políticos y étnicos en sus territorios o en los territorios de otros Estados con el fin de crear subversión, desorden o disturbios en otros países».

Prácticamente, ésta ha sido, por demás, la interpretación dada por el Tribunal Internacional de Justicia en la tantas veces citada sentencia de 27 de junio de 1986⁴³⁰.

Si bien en ella se comienza diciendo que: «[...]la noción de “agresión armada” puede cubrir no sólo la acción de bandas armadas en el caso en que esta acción revista una amplitud particular, sino también una asistencia a los rebeldes que tome la forma de suministro de armamentos o asistencia logística u otra», a continuación afirma que tal asistencia, sin embargo, se puede considerar: «[...] una amenaza o un empleo de la fuerza, o el equivalente a una intervención en los asuntos interiores o exteriores de otros Estados»⁴³¹. Concretando, más adelante, que el simple envío de fondos a una facción armada disidente, aunque constituya un acto de intervención en los asuntos interiores de otra potencia, no representa *en sí mismo* un empleo de la fuerza; como tampoco lo constituye, de acuerdo al Derecho internacional consuetudinario, el suministro de armas, incluso –en el caso juzgado– cuando alcanzase éste su *flujo máximo*⁴³².

Al contrario, sí se produciría una infracción del principio de interdicción del uso de la fuerza: «[...] organizando o alentando la organización de fuerzas irregulares o de

⁴³⁰ REMIRO BROTONS, RIQUELME CORTADO, ORIHUELA CALATAYUD, DÍEZ-HOCHLEITNER y PÉREZ-PRAT DURBÁN (1997), p. 910: atribuyen a esta decisión jurisprudencial resonancias históricas y relevancia jurídica cardinal y se la califica de piedra angular del estado de la cuestión relativa al uso de la fuerza.

⁴³¹ CIJ, *Recueil* 1986, p. 104, párrafo 195: en principio, esta postura tan ambigua hay que situarla, no obstante, en el contexto de una argumentación destinada a negar la efectividad de una pretendida legítima defensa colectiva emprendida sin el concurso del Estado que sufre la acción armada y que es al que corresponde, en primer término, calificarla o no de agresión; sin embargo, más adelante (p. 108, párrafo 205), insiste que una acción militar directa o una actuación indirecta, mediante el sostenimiento de actividades armadas subversivas o terroristas en el territorio de otro Estado con objeto de influir en su sistema político, económico, social o cultural y en sus relaciones exteriores, son actos ilícitos tanto desde la óptica del principio de prohibición del uso de la fuerza como del principio de no intervención.

⁴³² CIJ *Recueil* 1986, p. 119, párrafos 228 y 230.

bandas armadas (...) en vista de incursiones sobre el territorio de otro Estado» y: «[...] participando en actos de guerra civil [...] sobre el territorio de otro Estado», participación que el Tribunal parece concretar en *el entrenamiento* de las fuerzas disidentes.⁴³³

Parece, pues, que, desde el punto de vista jurisprudencial, el *envío de fuerzas regulares o irregulares*, a las que se ha organizado y entrenado, es determinante para calificar que existe un uso indebido de la fuerza que, dependiendo de su trascendencia, podrá originar una agresión y, por tanto, una violación grave de una norma de *ius cogens*, o un uso menor constitutivo de un ilícito internacional. La organización, apoyo y sostenimiento a grupos armados ya establecidos en el país donde radica el teatro de las operaciones, sin embargo, daría lugar a una infracción del principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados, independientemente de la intensidad y de la trascendencia que dicha ayuda tuviese sobre las hostilidades.

Si bien cierto sector de la doctrina difiere de esta concepción, considerando que en todos los supuestos existe un uso de la fuerza,⁴³⁴ también lo es que la opción tomada por el Tribunal internacional guarda una perfecta coherencia con relación a las Resoluciones 3314 y 36/103, pues si la acción armada indirecta puede ser contemplada desde dos puntos de vista, como uso de la fuerza y como inmisión en los asuntos internos de otro Estado, tal como muestra la sentencia y reconoce la doctrina⁴³⁵, parecen existir diferencias en el trato dispensado por ambas normas.

Así, la primera se basa: «[...] en el hecho de que uno de los propósitos fundamentales de las Naciones Unidas es mantener *la paz y seguridad internacionales*» y declara la prohibición de la agresión bajo la consideración de que ataca directamente a *la soberanía, integridad territorial y la independencia política* de los Estados⁴³⁶. Desde la óptica del principio de no intervención, la Resolución 36/103, en coherencia con las otras dos que le precedieron, establece el deber de abstención del recurso a la fuerza o a la amenaza de la misma, especialmente, en cuanto atiende a: «[...] perturbar el orden

⁴³³ CIJ *Recueil* 1986, p. 119, parágrafo 228.

⁴³⁴ GUTIÉRREZ ESPADA (1990), pp. 250-251, opina que el TIJ parece haberse inclinado por las tesis sostenidas por el grupo de países del Tercer Mundo con relación a que la asistencia a movimientos insurreccionales no constituye un caso de agresión y, por tanto, no cabe, contra estas actividades, la legítima defensa internacional. DÍAZ BARRADO (1989 a), pp. 89-90, a su vez, considera que el TIJ estableció una distinción *artificial e incorrecta*.

⁴³⁵ DÍAZ BARRADO (1989 a), p. 89.

⁴³⁶ Compárese el párrafo primero del Preámbulo del Anexo con el art. 1 de la norma. El subrayado es mío.

político, social, económico de otros Estados, derrocar o cambiar el régimen político de otro Estado o su gobierno»⁴³⁷.

De este modo, para la Resolución 3314, constituye un uso de la fuerza el envío de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios; sin embargo, de acuerdo con la segunda norma, conculcaría el principio de no intervención el *no evitar*: «[...] el entrenamiento, la financiación y reclutamiento de mercenarios en su territorio y el envío de mercenarios al territorio de otro Estado, así como negar toda facilidad, incluida la financiación, para el equipamiento y tránsito de los mercenarios»⁴³⁸. También así adquiriría sentido el que, en la organización, apoyo y financiación a grupos políticos o étnicos disidentes, en territorio nacional o en el extranjero, se dé primacía al concepto de intervención en los asuntos internos sobre el del uso de la fuerza armada⁴³⁹.

Reafirmando esta línea de pensamiento, se encuentra la Resolución 42/22, también de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 17 de marzo de 1988. En la estructura de la misma, se observa que el principio obligatorio de abstención del uso de la fuerza se sitúa en el punto 1.I.2, inmediatamente después del recordatorio de la

⁴³⁷ Punto 2.II.a), en conexión con los apartados e) prohibición de *desestabilizar o socavar la estabilidad* de otro Estado o cualquiera de sus instituciones; f) abstención de promover, alentar y apoyar las actividades de *rebelión o secesión* dentro de otros Estados o cualquier acción encaminada a alterar la *unidad o socavar o subvertir el orden político*, y k) deber de no intervenir en todo ámbito de las relaciones internacionales de modo que se impida determinar libremente el desarrollo político y social de otros Estados.

⁴³⁸ Punto 2.II.g: de acuerdo con el tenor del precepto, el comportamiento del Estado infractor debe consistir en una actitud pasiva; no es él quien alienta, apoya, entrena, financia o recluta, sino que consiente que sobre su territorio se desarrollen estas actividades realizadas por terceros.

⁴³⁹ Parece ser, pues, que el envío de unidades militares regulares o irregulares se considera que puede afectar, en mayor o menor grado, a la integridad territorial o a la independencia política del Estado víctima, efectos que la Resolución 2625 (XXV), citada expresamente por el Tribunal internacional de Justicia –CIJ *Recueil* (1986), p. 108, parágrafo 205 arriba citado– incluye directamente como características de los comportamientos prohibidos por el principio inhibitorio del empleo de la fuerza, así como a la paz y seguridad internacionales, en cuanto que un conflicto interno con *interventores* se convertiría en una guerra civil *internacionalizada* [Vid. FERNÁNDEZ FLORES (1982), p. 111]. Al contrario, el simple apoyo a elementos rebeldes, subversivos o insurgentes afectaría únicamente al régimen político de dicho Estado, acción que dicha norma incluye como violación del principio de no intervención. Repárese, no obstante, en que el Estado que auxilia y apoya a la facción sublevada puede lograr de hecho, aun sin el envío de tropas, un control sobre la misma igual o mayor, y que los resultados de la contienda no solo incidan sobre la elección de régimen político, sino que pueden suponer igualmente una secesión de una parte del territorio que, si bien no es anexionada por el Estado patrocinador, en muchas ocasiones pasará a depender estrechamente de él, o una verdadera pérdida de independencia política de todo el Estado. También puede pensarse que el envío de una fuerza armada originaría un conflicto nuevo o agravaría sustancialmente uno ya iniciado, mientras que el apoyo sólo contribuiría a mantener en vigor el existente; mas este argumento tampoco es enteramente sostenible, pues la asistencia mediante el suministro de medios y fondos puede agravar y extender de igual modo las hostilidades. Con todo, la Corte internacional ha mantenido la necesidad del control efectivo de las operaciones para atribuir a un Estado una agresión: esto se ha confirmado en la Sentencia de 26 de febrero de 2007, por el que se absolvió a Serbia del delito de genocidio durante la guerra en Bosnia–Herzegovina. CIJ: <http://www.icj-cij.org/docket/files/91/13684.pdf>.

prohibición del recurso a las acciones armadas contra la integridad territorial o la independencia política de los Estados; mientras que el deber de no organizar, instigar o apoyar actos paramilitares, terroristas o subversivos, incluidos los actos de mercenarios en territorio extranjero –o el consentimiento para que tales acciones se desarrollen en suelo nacional⁴⁴⁰–, está redactado en el punto 1.I.6, a continuación del deber de respeto a la igualdad de Derechos y de la libre determinación de los pueblos, por el que todo Estado puede, sin injerencia externa, *elegir su sistema político y procurar su desarrollo económico, social y cultural*.

Este debate sobre los principios contrarios al uso indirecto de la fuerza no dejaría de ser un ejercicio intelectual de escasa trascendencia práctica de no ser por las consecuencias jurídicas que le acompañan. Aunque los ataques indirectos o intervención armada se asimilen conceptualmente en gravedad a la agresión⁴⁴¹, desde la óptica de la responsabilidad internacional del Estado la distinción entre los principios que las prohíben posee, sin embargo, una importancia excepcional. No existe ninguna norma de Derecho internacional que declare que la violación del principio de no intervención, cualquiera que sea su gravedad, pueda dar lugar a la comisión de una violación grave de una obligación esencial para la comunidad internacional. La acción indirecta, mediante la ayuda y el sostenimiento de grupos o bandas rebeldes, constituiría, siempre que no hayan sido creados, organizados y enviados expresamente por el Estado, y por contraposición a un empleo directo de la fuerza, un *simple ilícito* internacional.

2–. Cuestiones de carácter ideológico. La naturaleza jurídica de la Carta de las Naciones Unidas

Si las interpretaciones relativas a las disposiciones sobre la prohibición del uso de la fuerza ya aparecen controvertidas desde la óptica de una referencia puramente literal, todavía difieren más cuando se efectúan desde el ámbito de las concepciones ideológicas.

Para tomar conciencia de las dificultades dogmáticas que ya desde un principio se oponen al funcionamiento del sistema de seguridad colectiva instaurado por las Naciones

⁴⁴⁰ El Estado sigue adoptando una actitud pasiva; él no organiza ni dirige, sólo autoriza o consiente.

⁴⁴¹ DÍAZ BARRADO (1989 a), p. 89: la intervención armada, configurada en el marco del principio de no intervención, supondría la conducta más grave de las prohibidas por el mismo: «[...] de tal manera que el núcleo imperativo de la norma que prohíbe la intervención irradia sobre dicha conducta».

Unidas, es preciso referirse al concepto socialista de *coexistencia pacífica* como principio fundamental subyacente en la Carta de San Francisco, así como al conflicto entre determinados principios de ésta, tales como el de prohibición de la fuerza y el de libre determinación de los pueblos, o el de protección de los Derechos humanos y el de no injerencia en los asuntos internos de los Estados.

Las Naciones Unidas son una Organización internacional; esto es, un grupo de Estados que ha manifestado de modo permanente una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros de forma individual y a la que se reconoce una personalidad jurídica propia e individualizada por el Derecho internacional⁴⁴². Como tal Organización internacional, existe gracias a un tratado, un tratado multilateral. La capacidad jurídica le viene dada por ese tratado constitutivo, del cual se derivan, expresa o implícitamente, los deberes y Derechos de la Organización en la esfera del Derecho internacional⁴⁴³.

Ahora bien, también es cierto que las Naciones Unidas son, hasta el momento, el *intento más elaborado de crear una Organización internacional*: «[...] capaz de vertebrar y armonizar toda la sociedad internacional para conseguir determinados fines: mantenimiento de la paz y seguridad internacional»⁴⁴⁴. Esto también plantea problemas de tipo ideológico a la hora de interpretar la naturaleza de la Carta de las Naciones Unidas y los cometidos de la Organización que ha generado.

Puede convenirse con Raymond ARON en que el sistema internacional generado tras la Segunda Guerra Mundial es un sistema bipolar heterogéneo. Bipolar porque la mayoría de los Estados se agrupan en torno a dos grandes potencias, dos grandes centros de poder, y forman parte de una coalición contrapuesta a la adversaria; heterogéneo porque existía un conflicto ideológico que no sólo se mostraba a nivel de coalición, sino también en el interior mismo de los Estados, de tal modo que sus mismos ciudadanos viven enfrentados y algunos desearían la victoria del enemigo⁴⁴⁵. El problema estriba en que, después de 1945, la esfera diplomática se extendió hasta los confines del planeta y el sistema diplomático, a pesar de las heterogeneidades, tendió a una homogeneidad

⁴⁴² REUTER (1982), p. 201.

⁴⁴³ HERDEGEN (2005), p. 94.

⁴⁴⁴ Emiliano BALOIRA, *La organización de las naciones unidas*, www.monografias.com/trabajos5/ornaun/ornaun.shtml.

⁴⁴⁵ El desarrollo completo de ambos conceptos en ARON (1956), pp. 133–190.

jurídica, cuya expresión viene dada por la Organización de las Naciones Unidas⁴⁴⁶. Sin embargo, en un sistema heterogéneo es imposible definir la agresión, porque los regímenes enfrentados se atacan constantemente unos a otros y cometen constantemente la agresión indirecta o ideológica⁴⁴⁷.

A) Consecuencias de la no aplicación de las disposiciones de la Carta y de la variación sustancial de las circunstancias en que fue ratificada

Según el artículo 62 del *Convenio de Viena sobre el Derecho de los tratados*, un cambio fundamental de las circunstancias, que no pudieron haber sido previstas por las partes, genera un Derecho a la terminación o separación del tratado. Y son muchas las circunstancias que han variado desde el nacimiento de las Naciones Unidas en 1945.

Como subrayó el antiguo Secretario General de las Naciones Unidas Kofi A. ANNAN en su informe *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, los retos a los que se enfrentaban los Estados en 1945 no son los mismos que los que se ciernen en la actualidad, a la vez que utiliza como muestra las consecuencias derivadas de la mundialización⁴⁴⁸. Así mismo, el Grupo de alto nivel convocado por el Secretario General para el estudio de las nuevas amenazas y desafíos, concluye que el panorama internacional de 1945 y el de 2005 configuran *dos mundos distintos*⁴⁴⁹. Esto ha llevado a decir que *la Carta está en el Paleolítico*⁴⁵⁰.

CODERCH PLANAS ha descrito con bastante acierto este cambio⁴⁵¹. El sistema internacional ya no es exclusivamente interestatal y estatocéntrico: se trata de un sistema cada vez más multicéntrico a nivel de actores –estatales y privados– y como tal más imprevisible e inestable. La distribución del poder y el problema de la seguridad ya no quedan circunscritos únicamente a los Estados y tampoco se pueden concebir ambos conceptos en términos político–militares. Además, estamos atravesando una etapa de gran

⁴⁴⁶ ARON, op. cit., p. 139.

⁴⁴⁷ ARON, op. cit., p. 159: y en los sistemas homogéneos no es posible definir la agresión porque el recurso a la fuerza va íntimamente ligado a las relaciones entre Estados que desean ser independientes; es decir: nunca se podrá definir la agresión con la suficiente precisión jurídica.

⁴⁴⁸ Doc. A/54/2000, pp. 5 a 7.

⁴⁴⁹ *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, Doc. A/59/565, pp. 17 a 20.

⁴⁵⁰ SÁNCHEZ RODRÍGUEZ (1998), p. 24.

⁴⁵¹ CODERCH PLANAS (1998), pp. 14–16.

mutación en las relaciones internacionales que requiere nuevas ideas, políticas innovadoras, estructuras adecuadas y distintas fórmulas jurídicas⁴⁵².

De igual modo, al clásico problema de la guerra se le habrían añadido nuevos riesgos de naturaleza global, cuyos actores ya no son exclusivamente estatales y en los que la componente dominante es económica y transnacional: subdesarrollo, explotación y dependencia, violación de Derechos humanos, diseminación incontrolada de armas de destrucción masiva, narcotráfico, terrorismo y degradación acelerada del medio ambiente⁴⁵³, cuestiones que compondrían la actual *agenda de seguridad global*⁴⁵⁴. Sin embargo, para la instauración de un nuevo orden internacional, especialmente en el ámbito económico, los órganos de las Naciones Unidas no sólo estarían mal dotados, sino incluso totalmente desprovistos de medios y procedimientos⁴⁵⁵.

Esta incapacidad de dichos órganos presenta un problema sobreañadido. REUTER insiste en que, a pesar de que es un tratado el que da origen a una Organización internacional, no se debe a éste su existencia: «[...] sino al hecho de que los órganos de ésta sean idóneos para el ejercicio de las funciones que le han sido confiadas»⁴⁵⁶. En efecto, ciertas formas de cooperación institucionalizada, como ha sido el caso de la OSCE, han ido adquiriendo progresivamente personalidad jurídica, no sólo mediante la celebración de acuerdos y convenios, sino también por la eficacia demostrada en el ámbito funcional en el que actúan⁴⁵⁷.

¿Han sido eficaces las Naciones Unidas en la que se considera su misión fundamental: el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales?⁴⁵⁸ Sin adentrarse en lo que se ha denominado el *nuevo orden mundial*, aspecto sobre el que se incidirá más adelante, los primeros cuarenta años no aportan un balance muy positivo.

⁴⁵² DROR (1994), p. 77: «[...] Las sociedades no están preparadas para las transformaciones globales. Y las formas disponibles de gobernación no son adecuadas para las necesidades y oportunidades de un mundo en constante cambio».

⁴⁵³ CODERCH PLANAS (1998), p. 15; Doc. A/54/2000, *in totum* y Doc. A/59/565, pp. 44 a 57.

⁴⁵⁴ ATTINÀ (2001), pp.190 a 192.

⁴⁵⁵ SÁNCHEZ RODRÍGUEZ (1998), p. 26.

⁴⁵⁶ REUTER (1982), p. 202.

⁴⁵⁷ HERDEGEN (2005), p. 94.

⁴⁵⁸ Para HERDEGEN (2005), p. 294 es la *función principal*. Conviene resaltar esto porque muchos autores colocan en pie de igualdad todos los propósitos contenidos en el artículo 1 de la Carta.

Según se ha efectuado la configuración del Consejo de Seguridad en la Carta de las Naciones Unidas –órgano a quien corresponde la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, ex artículo 24 de la Carta–, todo el sistema colectivo de seguridad descansa sobre un postulado fundamental: la unanimidad de las grandes potencias constituidas en miembros permanentes⁴⁵⁹.

Cuando, en 1945, fue creada la Organización de las Naciones Unidas, la composición y el funcionamiento del Consejo garantizaban los intereses particulares de cada uno de estos miembros permanentes, de modo que quedaran a salvo de la responsabilidad compartida del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales⁴⁶⁰. Aun con todo, se pensó que la Organización podría enfrentarse a situaciones de crisis que pusieran en peligro la paz cuando las grandes potencias no estuviesen directamente implicadas y fuese posible la unanimidad de los miembros permanentes del Consejo⁴⁶¹. El advenimiento de la Guerra Fría y la política de bloques lastraron toda su actuación⁴⁶².

⁴⁵⁹ CARRILLO SALCEDO (1991), p. 227. En efecto, varias son las disposiciones de la Carta destinadas a proteger los intereses de cada miembro permanente. El artículo 27.3 proporciona a cada uno de ellos el Derecho de veto en el Consejo de Seguridad en las cuestiones que no son de procedimiento. En virtud de los artículos 108 y 109, disponen también de un Derecho de veto en los procedimientos de revisión de la Carta. De igual modo, este texto fundacional no hubiera podido entrar en vigor, de no ser por la ratificación de los mismos, de acuerdo con el artículo 110. Los cinco miembros permanentes: la Federación Rusa (heredera de la antigua URSS), la República Popular China, los Estados Unidos, el Reino Unido y la República Francesa, son conocidos, en el ámbito anglosajón, como *P5* (abreviatura de «Permanent Five»).

Como ponen de relieve REMIRO BROTONS, RIQUELME CORTADO, ORIHUELA CALATAYUD, DÍEZ-HOCHLEITNER y PÉREZ-PRAT DURBÁN (1997), p. 935, y ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO (1997), p. 284, de acuerdo con el tenor literal del artículo 27.3, bastaría la abstención o ausencia de uno de los miembros permanentes para imposibilitar la adopción de Resoluciones que no fueran estrictamente procesales. La práctica, no obstante, ha modificado esta interpretación, entendiéndose ya desde 1947 que la *abstención* no debía impedir la formación de la voluntad del Consejo. Esta costumbre, en realidad modificadora de una regla convencional, encontró en 1971 el refrendo de la CIJ en el dictamen del asunto sobre las *consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia de África del Sur en Namibia* (CIJ, <http://www.icj-cij.org/docket/files/53/5594.pdf>), y está contrastada por la práctica más reciente, en particular por la actitud de China, inaugurada con su abstención en la votación sobre la Resolución 678 (1980), a propósito del conflicto entre Kuwait e Irak. De igual modo, en la actualidad está perfectamente establecida la doctrina de que la *ausencia* de un miembro permanente, si bien no impide las deliberaciones del órgano, bloquea la toma de decisiones como si fuera un veto.

⁴⁶⁰ ABELLÁN HONRUBIA (1993), p. 3: según la Declaración de las delegaciones de los cuatro gobiernos patrocinadores: «[...] teniendo en cuenta la responsabilidad esencial que pesa sobre los miembros permanentes no puede admitirse que, en las actuales circunstancias del mundo hayan de actuar, en cuestiones tan graves como el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, en virtud de una decisión con la que no estén de acuerdo».

⁴⁶¹ CARRILLO SALCEDO (1991), p. 227.

⁴⁶² HOWARD (1983), pp. 71-72: la ley no puede sustituir al poder porque sin éste no es posible aquélla; pero el poder implica consideraciones estratégicas de niveles de fuerzas, adquisiciones de armas, alianzas, consultas entre Estados Mayores y disponibilidad de bases para las operaciones militares. Según el autor, a los jefes británicos y soviéticos: «[...] no les fue difícil imaginar el mundo de la posguerra dividido en “esferas de intereses” definidas y mantenidas con el correspondiente poder militar». Los

El Derecho de veto, excepción consentida al principio de igualdad soberana, se convirtió en un privilegio cuya ineludible legalidad fue oscurecida por un aprovechamiento unilateral y sectario⁴⁶³.

Si se pasa a considerar la puesta a disposición del Consejo de Seguridad de los contingentes militares de los Estados miembros de las Naciones Unidas, jamás se concluyó ninguno de los convenios especiales previstos en el artículo 43 de la Carta que permita su utilización y, por lo tanto, el funcionamiento íntegro del sistema de seguridad colectiva⁴⁶⁴. Durante la Guerra Fría, esta circunstancia privó al Consejo, al menos en la

Estados Unidos, sin embargo, no estaban dispuestos a abandonar los conceptos ecuménicos de la era de Wilson: «[...] con unas ideas moralizadoras y legalistas que se basaban en un concepto del mundo más monista que pluralista, según el cual la Unión Soviética no era una potencia a la que había que tratar con prudencia y cuidado –un adversario potencial pero, también, un posible socio–, sino un criminal peligroso colocado fuera de la comunidad mundial al que había que castigar por sus delitos contra la “paz”». No abdicaron de lo que consideraron su responsabilidad de actuar como el policía del mundo y, por tal razón: «[...] a partir de 1948 los Estados Unidos adoptaron la “planificación estratégica” de las relaciones internacionales que la Unión Soviética, probablemente, nunca había abandonado».

⁴⁶³ REMIRO BROTONS, RIQUELME CORTADO, ORIHUELA CALATAYUD, DÍEZ-HOCHLEITNER y PÉREZ-PRAT DURBÁN (1997), p. 935: se sustrajeron tácitamente a la aplicación del Capítulo VII de la Carta una gran porción de conflictos, precisamente aquellos en que directa o indirectamente estuviesen implicados los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o sus clientes y protegidos. Así, la URSS ha recurrido al veto en más de cien ocasiones. Estados Unidos, acudió al veto cuarenta y nueve veces entre 1966 y 1985, y veintitrés más entre 1986 y 1990. En igual sentido DE ARCE Y TERMES (1996), p. 42: « [...] la “doctrina de paz de Naciones Unidas” fue arbitraria, sectaria, impuesta por las potencias vencedoras, y con la utilización del “Derecho de veto”, durante mucho tiempo, de los “cinco grandes”». Tal como recoge este autor, a pesar de que: «[...] las Naciones Unidas se convirtieron en una importante “caja de resonancia” de los desacuerdos y acuerdos entre el Este y el Oeste, y la paz mundial se discutía en los despachos y salones del edificio de cristal levantado en Nueva York, fueron en las reuniones y en las cumbres de los jefes de Estado, sobre todo rusos y norteamericanos, en donde se tomaron las principales decisiones». A lo que añade: «Naciones Unidas no disponía de una doctrina de paz contemplada en su Carta por el veto que ejercían los cinco miembros del Consejo de Seguridad. O simplemente, porque no se cumplían sus Resoluciones».

⁴⁶⁴ ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO (1997), p. 280. Rememorando un poco la historia, de la mano de BALBÍN MEANA (1996), p. 78 y ss, según revelaciones de Sir Brian Urquhart, antiguo Subsecretario General de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización sustentaba su artículo 43 sobre unos ambiciosos planes. Las previsiones de los Estados Unidos contemplaban la instauración de una fuerza propia, a disposición del Consejo de Seguridad, cifrada en 20 divisiones, unos 300.000 hombres, una poderosa fuerza naval y una fuerza aérea de 3. 500 aviones, entre aparatos de caza y bombarderos. Los acontecimientos se adelantaron y la Guerra Fría frustró la creación de una importante fuerza militar internacional permanente. Durante la primera guerra árabe-israelí, en 1948, el entonces Secretario General Trygve Lie, durante una conferencia pronunciada aquel verano en la Universidad de Harvard, propuso la organización de. «[...] una fuerza de vigilancia de las Naciones Unidas, que fuese comparativamente pequeña, reclutada por el Secretario General y puesta a disposición del Consejo de Seguridad», cuya firmeza estribaría en el respeto de las partes en conflicto a la autoridad moral y política de la Organización; una legión de las Naciones Unidas, integrada por voluntarios y financiada directamente por la Institución. Aunque obtuvo una gran atención pública, ninguno de los países miembros se manifestó dispuesto a proporcionar el más mínimo apoyo a tal proyecto. La solución consistió, mediante la Resolución 50 del Consejo de Seguridad, de 29 de mayo de 1948, en la proposición de una tregua armada supervisada por las Naciones Unidas, que dio lugar a la creación de un grupo de observadores militares denominado *Organización para la Supervisión de la Tregua de Naciones Unidas* (UNTSO) y que constituye el primer precedente de las operaciones de mantenimiento de la paz.

práctica, de su poder decisor y, en las escasas ocasiones en que se pronunció sobre un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, lo efectuó mediante recomendaciones, no mediante mandatos vinculantes⁴⁶⁵. De los tres procedimientos de acción institucionalizada previstos en el Capítulo VII de la Carta, el primero no se ha aplicado jamás y el recurso a los restantes se ha efectuado de manera desvirtuada.

Hasta 1990, únicamente en 1950, con ocasión de la guerra de Corea, emprendieron las Naciones Unidas una acción propiamente coercitiva⁴⁶⁶. Gracias a la ausencia del delegado de la Unión Soviética, en protesta por el veto de Estados Unidos a la entrada en el Consejo de Seguridad de la China Popular y la presencia en el mismo del delegado de la China nacionalista, que impidió el voto negativo, el Consejo adoptó una Resolución por la que se declaraba que la acción de Corea del Norte constituía un *quebrantamiento de la paz*⁴⁶⁷. Posteriormente, pasó a *recomendar* a los miembros de la ONU a que apoyasen a Corea del Sur⁴⁶⁸.

Ante este fracaso del sistema de seguridad colectiva, se empezaron a plantear dos cuestiones:

La primera estriba en que la calificación de una amenaza o una vulneración de la paz y seguridad internacionales no constituye solamente un Derecho del Consejo de

⁴⁶⁵ ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO, *ibidem*. Subrayan, sin embargo OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), Tomo II, vol. I, p. 175 que el carácter obligatorio de la ayuda a prestar no se menoscaba fundamentalmente por la necesidad de los acuerdos especiales contemplados en el artículo 43. En efecto, las decisiones a este respecto adoptadas por el Consejo de Seguridad devendrían vinculantes para los Estados miembros en virtud del artículo 25 de la Carta. Y, según la CIJ, en su dictamen consultivo de 20 de julio de 1962 – *Asunto sobre algunos gastos de las Naciones Unidas, (Artículo 17, párrafo 2 de la Carta)*, CIJ, *Recueil* (1962), p. 167–: «[...] no se puede decir que la Carta haya dejado al Consejo de Seguridad impotente frente a una situación de urgencia, en ausencia de los acuerdos concluidos en virtud del artículo 43». De actuar de acuerdo a lo estipulado con el artículo 48 de la Carta, no serían necesarios en absoluto los acuerdos especiales –ACOSTA ESTÉVEZ y PIÑOL I RULL (1994), p. 25–; sin embargo, para CARDONA LLORÉNS (1995), p. 17, el tenor del artículo 106 implicaría que, en ausencia de dichos convenios, el Consejo de Seguridad quedaría impedido de activar las operaciones contempladas en el artículo 42, es decir, la acción colectiva. Lo cierto es que, como se podrá comprobar a lo largo de la exposición, las Resoluciones de este órgano relativas al uso institucionalizado de la fuerza siempre se han remitido a simples recomendaciones.

⁴⁶⁶ PASTOR RIDRUEJO (2014), p. 633.

⁴⁶⁷ CALOGEROPOULOS-STRATIS (1986), p. 112: no obstante, la Asamblea General, el 1 de febrero de 1951, sí que constató la agresión llevada a cabo por la República Popular China y recomendó medidas de bloqueo contra ésta.

⁴⁶⁸ Resoluciones 82, de 25 de junio y 83, de 27 de julio. Por la Resolución 84, de 7 de julio de 1950, se recomendaba que la asistencia militar fuera puesta bajo un mando unificado estadounidense, aunque se autorizaba a utilizar la bandera de las Naciones Unidas. El contingente multinacional aglutinó a tropas de quince países. No obstante, ya el Presidente Truman había decidido con anterioridad la intervención de tropas norteamericanas.

Seguridad, sino también un deber⁴⁶⁹; es decir, le impone una responsabilidad, de tal modo que el artículo 39 no completaría más que las funciones que el Consejo debe llevar a cabo en el desempeño de la misión impuesta en el artículo 24.1 de la Carta y la existencia en el Derecho internacional de una infracción a la prohibición del uso de la fuerza no dependería, sólo y exclusivamente, de que así sea determinado por este órgano⁴⁷⁰.

Unido a lo anterior, se planteaba que el Consejo de Seguridad no dispondría de una responsabilidad *exclusiva* en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, sino una responsabilidad *primordial*⁴⁷¹. Ante la inactividad de éste, la iniciativa podría ser tomada por otros órganos de las Naciones Unidas. Así lo entendió la Asamblea General al adoptar la Resolución 377 (V), *Unidos para la Paz*, de 3 de noviembre de 1950⁴⁷², por la que se atribuyó el poder *recomendar* medidas de fuerza a los Estados miembros ante un uso ilícito de la fuerza⁴⁷³; acciones que, eso sí, únicamente podrían ser seguidas voluntariamente por los Estados⁴⁷⁴.

⁴⁶⁹ OPPENHEIM y LAUTERPACHT, (1966) Tomo II, vol. I, p. 169.

⁴⁷⁰ ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO (1997), p. 258. Ahora bien, debe entenderse que, si bien la constatación de la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la misma o un acto de agresión constituye una responsabilidad ineludible –el término *determinará* es imperativo–, respecto a las medidas y recomendaciones para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales no puede exigirse una obligación de resultado –muchas veces la solución de un conflicto va a ser extremadamente compleja, difícil y de resultado incierto–, sino de comportamiento.

⁴⁷¹ REMIRO BROTONS, RIQUELME CORTADO, ORIHUELA CALATAYUD, DÍEZ-HOCHLEITNER y PÉREZ-PRAT DURBÁN (1997), p. 938.

⁴⁷² ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO (1997), p. 284: la vuelta de la URSS al Consejo de Seguridad y el ejercicio de su Derecho de veto supuso de nuevo la inoperatividad del sistema de seguridad colectiva, lo que dio lugar a la tentativa de los Estados occidentales e hispanoamericanos de desplazar el centro de gravedad de las Naciones Unidas hacia la Asamblea General. Mediante esta Resolución dicho órgano se investió de una responsabilidad subsidiaria respecto del Consejo en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, instaurando un sistema de seguridad colectiva fundamentado, no en la unanimidad de las grandes potencias, sino en la regla de la mayoría.

⁴⁷³ En ella resolvió que: «[...] si el Consejo de Seguridad, por falta de sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en todo caso que resulte haber una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto, con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas, inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario». La legalidad de la Resolución – REMIRO BROTONS, RIQUELME CORTADO, ORIHUELA CALATAYUD, DÍEZ-HOCHLEITNER y PÉREZ-PRAT DURBÁN (1997), p. 938– se apoyaría en los artículos 10 y 11 de la Carta. El límite del artículo 11.2 se concretaría a las acciones coercitivas que sólo podía decidir con carácter vinculante el Consejo, pero no impediría a la Asamblea aprobar recomendaciones, no obligatorias para sus destinatarios.

⁴⁷⁴ ABELLÁN HONRUBIA (1995), p. 204: de hecho, la Resolución *Unidos para la Paz* no ha tenido posteriormente ni relevancia ni consecuencias importantes en la adopción de medidas coercitivas.

En la búsqueda de soluciones alternativas al sistema de seguridad diseñado en la Carta de las Naciones Unidas, se procedió a utilizar la vía de las acciones preventivas, mediante las operaciones para el mantenimiento de la paz, establecidas sobre la base del consentimiento de los Estados interesados, a iniciativa tanto del Consejo de Seguridad como de la Asamblea General⁴⁷⁵. Operaciones que no están definidas ni prescritas en la Carta de la Organización y cuya justificación indujo a declarar al antiguo Secretario General, Dag Hammarskjöld, que estarían comprendidas en el *Capítulo seis y medio*⁴⁷⁶.

⁴⁷⁵ ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO (1997), pp. 287-288. *Vid.* también GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA (1998), p. 877; FERNÁNDEZ SEGADO (1996), p. 155 y ss., y DE ARCE Y TERMES (1996), pp. 51-52. De acuerdo con los primeros autores, las primeras operaciones de mantenimiento de la paz (FENU y ONUC) supusieron una grave crisis institucional en el sistema de las Naciones Unidas, tanto por lo que suponía la adopción de la medida por la Asamblea General en contra del veto de dos miembros del Consejo (crisis motivada por la nacionalización del Canal de Suez), como por el excesivo protagonismo del Secretario General con ocasión de la operación en el Congo; desequilibrio que, siguiendo a CARRILLO SALCEDO (1991), p. 100, ocasionó importantes problemas políticos y *constitucionales* con relación a la distribución de competencias entre el Consejo, la Asamblea y el Secretario General y cuya solución se articuló en torno a un compromiso político que, a partir de 1965 supuso el retorno a una interpretación más estricta de la Carta: se distinguía entre las acciones preventivas (*peace-keeping*) y acciones coercitivas (*peace-enforcing*), pero el órgano competente para decidir las sería siempre el Consejo de Seguridad, y el Secretario General debería actuar dentro del mandato que recibiera de éste. Es preciso recordar, no obstante, que, según el dictamen de la CIJ de 20 de julio de 1962 [*Algunos gastos de las Naciones Unidas (Artículo 17, párrafo 2 de la Carta)*, CIJ, <http://www.icj-cij.org/docket/files/49/9316.pdf>], efectivamente, sólo el Consejo de Seguridad puede *ordenar* la ejecución de una acción coercitiva y que la Asamblea no puede recomendar medidas mientras el anterior órgano esté tratando la misma cuestión, a no ser a solicitud de éste; pero, en cuanto que la responsabilidad en el mantenimiento de la paz no es responsabilidad exclusiva del Consejo, sino que debe ser compartida por la Asamblea General, en el marco de sus funciones, ésta sí puede –como de hecho lo hizo en Suez y en el Congo– adoptar medidas preventivas y nada se opone a que pueda *recomendar* una acción coercitiva según el Capítulo VII de la Carta ante la pasividad del Consejo.

⁴⁷⁶ DE ARCE Y TERMES (1996), p. 52. Con relación al problema de la cobertura jurídica de las denominadas operaciones de mantenimiento de la paz, en un primer momento podrían justificarse sobre la base del consentimiento prestado por el Estado o Estados implicados; sin embargo, el problema estriba en su consideración como actividades propias de la Organización. En opinión de ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO (1997), p. 287, encontrarían su sustentación en el artículo 1.1 de la Carta, cuando se declara de modo genérico, como propósito de las Naciones Unidas, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: «[...] tomar las medidas colectivas eficaces para *prevenir* y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz». Para FERNÁNDEZ SEGADO (1996), p. 155, su apoyo jurídico se encontraría precisamente en el Capítulo VII –pensando, sin duda, en la vertiente exclusivamente militar de dichas operaciones que, sin embargo, contienen, cada vez en mayor medida, un componente civil y, por lo tanto, una intersección de acciones que pueden encontrar acomodo tanto en el Capítulo VI como en el VII–, cuyo artículo 42 faculta al Consejo de Seguridad para llevar a cabo, mediante fuerzas aéreas, navales o terrestres: «[...] la *acción que sea necesaria* para mantener la paz y seguridad internacional». La primera duda sobre su naturaleza jurídica surgió de modo indirecto, a través de un problema de índole financiera. A raíz de las dos primeras operaciones de esta naturaleza, la organización de las fuerzas de emergencia de las Naciones Unidas para la resolución de la cuestión de la nacionalización del Canal de Suez y la intervención en el Congo, algunos Estados se negaron a contribuir a la financiación de los gastos ocasionados, alegando que se trataba de gastos extraordinarios que debían de ser sufragados voluntariamente por los países que habían apoyado las operaciones y enviado los contingentes militares. Solicitado por la Asamblea General, por Resolución adoptada el 20 de diciembre de 1961, un dictamen al Tribunal Internacional de Justicia respecto a si este tipo de actividades constituían gastos de la Organización, en el sentido del artículo 17.2 de la Carta, es decir, gastos ordinarios, el órgano judicial se pronunció (dictamen emitido el 20 de julio de 1962, citado en nota anterior) en el sentido de que

Más recientemente, a consecuencia de la falta de reacción del Consejo de Seguridad ante crisis internacionales, tuvo lugar la aparición de una práctica sancionadora de los Estados occidentales frente a algunos países acusados de crímenes internacionales, mediante el recurso al embargo económico, llegándose a ejecutar proyectos de Resolución sobre los que el Consejo había debatido y que se habían paralizado por el veto de uno de los miembros permanentes⁴⁷⁷.

El comportamiento del Consejo de Seguridad durante las crisis de este período podría sintetizarse al modo efectuado por RUBIO FERNÁNDEZ⁴⁷⁸:

- a) Conflictos en los que el Consejo de Seguridad consiguió aplicar el Capítulo VII de la Carta, aunque sin utilizar los procedimientos e instrumentos previstos en el sistema de seguridad colectiva.
- b) Supuestos en los que el Consejo intentó evitar su parálisis mediante la búsqueda de otras fórmulas institucionales, bien por recurso a la Asamblea General, bien organizando operaciones de mantenimiento de la paz.
- c) Disputas ligadas al proceso de descolonización que, salvo contadas excepciones –Rodesia y Sudáfrica– tuvieron un parco tratamiento en su sede.
- d) Casos en los que la implicación directa de alguno de sus miembros permanentes motivó la ausencia de cualquier pronunciamiento.

Respecto al uso de la fuerza por el Consejo de Seguridad durante la época de la Guerra Fría, de acuerdo al análisis efectuado por CARDONA LLORÉNS, su autorización se ha limitado a tres supuestos⁴⁷⁹:

dichos gastos constituían verdaderos gastos de acuerdo al citado precepto (un análisis de este dictamen es realizado por FERNÁNDEZ SEGADO, en la obra citada, pp. 156 y ss.).

De atender a la efectividad de dichas operaciones para el mantenimiento de la paz, durante la guerra fría, si bien no puede obviarse la labor desempeñada por los *cascos azules* y *boinas azules* en algunos lugares del mundo, tal como subraya DE ARCE Y TERMES, tampoco es posible ignorar las críticas recibidas, en cuanto sucedáneo de lo esperado en un auténtico sistema de seguridad colectiva y que resume BALBÍN MEANA (1996), p. 81., afirmando que, en muchas ocasiones, hasta la caída del muro de Berlín, lo máximo que se conseguía no era resolver, sino congelar, durante largos años, las situaciones de conflicto.

⁴⁷⁷ REMIRO BROTONS, RIQUELME CORTADO, ORIHUELA CALATAYUD, DÍEZ-HOCHLEITNER y PÉREZ-PRAT DURBÁN (1997), p. 938: así habría sucedido frente a comportamientos ilícitos de la URSS, Irán, Libia, Siria, etc.

⁴⁷⁸ RUBIO FERNÁNDEZ (1999), p. 67.

⁴⁷⁹ CARDONA LLORÉNS (1995), p. 16. Como indica el autor, las tres medidas no están exentas de problemática jurídica. Con relación a ello, valga el análisis que se efectúa en los párrafos antecedentes y subsiguientes, si bien la autorización a Estados miembros para utilizar la fuerza en Corea, aunque guarda similitudes con la Guerra del Golfo, muestra una diferencia fundamental para WECKEL (1991), p. 190: esta intervención, recomendada en virtud del artículo 39 de la Carta, no supuso en absoluto el uso de la fuerza

- a) La autorización a Estados miembros, en el marco del Capítulo VII de la Carta, para restablecer la paz y seguridad⁴⁸⁰.
- b) La autorización del uso de la fuerza a una operación de las Naciones Unidas para cumplir su misión⁴⁸¹.
- c) La autorización a un Estado miembro, también en el marco del Capítulo VII, para hacer efectivo un embargo que deriva en bloqueo⁴⁸².

Es decir, desde el nacimiento de la Organización hasta el inicio de la última década del siglo XX, el enfrentamiento ideológico entre bloques antagónicos ha supuesto una paralización casi absoluta del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta fundadora de la Organización como procedimiento angular del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, objeto primordial, a su vez, de la existencia de ésta. En los años posteriores, cabe preguntarse si la mayor actividad del Consejo de Seguridad en las crisis internacionales y el aumento de las operaciones de mantenimiento de la paz han bastado para mantener la consolidación de este órgano como auténtico y eficaz gendarme

contra un Estado soberano previsto por el artículo 42, sino que se trataba de una intervención solicitada por Corea del Sur que se desarrolló sobre su territorio. En realidad, cabe pensar que se trató de una legítima defensa colectiva y que la *medida necesaria* tomada por el Consejo de Seguridad y requerida por el artículo 51 de la Carta, consistió, precisamente, en prolongar la situación de legítima defensa. COLOGEROPOULOS-STRATIS (1986), pp. 112-113, sin embargo, rechaza la tesis que propugna que la acción colectiva en Corea fuese un caso de legítima defensa colectiva: *a)* Corea del Sur no era un Estado miembro de las Naciones Unidas, mientras que el artículo 51 de la Carta se dirige únicamente a países pertenecientes a la Organización; *b)* las condiciones y el espíritu de la legítima defensa no se corresponden exactamente con la acción emprendida en este territorio asiático, y *c)* la Resolución de la Asamblea General, de 1 de febrero de 1951, prueba que el conflicto no puede ser solucionado únicamente con una victoria militar, sino por medios pacíficos, lo que contradice la noción de legítima defensa. En opinión de SUR (1991), p. 31, en el caso de Corea la acción se limitó a recomendar y, por tanto autorizar, el uso de la fuerza para rechazar a las fuerzas atacantes; el retorno de la URSS al seno del Consejo impidió a éste actuar en la regulación provisional de la paz. Al contrario, en el caso iraquí, no sólo las hostilidades se prolongaron en el territorio del atacante, sino que, y he ahí lo más importante, la acción del Consejo se ha prolongado mediante la Resolución 687, de 3 de abril de 1991, en que se gestiona el restablecimiento de la paz, estableciendo unos mecanismos preventivos y acciones de reparación.

⁴⁸⁰ Caso de la guerra de Corea. Al respecto, Resoluciones 82 y 83, de 1950.

⁴⁸¹ Caso de la Misión de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC) en la guerra de dicho territorio, en 1961. En concreto, las Resoluciones 161 y 169, de 1961. Sobre esta autorización del uso de la fuerza con ocasión de una operación de las Naciones Unidas, *vid.* COLOGEROPOULOS-STRATIS (1986), pp. 114 a 118.

⁴⁸² Bloqueo efectuado por el Reino Unido a Rodesia en 1966, confirmado por la Resolución 221 de 9 de abril de 1966. Para WECKEL (1991), p. 190, constituiría un precedente de la Resolución 661, de 6 de agosto de 1990, durante el Conflicto del Golfo, mientras que, según SUR (1991), p. 33, constituyó una autorización del uso de la fuerza a favor de un Estado de idéntica naturaleza que la Resolución 678, de 29 de noviembre de 1990 (ciertamente en la disposición de 1966 no se dio un control del Consejo de Seguridad similar al establecido por la Resolución 665, de 25 de agosto de 1990 que aseguraba la dirección del bloqueo a través del Comité de Estado Mayor).

de la paz y seguridad internacionales⁴⁸³. Desde luego, las crisis de Kosovo y de Irak lo desmienten.

No es de extrañar, por ello, que algunos autores anglosajones insten a sus gobiernos a apartarse del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas y que actúen en solitario en caso necesario, sin atender a censuras morales o jurídicas externas⁴⁸⁴. No obstante, es preciso reparar en dos cuestiones:

- a) Por mucho que las Naciones Unidas se fundamenten en su tratado constitutivo y que el comportamiento de los Estados con relación al uso de la fuerza difiera de lo en él dispuesto, ni el Consejo de Seguridad se haya atendido a sus dictados, lo cierto es que la aceptación general de sus postulados tanto por los miembros de la Organización como por los que no lo son podrían haber dado a muchas de sus disposiciones el carácter de normas de Derecho internacional consuetudinario⁴⁸⁵.
- b) A pesar de todas sus disfunciones, el sistema de seguridad colectiva ha cumplido la *misión fundamental* para el que fue creado: *evitar la repetición de guerras de anexión* del tipo de las llevadas a cabo por los países del Eje durante la Segunda Guerra Mundial⁴⁸⁶. El sistema de seguridad no fue creado para luchar contra los elementos⁴⁸⁷. Por su parte, la disuasión nuclear consiguió no sólo impedir la agresión entre las grandes potencias, sino evitar el ataque contra cualquier aliado importante de las mismas⁴⁸⁸. *Es decir, la clave radicaría en no pedir a las Naciones Unidas más de lo que en realidad pueden proporcionar.*

⁴⁸³ RUBIO FERNÁNDEZ (1999), p. 195.

⁴⁸⁴ CARR (2002), p. 248; KAPLAN 2002), pp. 187 a 203.

⁴⁸⁵ AREND y BECK (1993), p. 30.

⁴⁸⁶ ATTINÀ (2001), p. 180: la violencia ha sido utilizada con éxito únicamente en tres supuestos: Vietnam del Sur, Timor oriental y el Sahara occidental.

⁴⁸⁷ RUBIO FERNÁNDEZ (1999), p. 68.

⁴⁸⁸ ATTINÀ (2001), p. 141.

B) La concepción socialista del nuevo Derecho internacional y el principio de coexistencia pacífica

Si jurídicamente se considera que el origen de la Organización de las Naciones Unidas es la Carta de San Francisco, un tratado multilateral, habrá necesariamente que concluir que, por muy importante que sea, es coexistente con otras fuentes del Derecho, como son los principios generales, la costumbre internacional y el resto del Derecho convencional⁴⁸⁹.

Sin embargo, existen dos preceptos en la Carta que parecen indicar una cierta superioridad de la misma en lo que concierne a la preservación de la paz y seguridad. El primero es el artículo 2.6, en cuanto atribuye a la Organización la obligación de imponer los principios de aquélla a los Estados no miembros; dicho de otro modo, los Estados no miembros quedan obligados, en cuanto al uso de la fuerza u otras actitudes que puedan hacer peligrar la paz y seguridad internacionales, por las disposiciones del tratado, bajo riesgo de sufrir las acciones coercitivas decretadas por el Consejo de Seguridad. Por su parte, el artículo 103 impone a los Estados miembros la primacía de la Carta sobre cualquier otro convenio pasado o futuro que se halle en contradicción con ella.

Respecto al primer aspecto, se ha apuntado que las obligaciones de la Carta son oponibles a los Estados miembros en cuanto signatarios de la misma y a los no miembros en cuanto norma que ha adquirido carácter consuetudinario⁴⁹⁰. Sin duda podría constituir una opinión discutible, aunque de escasa trascendencia práctica desde el momento en que únicamente tres microestados permanecen al margen de la Organización.

En lo que concierne al segundo, es preciso notar que se refiere al Derecho convencional; pero en nada se refiere al Derecho consuetudinario existente antes de la entrada en vigor de la Carta o a la costumbre internacional que se vaya forjando después. En una materia tan fundamental como es el uso de la fuerza, el Tribunal Internacional de Justicia, en su sentencia de 27 de junio de 1986, relativa al asunto *de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*, declaró que la remisión por parte del artículo 51 de la Carta a un Derecho de legítima defensa *natural* o *inherente* implicaba el reconocimiento de un Derecho consuetudinario preexistente y de ámbito más amplio y de

⁴⁸⁹ *Vid.*, por ejemplo, REUTER (1982), pp. 97 a 146 y HERDEGER (2005), pp. 113 a 157.

⁴⁹⁰ AREND y BECK (1993), p. 30.

aplicabilidad distinta⁴⁹¹. Igualmente significativo es que el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, convocado por el Secretario General, concluya, en un tema tan controvertido como es la legitimidad de la defensa preventiva –y que la Carta, ciertamente no contempla–, concluye que: «[...] según un principio de Derecho internacional bien establecido, el Estado amenazado puede recurrir a la acción militar siempre que la amenaza de la agresión sea *inminente*, no haya otro medio de impedirla y la acción sea proporcional»⁴⁹². A pesar de que algún autor había afirmado que esta figura jurídica pertenecía al Derecho internacional consuetudinario anterior a la Segunda Guerra Mundial⁴⁹³, sin embargo, muchos otros se negaban a admitir su existencia sobre la base de la dicción literal del artículo 51 que requeriría la existencia de un ataque armado previo⁴⁹⁴.

Con todo, es la concepción socialista del Derecho internacional la que efectúa una mayor exaltación de la primacía de la Carta de las Naciones Unidas sobre todas las demás normas jurídicas internacionales.

Según este punto de vista, todo el Derecho anterior al surgimiento de la Unión Soviética era un instrumento al servicio de la opresión burguesa. El verdadero Derecho internacional, democrático y progresista surgiría cuando la URSS y los países socialistas interviniesen en la elaboración de las convenciones. El hito principal lo constituiría, precisamente, la Carta de San Francisco. Su entrada en vigor anularía todos los tratados anteriores y normas consuetudinarias que se opusiesen a su *redacción literal* y a la *interpretación socialista*. Los principios en ella enunciados, verdaderos, auténticos y únicos pilares del Derecho internacional, interpretados según la concepción efectuada por Lenin de las relaciones internacionales, constituirían las fuentes exclusivas de la nueva normativa entre los Estados. El principio de no interferencia en los asuntos internos de los Estados, el de autodeterminación de los pueblos, el respeto a los Derechos humanos y el de cooperación internacional, entre otros, debían verse como medios para extender el socialismo en el mundo⁴⁹⁵. Precisamente, dado el carácter primordial de la Carta, es

⁴⁹¹ CIJ, *Recueil*, 1986, p. 94.

⁴⁹² Doc. A/59/565, p. 61.

⁴⁹³ BERMEJO GARCÍA (1993), p. 207.

⁴⁹⁴ Sobre esta polémica puede verse una exposición detallada, con cita de autores y bibliografía en AREND y BECK (1993), pp. 72 a 79.

⁴⁹⁵ TUNKIN (1989), pp. 37 a 41 y 147 a 149.

evidente que no es susceptible de suspensión o finalización por un cambio de circunstancias sustanciales o por una práctica en contrario que no pueden sino proceder de la resistencia capitalista a la instauración del nuevo Derecho.

Si se acude a una de las obras clásicas de TUNKIN, como representante del pensamiento socialista, puede observarse que para este autor, a raíz de la Revolución de Octubre comienza una nueva etapa para el Derecho internacional, la del Derecho internacional democrático, debido a la interacción en las relaciones internacionales y en la elaboración de las normas propias de este sistema de la Unión Soviética y el resto de Estados socialistas⁴⁹⁶.

El moderno Derecho internacional se diferenciaría del antiguo o burgués, sobre todo, por los principios que lo animan. Principios que quedarían plasmados de modo especial en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas. Como la función del mismo no era recoger un elenco de principios, éstos estarían redactados de manera muy breve; pero habrían quedado explicitados en la Resolución de la Asamblea General 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970, *Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, y en el *Acta final* de la Conferencia sobre seguridad y cooperación en Europa de 1975⁴⁹⁷.

Uno de los principios fundamentales de este nuevo Derecho internacional, elemento central de la Carta de San Francisco, aunque no se halle reflejado expresamente, sería el de *coexistencia pacífica* – contenido como principio rector de la política exterior de la URSS en el artículo 28 de su Constitución–, entendido en sus dos acepciones de *coexistencia de Estados con sistema social diferente* y *coexistencia pacífica independientemente de la diferencia de sus sistemas políticos económicos y sociales*⁴⁹⁸.

Ahora bien, este principio, destinado a salvaguardar a los países socialistas de las agresiones del bloque burgués–capitalista, no sería de aplicación en las relaciones entre aquéllos, sino que, en su lugar, regiría el principio de *internacionalismo socialista*⁴⁹⁹. Concebido éste como una relación fraternal entre los Estados socialistas, respetuoso con

⁴⁹⁶ TUNKIN (1989), pp. 37 a 43. Para una visión completa sobre el pensamiento de este autor respecto al Derecho internacional, no referida únicamente al uso de la fuerza, *vid.* TUNKIN (1975), pp. 23 a 55.

⁴⁹⁷ TUNKIN, *op. cit.*, pp. 42–43.

⁴⁹⁸ TUNKIN, *op. cit.*, pp. 43–44.

⁴⁹⁹ TUNKIN, *op. cit.*, *ibidem*.

los intereses, idiosincrasia y tradiciones de cada Estado⁵⁰⁰. Sobre la base de este principio se asentaba el corolario de la ayuda a cualquier país socialista que fuese agredido; pero se extendía a la ayuda a cualquier movimiento revolucionario que se propusiese instaurar el socialismo en un Estado burgués⁵⁰¹. Esto es, firmes defensores del principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, en virtud del principio de solidaridad socialista⁵⁰², esto no contaba cuando se trataba de la expansión del socialismo en otros Estados de sistema económico–social diferente.

El primero en formular la idea de la *coexistencia pacífica* fue Lenin, quien se basó en la ley del desarrollo desigual, económico y político, del capitalismo. En virtud de ésta, el paso al socialismo no se efectuaría de modo simultáneo en todos los países, sino que se iría extendiendo a partir del triunfo en algunos Estados. Esto implicaría una etapa de coexistencia entre naciones socialistas y burguesas. La coexistencia pacífica implicaría la renuncia a la guerra como medio de resolver las disputas internacionales, la comprensión y confianza recíprocas entre los Estados, la no intervención en los asuntos internos de los pueblos y el fomento de la colaboración cultural y económica entre los países⁵⁰³. Desde el momento en que ello no significaba renunciar ni soslayar la lucha de clases o conciliar con la economía capitalista, en realidad, la noción de la *coexistencia pacífica* significaba dejar abierta la puerta para la subversión libre de las sociedades no socialistas.

La respuesta armada ante la agresión a un Estado socialista, a pesar de la problemática generada por el amplio concepto de agresión manejado y de la consideración de los países capitalistas, especialmente Estados Unidos, como potencias netamente *depredadoras* o agresoras, así como la falta de indefinición de este concepto en la Carta de las Naciones Unidas y en la Resolución 3314 de la Asamblea General⁵⁰⁴, ya planteaba bastantes problemas de por sí. A ello vino a añadirse, con motivo de la invasión de Checoslovaquia en 1968, la enunciación por BREZNEV ante el V Congreso del Partido Obrero Unificado de Polonia, de la teoría de la *soberanía limitada* o *Doctrina Breznev*⁵⁰⁵.

⁵⁰⁰ TUNKIN, op. cit., p. 200.

⁵⁰¹ KOZHEVNIKOV (1963), p. 403.

⁵⁰² DÍAZ BARRADO (1989), p. 204.

⁵⁰³ *Diccionario soviético de filosofía*, Ediciones Pueblos Unidos, Montevideo, 1965, p. 70.

⁵⁰⁴ KOZHEVNIKOV (1963), pp. 403–405; TUNKIN (1989), pp. 170 a 177.

⁵⁰⁵ www.historiasiglo20.org/GLOS/doctrinabreznev.htm; un estudio exhaustivo sobre la intervención soviética en Hungría y Checoslovaquia puede verse en DÍAZ BARRADO (1989), pp. 189 a 211.

Según esta doctrina, sería conforme con los principios del internacionalismo socialista –y constituiría una medida de legítima defensa– toda medida, incluido el uso de la fuerza, para acudir en *ayuda* de un Estado socialista, incluso sin su consentimiento, cuando éste amenazase con abandonar el socialismo y pusiese en peligro los intereses y seguridad del resto de los países socialistas⁵⁰⁶. De este modo, los intereses supremos de la URSS y del socialismo interpretado por Moscú deberían prevalecer sobre la independencia de los Estados de Europa del Este, instaurando una política imperialista y un criterio de «áreas de influencia» en las relaciones internacionales respetado por Occidente⁵⁰⁷.

Estas áreas de influencia no sólo mostraban una división geopolítica del mundo, sino también concepciones muy distintas relativas a los principios y normas del Derecho internacional, evidentemente.

C) *La Organización de las Naciones Unidas como federación de estados libres.*
La búsqueda de la paz kantiana

A pesar de todas las gamas de pensamiento, se ha apuntado que las relaciones internacionales son concebidas a lo largo de un segmento en cuyos extremos se hallarían los *realistas* y los *idealistas*⁵⁰⁸. Los primeros serían partidarios de encararlas como contactos puros de poder y dominio. Los segundos se muestran partidarios de basarlas en vínculos de cooperación y reniegan de todo uso de la violencia.

Ya se ha tenido oportunidad de referirse a la corriente *irenista* en la introducción a este trabajo. El siguiente paso vendría por la enunciación kantiana de la «paz perpetua». También se ha citado en el capítulo anterior. Ambas corrientes perviven en la actualidad,

El discurso del mandatario soviético puede consultarse en <http://www.rohan.sdsu.edu/dept/polsciwb/brianl/docs/1968BrezhnevDoctrine.pdf>.

⁵⁰⁶ Ph. BRETTON y J.P. CHAUDET, *La coexistence pacifique*, París, 1971, p. 286, citados por DÍAZ BARRADO (1989), p. 203. <http://www.rohan.sdsu.edu/dept/polsciwb/brianl/docs/1968BrezhnevDoctrine.pdf>: «[...] Los pueblos de los países socialistas y los partidos comunistas sin duda tienen y deben tener la libertad para determinar las formas de avance de sus respectivos países. Sin embargo, ninguna de sus decisiones debe dañar ni el socialismo en su país o los intereses fundamentales de otros países socialistas, ni todo el movimiento de la clase obrera, que es trabajar por el socialismo. Esto significa que cada partido comunista es responsable no sólo de su propio pueblo, sino también de todos los países socialistas, con el movimiento comunista. El que olvida esto, insistiendo tan sólo en la independencia del Partido Comunista, se convierte en un Estado aislado. Se desvía de su deber internacional».

⁵⁰⁷ Francisco RIBERA, www.uca.edu.sv/facultad/chn/c1170/ribera6.pdf.

⁵⁰⁸ MUÑOZ y LÓPEZ MARTÍNEZ (2000), pp. 20 a 23.

aunque hayan evolucionado desde los puntos de vista iniciales y se haya renunciado a todo fundamento religioso, en el primero de los supuestos.

Para los herederos de las ideas de la paz perpetua basada en una federación de pueblos libres y democráticos, la Organización de las Naciones Unidas sería lo más parecido a la misma y la Carta fundadora es tomada a modo de una *constitución universal*, cuyas disposiciones pueden ser modificadas mediante los procedimientos en ella establecidos, mas no suspendidas o denunciadas⁵⁰⁹.

Una nueva corriente de tipo *irenista* habría cobrado fuerza a finales de la década de los cincuenta del pasado siglo, de la mano de los estudios sobre la paz⁵¹⁰. Dos ideas presidirían esta actuación: la de *violencia estructural* y la de *paz positiva*⁵¹¹.

Como *violencia estructural* se entiende todo tipo de violencia indirecta presente en las sociedades humanas y es debida a la injusticia social: la discriminación en la satisfacción de las necesidades individuales y sociales sufridas por determinados grupos y que da lugar a estados de miseria, dependencia, desigualdades de género, etc⁵¹².

La *paz positiva* sería aquélla que no viene referida a la simple ausencia de guerra –*paz negativa*–, sino la fundamentada sobre la base de la justicia y la eliminación o disminución de las condiciones de violencia estructural⁵¹³.

El diálogo y la negociación constituirían los medios más idóneos para superar las situaciones de conflicto; realmente constituirían el único procedimiento, el método esencial para que los actores reconociesen la situación conflictiva, la existencia de ellos mismos y sus capacidades y pudieran superar la crisis⁵¹⁴.

Aunque no se indique de modo expreso, qué duda cabe que las Naciones Unidas constituirían el foro ideal y necesario para la resolución pacífica de los conflictos por

⁵⁰⁹ Emiliano BALOIRA, *La organización de las naciones unidas*, www.monografias.com/trabajos5/ornaun/ornaun.shtml.

⁵¹⁰ MUÑOZ y LÓPEZ MARTÍNEZ (2000), p. 21.

⁵¹¹ MUÑOZ y LÓPEZ MARTÍNEZ, op. cit., *ibidem*.

⁵¹² MUÑOZ y LÓPEZ MARTÍNEZ, op. cit., pp. 21 y 35 a 39; GALTUNG (1996), pp. 31–32.

⁵¹³ MUÑOZ y LÓPEZ MARTÍNEZ, op. cit., p. 21; GALTUNG (1996), pp. 2 y 32: para este autor la *direct positive peace*, la más perfecta, se basaría en relaciones de amor e implicaría un estrecho vínculo de cuerpos, mentes y espíritus; la paz positiva tomada en el sentido que se expresa en el texto constituiría la *structural positive peace*.

⁵¹⁴ MUÑOZ y LÓPEZ MARTÍNEZ, op. cit., pp. 39 a 41; *Vid.* GALTUNG (1996), pp.103 a 113, en las que analiza los diversos modos de intervenir en los conflictos, sus ventajas e inconvenientes.

medio de la negociación y el acuerdo, así como la base para combatir las condiciones de violencia estructural.

IV. POSIBILIDAD DE UNA INTERVENCIÓN DE HUMANIDAD BAJO EL SISTEMA DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

Dilucidar si la intervención armada en terceros Estados a favor de los Derechos humanos de sus nacionales, o de un segmento social de éstos, está permitida en el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, es un tema complejo que se abordará en detalle en los próximos capítulos.

Ahora bien, jurídicamente, en un sistema de *guerra legal*, sólo sería posible de ser acordada por el Consejo de Seguridad, como una acción institucional, y con el requisito de que *resultara, cuando menos, amenazada la paz y seguridad internacionales*⁵¹⁵.

El principal problema radica en el hecho de que, cuando se redactó la Carta de San Francisco, lo que se pretendía era evitar, por lo menos durante cincuenta años, las guerras de agresión como las que habían llevado a cabo Alemania y Japón, especialmente la primera⁵¹⁶. Nadie se planteó entonces una intervención armada en un tercer país para defensa de los derechos humanos fundamentales de la población.

Sin embargo, como se ha observado, la prohibición del recurso a la fuerza se ha visto burlada por los usos menores y los usos indirectos de la misma.

Por otra parte, ideológica, política y materialmente, era imposible si las violaciones se daban en un firme aliado de cualquiera de las dos grandes potencias. Si el interventor se encontraba en la misma situación o era uno de *los grandes*, contra un Estado no alineado o un aliado no esencial del adversario, su acción devenía impune, ajena a consideraciones de orden jurídico. Cuando las dos potencias dominantes se hallaban de acuerdo, podía ejecutarse una operación de observación, por parte de las Naciones Unidas, de un alto el fuego pactado.

Durante bastante tiempo, no se planteó la posibilidad de la legitimidad de una intervención de humanidad, entre otros motivos porque la justificación del uso de la

⁵¹⁵ FERRER LLORET (1998), p. 312.

⁵¹⁶ CHURCHILL, (2006, vol II), p. 308.

fuerza, cuando no era encubierto, solía colocarse bajo el paraguas justificativo de la legítima defensa.

Para que el debate sobre la licitud de la intervención volviese a plantearse con crudeza, se precisaba de una alteración de las circunstancias, de una nueva modulación del equilibrio de poder. Y, en efecto, esto ha sucedido, como se mostrará posteriormente, con el desarrollo de las obligaciones *erga omnes*, la importancia que el respeto a los derechos humanos ha tenido en el Derecho internacional, la desaparición de la Guerra Fría y el surgimiento de violentos conflictos internos donde se comenten actos de genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. En un sistema de seguridad colectiva por el que ya se habían colado diversas actuaciones de fuerza que gozaban, prácticamente de impunidad, era lógico que, ante lo inmediatamente enunciado, se plantease la intervención de humanidad como una nueva excepción a la prohibición del recurso a la fuerza.

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO I

EL NUEVO IMPULSO DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD COLECTIVA A PARTIR DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA: PUERTA ABIERTA A LA INTERVENCIÓN DE HUMANIDAD

En los últimos años de la pasada centuria comenzó a hablarse de una revolución a escala mundial que planteaba múltiples desafíos: la persistencia del riesgo de aniquilamiento nuclear, aunque con manifestaciones más incontroladas; las consecuencias del cambio económico; el incierto fenómeno de la globalización; la creciente interdependencia de las naciones; el resurgir de las minorías y del nacionalismo tras el fin del enfrentamiento bipolar; los acuciantes problemas del crecimiento urbano; las demandas de desarrollo de los países del antes denominado Tercer Mundo; la imparable explosión demográfica; el paulatino deterioro del medio ambiente, y el auge del crimen, la violencia y la coerción organizados para obtener beneficios económicos o poder político⁵¹⁷.

Consiste la característica común de todos estos riesgos en que, a pesar de que los sujetos del sistema político global, Estados y actores no gubernamentales, no coexisten fácilmente ni interactúan sin conflictos, la solución a los mismos requiere la concurrencia de todos⁵¹⁸.

Fueron las circunstancias políticas que rodearon el conflicto entre Iraq y Kuwait, en 1990, las que propiciaron un giro pronunciado en la actitud del Consejo de Seguridad en el ámbito de la seguridad colectiva y que dio paso a la retórica de un *Nuevo Orden Internacional* que consideraba capaz a la comunidad de Estados de imponer las

⁵¹⁷ KING y SCHNEIDER, (2000), pp. 2–3.

⁵¹⁸ ATTINÀ, (1998), p. 159.

exigencias del Derecho internacional mediante los mecanismos de un sistema de seguridad que, por fin, iba a ser auténticamente colectivo⁵¹⁹.

En efecto, desde 1990 hasta el conflicto en la región Yugoslava de Kosovo, en marzo de 1999, se asistió a un protagonismo creciente de las Naciones Unidas⁵²⁰, basado en lo que se ha venido a denominar *la concertación a cinco* del Consejo de Seguridad⁵²¹. Y también, es preciso no olvidarlo, en el papel hegemónico que Estados Unidos desempeñó en aquel momento.

I. LA REUNIÓN EN LA CUMBRE DE ENERO DE 1992 Y SU INMEDIATA EVOLUCIÓN

Es de reseñar como nota predominante la ampliación de potestades experimentadas por el Consejo de Seguridad a raíz de la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de los quince miembros del mismo el 31 de enero de 1992. Se vio en esta reunión un serio intento de reforzar a este órgano, dotándolo de una nueva autoridad y protagonismo que incrementaría las posibilidades de acción de las Naciones Unidas en aras de la adopción de medidas colectivas eficaces para la preservación de la paz y seguridad⁵²².

Por un lado, pareció afianzarse la posibilidad de intervención en virtud del Capítulo VII de la Carta a conflictos internos respecto a los cuales el Consejo dictamina

⁵¹⁹ REMIRO BROTONS, RIQUELME CORTADO, ORIHUELA CALATAYUD, DÍEZ-HOCHLEITNER y PÉREZ-PRAT DURBÁN (1997), p. 939. Sin duda esas circunstancias ambientales se debieron en modo casi exclusivo al giro dado en la política exterior e interior de la URSS durante la era Gorbachov y a la posterior desintegración de la Unión Soviética, con la pretendida apertura de la Federación Rusa hacia Occidente.

⁵²⁰ Como indica ESTRELLA (1999), p. 56, entre los años 1948 a 1988, sólo en trece ocasiones se acordó por las Naciones Unidas la adopción de una operación de mantenimiento de la paz, de las que cinco –Palestina, Líbano, Altos del Golán, Chipre y Cachemira– aún permanecen activas. Se trataba de operaciones clásicas de observación e interposición después de un acuerdo previo de suspensión de hostilidades. En 1988, el Consejo de Seguridad adoptó 15 resoluciones relativas a la paz y seguridad internacionales, 78 en 1994; y entre 1988 y 1995 se iniciaron 23 operaciones.

⁵²¹ DELON (1993), pp. 54 y ss.: sin contar con el precedente de la negociación para la designación de Kurt Waldheim como Secretario General, en 1971, el primer ensayo de la concertación entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad se remontaría, a iniciativa del entonces Secretario General Pérez de Cuellar, al 23 de octubre de 1986, en que interesaría a cada uno de los embajadores de las cinco grandes potencias un acuerdo para poner fin al conflicto entre Irán e Iraq, concertación que se plasmaría en la Resolución 598, de 20 de julio de 1987. Esta *concertación a cinco* se iría institucionalizando y alcanzaría su punto culminante con ocasión de la Guerra del Golfo. La Resolución 678, de 29 de noviembre de 1990, del Consejo de Seguridad, representa, en la historia de las Naciones Unidas, el primer acuerdo entre los miembros permanentes para autorizar el uso de la fuerza contra un Estado que ha cometido una agresión.

⁵²² TORRES BERNÁRDEZ (1993), p. 730.

que ponen en peligro la paz y seguridad internacionales⁵²³. Por otro, la ampliación de los supuestos de hecho que justificarían la ejecución de las medidas previstas en el mismo Capítulo –como sería el caso del terrorismo internacional– e incluso la introducción de cambios en la naturaleza de las mismas⁵²⁴. Se habría iniciado así, precisamente, con la ampliación del concepto de amenaza para la paz y seguridad internacionales –al que se han añadido, según la Declaración efectuada tras la reunión, «las causas no militares de inestabilidad en las esferas económica, social, humanitaria y ecológica»–, la tendencia a un fortalecimiento del Consejo de Seguridad. Mediante un proceso, según el cual sería él mismo quien definiría discrecionalmente la noción de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, la comunidad mundial podría hacer frente a los nuevos retos de un panorama internacional en incesante mutación⁵²⁵.

⁵²³ Así las Resoluciones 713(1991), 724 (1991) y 727 (1992), relativas al conflicto yugoslavo, por las que se aprecia la competencia del Consejo de Seguridad para adoptar las medidas previstas en el Capítulo VII de la Carta cuando se trata de un conflicto interno de un Estado, si aprecia que se produce una situación susceptible de afectar a la paz y seguridad internacionales. Sobre la legitimidad, de acuerdo con lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas, que posee el Consejo de Seguridad para actuar en todo tipo de conflictos, transnacionales e internos, y para caracterizar una situación en la que sobresalen, en el espectro de la violencia, crisis humanitarias, como una amenaza para la paz y seguridad internacionales, *vid.* por todos FERRER LLORET (1998), pp. 391 a 405. Ahora bien, como advierte el autor en la antepenúltima página, existe también una fuerte oposición por una parte de la doctrina a que dicho órgano se erija en: «[...] una especie de gendarme mundial o al menos en un bombero que ponga fin a todos los fuegos – conflictos– que surjan en todo el mundo, cualquiera que sea el coste económico o en vidas humanas que una responsabilidad de este alcance pueda suponer»; y, desde luego, los gobiernos de los Estados capaces de contribuir a ello, no están demasiado dispuestos a asumirlo.

⁵²⁴ ABELLÁN HONRUBIA (1993), p. 9: así la Resolución del Consejo 731 (1992), referente a Libia por los atentados contra el vuelo 103 de *Pan American* y el vuelo 727 de la *Union de Transport Aérien*. Es preciso decir que ya desde 1970 el Consejo de Seguridad se había ocupado de los actos terroristas. Así las Resoluciones 286, sobre el secuestro de aeronaves, la 579 (1985) sobre la toma de rehenes, o la 635 (1989) sobre los actos ilícitos dirigidos contra la seguridad de la aviación civil, aunque es desde 1992 cuando decide enfocar la materia desde el Capítulo VII de la Carta. Según BERMEJO GARCÍA (1999), p. 14, siendo obvio que los actos terroristas constituyen la negación más absoluta de las normas humanitarias y que, en consecuencia, afectan a la comunidad internacional en su conjunto, esto es así sólo en la medida en que estos actos terroristas rompan el equilibrio en las relaciones internacionales, al constituir agresiones o intervenciones en territorio de terceros Estados que puedan constituir una amenaza para la paz y seguridad internacionales. En las páginas 18 a 20, este autor, tras resaltar que el Consejo de Seguridad, si bien no ha autorizado expresamente las acciones armadas contra grupos terroristas, sí al menos ha adoptado una tolerancia tácita, expresa que esta conducta ha cambiado con las Resoluciones 748, de 31 de marzo de 1992, y 883, de 11 de noviembre de 1986, referentes al asunto libio. De la primera extrae los siguientes elementos: a) el Consejo de Seguridad vincula los actos de terrorismo al artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas; b) la falta de cooperación de Libia para responder a las peticiones formuladas en la Resolución 731 es considerada como el Consejo como una amenaza para la paz y seguridad internacionales; c) el Consejo actúa con arreglo al Capítulo VII de la Carta, y d) se adoptan sanciones rigurosas. Estas actuaciones a favor del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales han continuado, como, por ejemplo, las Resoluciones 1214, de 8 de diciembre de 1998, o la 1269, de 19 de octubre de 1999 contra los *talibán* afganos.

⁵²⁵ ABELLÁN HONRUBIA (1993), pp. 10, 14 y 16, se muestra bastante crítica con estas nuevas facultades del Consejo de Seguridad. Frente a lo aducido, es de la opinión que, en el transcurso de esta reunión, los miembros del Consejo, reunidos al máximo nivel, habrían autoestablecido los criterios orientadores de su actuación, en lugar de seguir la práctica de atenerse a los patrones políticos establecidos

Actualmente, bajo la presión los hechos y la influencia de la opinión pública, se está perfilando un nuevo *Derecho de intervención*⁵²⁶. Derecho que actuaría en todo tipo de conflictos, al margen de su naturaleza internacional o interna, y que supondría el empleo de la fuerza, en operaciones de las Naciones Unidas, independientemente de la

por la Asamblea General. El Consejo de Seguridad quedaría sin sujeción a ningún canon claro de control político o jurídico sobre sus acciones; acciones que, según una práctica reciente, tenderían hacia una desviación de poder, con sintomáticas pretensiones de confundir las exigencias de ciertos miembros permanentes con la aplicación del Capítulo VII de la Carta

Para TORRES BERNÁRDEZ (1993), p. 753, se agravaría esto por el hecho de las omisiones que en la Declaración se hacen respecto a la Asamblea General con relación al establecimiento y mantenimiento de la paz. Si bien se tienen en cuenta otros órganos, como son el Secretario General y los Organismos regionales –sobre el papel desempeñado por el Secretario General en cooperación con el Consejo para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, *vid.* AZNAR GÓMEZ (1996), pp. 71 a 98–, en ambos casos su actuación está subordinada al Consejo, con lo que estaría produciendo una identificación de su responsabilidad *primordial* en estos asuntos con una responsabilidad *exclusiva*.

A estas suspicacias habría que añadir, siguiendo a DELON (1993), p. 58, la tendencia de los países pertenecientes al antiguo movimiento de los no alineados, ante las dificultades de definir su identidad en el nuevo contexto político, de ver en los cinco miembros permanentes del Consejo un adversario potencial a sus aspiraciones, tanto más cuanto que ninguno posee el estatuto de miembro permanente.

En todo caso, la concertación a cinco, imprescindible para la actuación del Consejo de Seguridad, parece haber desaparecido con ocasión de la crisis del Kosovo y, tanto Rusia como China, parecen retornar a una postura de confrontación con Occidente, actuación que no puede sino presagiar nuevas paralizaciones de este órgano ante nuevos conflictos internacionales.

⁵²⁶ Es preciso insistir en la diferenciación efectuada por MURDOCK (1956), p. 500, en el sentido que no se puede confundir *intervención* y *acción colectiva*. La primera supondría una actuación coactiva de un Estado sobre otro, sobre la base del concepto de *self-help*, mientras que la segunda constituye un proceso realizado por la comunidad internacional mediante actos de fuerza para la preservación del orden, a través de medios pacíficos o de sanciones. La utilización del término *intervención* en la materia de la que se trata procede del hecho que –como más adelante se expone– dichas actuaciones fueron efectuadas por particulares, independientemente de contar o no con el apoyo de sus gobiernos. La evolución posterior, con la implicación creciente de las Naciones Unidas, ha ido variando, a su vez, las calificaciones de estos actos, por lo que –como también se observará en las siguientes páginas– se ha hablado de *injerencia* y, por último, de *asistencia*. Varios serían los factores que habrían coadyuvado a formar esta opinión pública. Según DOMESTICI-MET (1999 a), pp. 20-21, el precedente habría que buscarlo en la diversificación de funciones humanitarias: frente a la actuación tradicional de la Cruz Roja, la labor realizada, primero en Biafra y después en Afganistán de ciertos *doctores franceses* –De Gaulle pidió a la Cruz Roja francesa que interviniera en Biafra, iniciando lo que entonces era una acción internacional poco habitual. La toma de conciencia de algunos de estos médicos en este conflicto los indujo a emprender sucesivas iniciativas institucionales en los años siguientes– pertenecientes a la asociación *Médicos sin Fronteras*, despertó las simpatías de la gente hacia su trabajo y a favor de las intervenciones de carácter humanitario. WALLENSTEEN y ÖBERG (1999), pp. 87-88, han puesto de relieve cómo, con el fin de la Guerra Fría, han finalizado también las dicotomías tipo derecha-izquierda, prosoviético-prooccidental, democracia-dictadura o comunismo-imperialismo que ocultaban la imagen real de la población. Con el fin de este período, han reaparecido las personas: las cámaras de televisión han mostrado el padecimiento de los seres humanos, no la imagen de los líderes; las tomas han enseñado las consecuencias de las guerras, más que las estrategias militares y los planes políticos. De este modo, los seres humanos han empezado a contar en la *alta política*. FROGNIER (1999), pp. 68 y 72, aduce que los factores determinantes de esta postura son: la persistencia y la transformación de la naturaleza de los conflictos, el nuevo desarrollo del papel de las Naciones Unidas, la creciente influencia de la prensa y la emergencia de nuevos valores en los países desarrollados. Partiendo del hecho que los medios de comunicación constituyen uno de los mecanismos clave en las sociedades modernas –por su papel en términos de información y aumento de la conciencia pública–, destaca cómo la internacionalización de la comunicación ha animado a la gente a implicarse de manera activa en numerosas ONG,s. humanitarias, participación que ha contribuido al surgimiento de unos nuevos valores, denominados *postmaterialistas*, centrados en la paz y el desarrollo.

voluntad de los Estados interesados, cuando estuvieran en peligro la vida y los Derechos humanos fundamentales de la población afectada. Así fue esbozado por el Secretario General de la Organización, Kofi Annan, en su discurso inaugural de la 54ª Sesión de la Asamblea Anual, de 20 de septiembre de 1999⁵²⁷. Propuesta que ha encontrado, de momento, tanto posturas a favor como posiciones de franca reserva⁵²⁸; pero a raíz de la cual se ha producido un precedente muy interesante: la puesta en entredicho de la responsabilidad de las Naciones Unidas por su no intervención, es decir, por no emplear medidas de fuerza cuando fueran necesarias⁵²⁹.

En esta nueva época, la práctica seguida por el Consejo de Seguridad ha sido la mayor utilización de medidas armadas para apoyar el cumplimiento de sus disposiciones⁵³⁰. Continuando con el análisis efectuado por CARDONA LLORÉNS, estas acciones son susceptibles de ser clasificadas en cinco grupos⁵³¹:

⁵²⁷ Según el Secretario General, Ruanda –donde se produjo primero la matanza de cerca de 800.000 personas de la etnia tutsi y las posteriores represalias, cuando el conflicto mudó su cariz, sobre la población de origen hutu– : «[...] definirá para nuestra generación las consecuencias de no actuar cuando se está encarando una masacre» y: «[...] Desde Sierra Leona a Sudán, Angola, los Balcanes, Camboya y Afganistán, hay un gran número de personas que necesitan de la comunidad internacional mucho más que palabras y simpatía».

⁵²⁸ El Primer Ministro francés, por ejemplo, sostuvo el principio de intervención para acudir en defensa de las víctimas. Al contrario, el Presidente argelino se refirió a la necesidad de entender los Derechos humanos no como un absoluto, sino integrado en el contexto nacional; Derechos que deben estar equilibrados por obligaciones de los ciudadanos y gobernados por prioridades ineludibles. El mandatario argelino se mostró opuesto abiertamente a toda intervención unilateral y exigió la necesidad, para toda intervención humanitaria, de la autorización del Estado en cuestión.

⁵²⁹ En 1983, el Relator Especial de la CDI, RIPHAGEN, manifestaba en su *Cuarto informe sobre la responsabilidad de los Estados* (CDI, *Anuario...*, 1983, II, 1ª parte, p. 11), que no tendría objeto que la Comisión se ocupase de las medidas que debería adoptar el Consejo de Seguridad para mantener la paz y seguridad internacionales, ni de las consecuencias de la no adopción de medidas eficaces. El 14 de abril de 2000, a raíz de las conclusiones del informe encargado por las Naciones Unidas y realizado por M. CARLSSON, los miembros del Consejo de Seguridad, a excepción de Francia, han reconocido públicamente la responsabilidad de las Naciones Unidas por no haber sabido poner fin al genocidio ruandés (*vid. «Chronique des Faits Internationaux», en RGDIP, tomo 103/4, p. 768*). En julio de 2000, el comité de investigación encargado por la Organización para la Unidad Africana (OUA) de investigar el genocidio ruandés de 1994, ha publicado un exhaustivo informe, en cuyas conclusiones se establece que la: «[...] terrible conspiración organizada por un pequeño grupo en la elite del Gobierno ruandés» para desatar el genocidio sólo pudo triunfar gracias a una serie de factores externos que lo permitieron, y: «[...] el más importante de todos ellos fue el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sus miembros podían haber evitado el genocidio. Y fracasaron». Por primera vez hasta la fecha, el comité de investigación reclama que el Gobierno ruandés sea compensado económicamente por *todos aquellos que fracasaron en prevenir o mitigar el genocidio*, entre los que también se incluye a Estados Unidos, Francia, Bélgica y la Iglesia Católica (noticia publicada por el diario *ABC*, en el número correspondiente al sábado, 8 de julio).

⁵³⁰ CARDONA LLORÉNS (1995), p. 19.

⁵³¹ CARDONA LLORÉNS, op. cit., p. 19 y ss.

- a) Autorizaciones a operaciones de las Naciones Unidas que actúan sobre la base del Capítulo VII de la Carta, para emplear la fuerza en el desempeño de su misión⁵³².
- b) Autorizaciones a los Estados miembros, tanto en su actuación individual o mediante acuerdos u Organismos regionales, basada en los Capítulos VII y VIII de la Carta, para usar la fuerza con objeto de garantizar el cumplimiento de las medidas de embargo previamente adoptadas por el Consejo⁵³³.
- c) Autorizaciones a Estados miembros, actuando individualmente o por medio de acuerdos u Organismos regionales, en virtud del Capítulo VII de la Carta, para utilizar la fuerza con el fin de apoyar a las operaciones de las Naciones Unidas en el cumplimiento de su misión⁵³⁴.
- d) Autorizaciones a Estados miembros, apoyadas en el Capítulo VII de la Carta, para usar la fuerza para garantizar el cumplimiento de medidas de embargo adoptadas anteriormente por el Consejo⁵³⁵.
- e) Autorizaciones a los Estados miembros, bajo la cobertura del Capítulo VII de la Carta, para recurrir a la fuerza armada con objeto de restablecer la paz y seguridad internacionales⁵³⁶.

Como puede observarse, ninguno de estos grupos contiene el tipo clásico de acción conjunta contemplado en el Capítulo VII de la Carta de la Organización. Predominan en ellos, no obstante, dos aspectos sobresalientes: la autorización a los Estados miembros para hacer uso de la fuerza armada y el recurso a los acuerdos y Organismos regionales. Ambos merecen aunque sea un somero examen, con miras a determinar si estas derivaciones de la acción institucional son susceptibles de generar algún tipo de ilícito internacional.

⁵³² Así, por ejemplo, las Resoluciones 836, de 1993 y 913, de 1994, referentes a Bosnia–Herzegovina; la Resolución 871, de 1993, para Croacia; las Resoluciones 814 y 837, de 1993, para Somalia, y las Resoluciones 912, 918 y 925, de 1994, para Ruanda.

⁵³³ En tal sentido las Resoluciones 787, de 1992, 816 y 820, de 1993, para Bosnia–Herzegovina; la Resolución 794, de 1992, para Somalia, y las Resoluciones 875, de 1993 y 917, de 1994, para Haití.

⁵³⁴ Como puede observarse en las Resoluciones 836 y 844, de 1993, para Bosnia–Herzegovina, y 908, de 1994, para Croacia.

⁵³⁵ Véanse las Resoluciones 665, de 1990 (Conflicto entre Iraq y Kuwait), 787, de 1992 y 820, de 1993 (Bosnia–Herzegovina).

⁵³⁶ Como se ha producido en las Resoluciones 678, de 1990 (Conflicto entre Iraq y Kuwait), 794, de 1992 (Somalia), 929, de 1994 (Ruanda) o 940, de 1994 (Haití), o más recientemente, con la Resolución 1973, de 2011 (Libia).

II. LA DELEGACIÓN DEL USO INSTITUCIONAL DE LA FUERZA EN LOS ESTADOS MIEMBROS

La autorización a Estados miembros para emplear la fuerza en el restablecimiento de la paz y seguridad internacionales tiene su expresión paradigmática en la Resolución 678, de 2 de noviembre de 1990, del Consejo de Seguridad y que dio lugar a las operaciones militares contra Iraq que han pasado a la Historia como la denominada *Primera Guerra del Golfo*⁵³⁷.

Muchas son las opiniones que se han vertido en torno a la naturaleza jurídica de la autorización que contiene el párrafo segundo de dicha norma internacional. Así, se ha señalado la legalidad intrínseca de la disposición, al actuar el Consejo de Seguridad dentro del amplio margen de discrecionalidad que le concede la Carta de las Naciones y cuyo único límite consistiría en no ir contra los principios y propósitos de la misma⁵³⁸. En un sentido similar, se ha afirmado la posesión, por parte del Consejo, en cuanto que órgano encargado de modo primordial del mantenimiento de la paz, de un *poder de crisis*, del que derivaría una dilatada competencia discrecional para inscribir, en su margen de apreciación, el procedimiento represivo que considerase oportuno⁵³⁹; también se ha

⁵³⁷ Más propiamente debería ser calificada como la *Segunda Guerra del Golfo* (la primera fue el largo conflicto bélico mantenido entre Irán e Iraq en los años precedentes). Esta Resolución, en su párrafo 2, dice que el Consejo de Seguridad, actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas:

«Autoriza a los Estados Miembros que cooperan con el Gobierno de Kuwait para que, a menos que Iraq cumpla plenamente para el 15 de enero de 1991 o antes las resoluciones que anteceden, como se indica en el párrafo 1 de la presente resolución, utilicen todos los medios necesarios para hacer respetar y aplicar la resolución 660 (1990) del Consejo de Seguridad y todas las resoluciones pertinentes que la siguieron y para restablecer la paz y seguridad internacionales en la región».

Como han manifestado CARDONA LLORÉNS (1995), p. 29, y DÍEZ DE VELASCO (1999), p. 248, este tipo de autorización se ha repetido en las Resoluciones 794 (1992), referente a Somalia, 929 (1994), relativa a Ruanda y en la 940 (1994), concerniente a Haití. Dado que la Resolución 678 (1990) ha sido la más estudiada por la doctrina, será la que se analice en este trabajo, con la previsión de extender las consideraciones extraídas a las resoluciones que la siguieron.

⁵³⁸ DATIS QUECEDO (1991), p. 114: se desprendería del reconocimiento de que el Consejo no sólo posee los poderes específicos contenidos en la Carta, sino unos poderes generales que le permitiesen cumplir con las funciones que le asigna este texto normativo.

⁵³⁹ WECKEL (1991), p. 166. Subraya el autor el carácter exorbitante del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, del que no se había tomado conciencia hasta la Crisis del Golfo debido a la manifiesta timidez del Consejo exhibida hasta entonces. Llevado hasta sus últimas consecuencias, el Consejo dispondría, en cuanto que investido de un poder de crisis, de plenos poderes para actuar, únicamente limitados por el objeto de su acción (p. 183).

alegado que la Carta de las Naciones Unidas ha establecido a favor del Consejo un Estado de policía y no la creación de un Estado de Derecho.⁵⁴⁰ Desde el otro extremo del espectro de pareceres, se encontraría la postura de quienes sostienen que la Carta impone unos mínimos irrenunciables al Consejo de Seguridad en su actuación de mantenimiento de la paz, de modo especial la seguridad del control, en todo caso, por parte de este órgano, de las medidas adoptadas, lo que exigiría la necesidad de una resolución: «[...] en la que sin dar pie a ninguna duda se determinara a qué Estados se pide su apoyo y en qué cuantía así como la clase de medidas a ejecutar, junto con una dirección y un seguimiento puntual de los acontecimientos a cargo del Consejo»⁵⁴¹.

Se ha aducido, suavizando una posición tan estricta, que estas condiciones no pueden ser exigidas en tanto en cuanto no se celebren los acuerdos especiales del artículo 43⁵⁴². En efecto, el juicio sobre la capacidad para ejercer la acción del artículo 42 sería privativo del propio Consejo, el cual, en todo caso, dispondría de una capacidad limitada, aunque no anulada, de modo que dispondría de la suficiente flexibilidad para negociar con ciertos Estados miembros para que éstos ejecutasen la acción armada mediante el empleo de sus contingentes nacionales; imperativos de la negociación, inducirían al Consejo a recomendar más que a decidir, proporcionando legitimidad a dichas operaciones militares⁵⁴³. Esta interpretación se sustentaría en la redacción del artículo 48 de la Carta que permite que las decisiones tomadas por el Consejo sean llevadas a cabo directamente por ciertos Estados y mediante su acción en los organismos internacionales de que formen parte, al tiempo que da pie a que este órgano pueda efectuar libremente una discriminación entre los miembros de la Organización⁵⁴⁴.

⁵⁴⁰ SUR (1991), p. 33.

⁵⁴¹ ANDRÉS SÁEZ DE SANTAMARÍA ((1991), pp. 117 y ss.

⁵⁴² CARDONA LLORÉNS (1995), p. 30.

⁵⁴³ ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO (1997), pp. 265-266.

⁵⁴⁴ ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO (1997), p. 266. Incidiendo en ello, según ACOSTA ESTÉVEZ y PIÑOLI RULL (1994), pp. 24-25, es la propia Resolución 678 (1990) la que afirma que el Consejo actúa en virtud del Capítulo VII de la Carta, aunque lo hace de un modo genérico; no obstante, aunque no figure de forma expresa, este órgano actúa de conformidad con el artículo 42 del texto legal, cuyas acciones pueden ejercitarse tanto por la vía de los artículos 43 a 47 como por la del artículo 48. Para DÍEZ DE VELASCO (1995), p. 192, ante la ausencia de la aplicación de las medidas comprendidas en los artículos 42 a 47 de la Carta, se habría producido, en la práctica, una sustitución por la acción armada de los Estados miembros, solicitada o autorizada con anterioridad por el Consejo de Seguridad; esta actuación encontraría su acomodo, de modo expreso o tácito en el artículo 48; sin embargo en la edición de 1999 de esta misma obra, el autor se alinea con la opinión de CARDONA LLORÉNS, al que cita expresamente, relativa a que la autorización del Consejo de Seguridad no puede encuadrarse en ningún Capítulo de la Carta.

De acuerdo con el tenor del artículo 48, su aplicación implica, necesariamente, una delegación de una competencia propia del Consejo de Seguridad a favor de los Estados miembros; pero, como tal delegación, debe ir acompañada de un control del delegante sobre la acción ejecutada por el delegado⁵⁴⁵. Y es, precisamente, esa falta de control, la que despierta las críticas mayoritarias⁵⁴⁶, control cuya existencia se niega por no encontrarse en la Resolución 678 (1990) ninguna referencia al Comité de Estado Mayor como órgano puente entre las acciones de los Estados implicados en las operaciones bélicas y la autoridad del Consejo de Seguridad⁵⁴⁷.

⁵⁴⁵ ACOSTA ESTÉVEZ y PIÑOL I RULL (1994), p. 27.

⁵⁴⁶ Como explica WECKEL (1991), p. 185 y ss., la invasión de Kuwait provocó un vasto despliegue militar terrestre y naval en la zona, fundado en la legítima defensa colectiva. La Resolución 661, de 6 de agosto de 1990, vendría a imponer el control del embargo marítimo bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de las Naciones, único órgano competente para decidir, bajo la cobertura legal del artículo 42 de la Carta, el bloqueo de los puertos del agresor, acción que excedería con mucho el alcance de la legítima defensa. Control que el Consejo realizó a través de un Comité creado al efecto en la misma Resolución – sobre la composición, competencias y funcionamiento del mismo, *vid.* KOSKENNIEMI (1991), pp. 119 a 137–. Este paso se ha interpretado en el sentido que el Consejo de Seguridad se hacía cargo de la dirección de la crisis. Cuando las medidas de embargo se revelaron ineficaces, el Consejo adoptó la Resolución 665, de 25 de agosto de 1990, por la que instaba: «[...] a los Estados miembros que cooperan con el Gobierno de Kuwait desplegando fuerzas marítimas en la región, a que utilicen las medidas proporcionadas a las circunstancias concretas que sean necesarias bajo la autoridad del Consejo de Seguridad para detener a todo el transporte marítimo que entre y salga, a fin de inspeccionar y verificar sus cargamentos y destinos y asegurar la aplicación estricta de las disposiciones relativas al transporte marítimo establecidas en la resolución 661 (1990)». Acción que se debería coordinar a través del mecanismo del Comité de Estado Mayor. Es por esto que la Resolución 665 (1990) encontraría pleno apoyo en los artículos 41 y 48 de la Carta (las medidas navales, tanto para el autor como para la doctrina francesa que cita en su trabajo no podrían enmarcarse en el artículo 42 porque el embargo no llegó a transformarse en un bloqueo, sino que sólo confirió facultades de inspección y de desvío de destino de buques; personalmente, no creo que el no reconocimiento del Derecho de presa pueda descalificar el bloqueo, sino que lo transformaría en un bloqueo pacífico, el cual, de acuerdo con lo expresado con anterioridad, encontraría perfecto acomodo, precisamente, en el artículo 42). Este control del Consejo y la intervención del Comité de Estado Mayor no se produce en la Resolución 678 (1990), lo que se ha considerado una inhibición de las responsabilidades del órgano responsable de las Naciones Unidas. Así, REMIRO BROTONS, RIQUELME CORTADO, ORIHUELA CALATAYUD, DÍEZ-HOCHLEITNER y PÉREZ-PRAT DURBÁN (1997), p. 939; GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA (1998), p. 886; CARRILLO SALCEDO (1991), p. 224; ANDRÉS SÁEZ DE SANTAMARÍA (1991), p. 117.

⁵⁴⁷ Es lugar común en la doctrina la afirmación de la nula actuación del Comité de Estado Mayor desde la creación de las Naciones Unidas. Así lo subrayan la totalidad de los autores citados en la nota precedente; sin embargo, tal como manifiesta DELON (1993), p. 54, este Comité existe y se reúne dos veces al mes a nivel de los delegados militares de los miembros permanentes o de sus agregados militares en Nueva York o Washington, aunque estas reuniones sean el único signo de su existencia y que su tarea se vea limitada a fijar el orden del día. La intervención de este órgano que reclamaba la Resolución 665 hizo nacer las esperanzas con relación a una verdadera acción institucional de las Naciones Unidas y la asunción por parte del Consejo de Seguridad de las plenas competencias del Capítulo VII de la Carta. Ahora bien, como desarrolla posteriormente el autor (p. 61), el Comité de Estado Mayor no se ocupó jamás de modo directo de la crisis. Su actuación quedó reducida a algunas reuniones informales de los miembros del Comité, no del Comité en sí mismo, en la misión permanente de Francia ante la Organización; reuniones destinadas a intercambiar información sobre el embargo naval y que servían como satisfacción a ciertos miembros permanentes del Consejo que deseaban un mayor protagonismo de este órgano como señal inequívoca para Iraq del concierto de opiniones de los miembros permanentes del Consejo. Frente a este deseo, se alzaban las reticencias del resto de los cinco grandes. Según DELON, no se podía pasar

Con relación a ello, se ha llegado incluso a afirmar que la acción militar desarrollada a partir de la Resolución 678 se hallaba, en realidad, bajo los auspicios del artículo 106 de la Carta, el cual establece un procedimiento transitorio hasta que se celebren los acuerdos previstos en el artículo 43, y que la práctica del Consejo habría convertido en habitual⁵⁴⁸; método que, literalmente, no requiere expresamente que la acción conjunta emprendida se realice bajo la autoridad del Consejo de Seguridad. No obstante, quien defiende esta tesis afirma que, a pesar de que el precepto no lo señale: «[...] el hecho de que las acciones sean ejecutadas *bajo la autoridad del Consejo de Seguridad* es el mínimo para poder considerar que la acción se hace “*en nombre de la Organización*”», lo que implicaría, necesariamente, que dicho órgano, cuando menos, esté informado de las operaciones, a fin de mantener o suspender en cualquier momento la autorización⁵⁴⁹.

Determinado sector doctrinal refiere la Resolución 678 (1990) al artículo 51 de la Carta. Junto a la acción de las Naciones Unidas, se habría organizado una operación paralela de legítima defensa colectiva, actuación que, si bien habría quedado suspendida por la Resolución 661 (1990), se habría vuelto a activar en virtud de la Resolución 678.

directamente de cuarenta años de confrontación a una plena cooperación militar; es más, era muy dudosa la eficacia que hubiera podido tener el pleno control de las operaciones militares por parte del Comité de Estado Mayor. Las Naciones Unidas no estaban preparadas para esta responsabilidad y los estados mayores de los ejércitos nacionales implicados tampoco tenían intención de intentar la experiencia.

El sistema seguido en las Resoluciones 794 (1992), 929 (1994) y 940 (1994), tal como ponen de relieve ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO (1997), pp 337-338, ha consistido en autorizar el uso de la fuerza a los Estados miembros en consulta con el Secretario General de las Naciones Unidas, sin necesidad de posterior sometimiento a la autoridad del Consejo. La adopción por este órgano de unas modalidades de acción solicitadas y propuestas por el Secretario General se ha utilizado también para autorizar el recurso a la fuerza de determinados Estados para facilitar el suministro de ayuda humanitaria y proteger a las poblaciones civiles víctimas de conflictos armados –como es el caso de las Resoluciones 770 (1992), 816 (1993), 836 (1993), 844 (1993), 908 (1993), 981 (1995) y 998 (1995), en el contexto del conflicto en la antigua Yugoslavia–. En opinión de DELON, (p. 61), este refuerzo de las potestades del Secretario General, sugerido por varios Estados y admitido por el Consejo de Seguridad en el marco de las proposiciones efectuadas por Boutros-Ghali en su informe *Agenda por la Paz*, cuenta con un importante inconveniente: el Secretario General no está capacitado ni cuenta con medios suficientes para dirigir las crisis, ni siquiera para efectuar un seguimiento continuo de las operaciones militares con el comandante militar que se encuentra sobre el terreno.

⁵⁴⁸ El artículo 106 dispone que: «[...] Mientras entran en vigor los convenios especiales previstos en el artículo 43 que a juicio del Consejo de Seguridad lo capaciten para ejercer las atribuciones a que se refiere el artículo 42, las partes en la Declaración de las Cuatro Potencias firmada en Moscú el 30 de octubre de 1943, y Francia, deberán, conforme a las disposiciones del párrafo 5 de esta Declaración, celebrar consultas entre sí, y cuando a ello hubiere lugar, con otros miembros de la Organización, a fin de acordar en nombre de ésta la acción conjunta que fuere necesaria para mantener la paz y seguridad internacionales.»

⁵⁴⁹ CARDONA LLORÉNS (1995), p. 30. En contra de fundamentar jurídicamente la acción bajo la cobertura del artículo 106, WECKEL (1991), p. 191, para quien, de modo manifiesto, el: «[...] Consejo no podía confiar a los aliados de Kuwait la responsabilidad de las medidas de coerción previstas por el artículo 42», puesto que la Carta prohíbe toda delegación de la coacción militar.

Interpretación que encontraría apoyo, precisamente en la misma Resolución 661, en cuyo preámbulo se afirma: «[...] el Derecho natural de legítima defensa, individual o colectiva frente al ataque armado dirigido por Iraq contra Kuwait, consagrado por el artículo 51 de la Carta» y se continúa diciendo, en el punto 9 de la parte dispositiva de la norma, que ninguna de las providencias precedentes «se opondrá a la prestación de asistencia al Gobierno legítimo de Kuwait»⁵⁵⁰.

Ahora bien, aunque la acción del Golfo se fundamentase en un acto de legítima defensa colectiva, se trataría de una legítima defensa *desnaturalizada* que trataría de sustituir a una verdadera acción institucionalizada⁵⁵¹. En ese sentido se ha calificado de *híbrida* la operación militar realizada sobre la base de la Resolución 678⁵⁵². Aprovechando la reacción espontánea de los Estados sobre la base de la legítima defensa colectiva, el Consejo de Seguridad la habría orientado en vistas a realizar las finalidades previstas en el Capítulo VII de la Carta; es decir, los instrumentos militares de la legítima defensa se habrían puesto a disposición de una operación coercitiva de las Naciones Unidas⁵⁵³.

Por último, para algunos, la Resolución 678, implicó pura y simplemente una delegación del Consejo a favor de los Estados miembros que dejaba totalmente a su arbitrio tanto el control del uso de la fuerza armada en el campo de operaciones como, lo que sería más grave, la decisión sobre cuando debía cesar ésta o, dicho de otro modo, en qué momento se consideraría restablecida la paz en la región⁵⁵⁴.

⁵⁵⁰ *Vid.* al respecto WECKEL (1991), p. 188, y GAJA (1990), pp. 696 a 706. Un importante sector de la literatura científica anglosajona es partidaria de esta tesis; *vid.* ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO (1997), pp. 337-338. Señala SUR (1991), pp. 31-32, que parece como si la legítima defensa: «[...] lejos de ser un sustituto de la seguridad colectiva, una alternativa a su funcionamiento, o una fórmula provisional a la espera de su intervención, pueda ser un complemento de ella, incluso constituir una de sus modalidades», lo que podría perfectamente inscribirse en la coherencia del Capítulo VII.

⁵⁵¹ CARRILLO SALCEDO (1990), p. 51 y (1991), pp. 224 y 225.

⁵⁵² SICILIANOS (1995), pp. 26 a 28, citado por ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO (1997), p. 335.

⁵⁵³ WECKEL (1991), pp. 188 a 192. BERMEJO GARCÍA (1993), p. 273, señala que la importancia de los intereses económicos, políticos y estratégicos en la región era tal que los Estados Unidos consideraron el ataque iraquí como *una amenaza a su seguridad nacional*, destacando de modo inmediato a la zona un grupo naval de combate. Fue también a instancias de dicho Estado la reunión urgente del Consejo de Seguridad el mismo 2 de agosto –día de la invasión–, cuyo resultado fue la adopción de la Resolución 660, en la que se condenaba la acción iraquí, se exigía la retirada inmediata e incondicional de las fuerzas invasoras y exigía a las partes negociaciones intensivas para resolver el conflicto.

⁵⁵⁴ REMIRO BROTONS, RIQUELME CORTADO, ORIHUELA CALATAYUD, DÍEZ-HOCHLEITNER y PÉREZ-PRAT DURBÁN (1997), p. 939. En parecido sentido, GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y ANDRÉS

Estas opiniones extremas, de las que se podría deducir la ilegalidad de la Resolución 678 y, por consiguiente, la ilicitud de la acción de las fuerzas multinacionales, aunque en apariencia, dado el tenor del articulado del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, corresponden a razonamientos jurídicamente correctos, no son, sin embargo, totalmente exactas.

En primer lugar, si bien parece que el Consejo de Seguridad se limitó a autorizar una especie de legítima defensa colectiva, en realidad, como ya se ha señalado, estaba utilizando a tales Estados –perfectamente determinados, por demás, por lo que, al dirigirse a ellos de una manera selectiva, la acción, independientemente de su primitiva naturaleza de legítima defensa colectiva, también es susceptible de inscribirse en el marco del artículo 48⁵⁵⁵– como instrumentos de una acción genuinamente institucional; pero, asimismo, éstos actuaron estrictamente en nombre y por cuenta del Consejo⁵⁵⁶. Órgano que, si bien no asumió la dirección táctica de las operaciones, nada obsta a que conservara en todo momento el control político y jurídico de las mismas⁵⁵⁷.

Por otra parte, la autorización del uso de la fuerza en modo alguno consistió en un cheque en blanco. La Resolución 678 fijaba claramente los objetivos estratégicos de fuerza, límite de las acciones tácticas⁵⁵⁸, a la vez que imponía una condición a la ofensiva aliada: el respeto de un lapso de tiempo y el incumplimiento por parte del Estado iraquí de las obligaciones requeridas impuestas mediante *ultimatum*. De hecho, era el Consejo

SÁENZ DE SANTA MARÍA (1998), p. 886, y, por supuesto, ANDRÉS SÁEZ DE SANTAMARÍA (1991), p. 117, ya citada.

⁵⁵⁵ ACOSTA ESTÉVEZ y PIÑOL I RULL (1994), p. 27: los Estados a quienes iba dirigida la autorización para el uso de la fuerza eran: «[...] los Estados Miembros que cooperan con el Gobierno de Kuwait».

⁵⁵⁶ SÁNCHEZ RODRÍGUEZ (1992), p. 35.

⁵⁵⁷ DATIS QUECEDO (1991), p. 115. La laxitud demostrada por el Consejo de Seguridad durante las operaciones, con una intervención *discreta, indirecta y de segundo grado* en su dirección, no habría vulnerado, en palabras de SÁNCHEZ RODRÍGUEZ (1992), p. 58, la amplia discrecionalidad que la Carta le otorga en sentido jurídico; además, habría que poner en duda si la intervención del Comité de Estado Mayor hubiera conducido a otro desenlace sobre el campo de batalla, dado que está integrado por representantes de los cinco miembros permanentes, los cuales habían alcanzado el consenso al votar la Resolución 678 (p. 56). En opinión de ACOSTA ESTÉVEZ y PIÑOL I RULL (1994), p. 40, el Consejo de Seguridad no tienen ninguna obligación jurídica de hacer efectivas las tareas del Comité de Estado Mayor, pues según el artículo 47 de la Carta, se dispone que dicho Comité *se establecerá*, dejando a juicio del Consejo la decisión al respecto.

⁵⁵⁸ Según el punto 2 de la parte dispositiva: «[...] hacer respetar y aplicar la resolución 660 (1990) del Consejo de Seguridad y todas las resoluciones pertinentes que la siguieron». La llamada genérica al restablecimiento de la paz y seguridad internacionales en la región fue interpretada, además, no en el sentido de implicar una destrucción completa del ejército iraquí, sino como una neutralización del mismo que evitase un futuro contraataque y una posterior invasión.

de Seguridad quien disponía la acción coercitiva contra Iraq mediante ésta proclamación de hostilidades condicionada⁵⁵⁹.

Así, la ausencia de control directo de las operaciones militares por parte del Consejo de Seguridad, no conllevaría a la ilicitud de la Resolución 678 (1990), al menos *prima facie*⁵⁶⁰. A favor de la licitud indubitada de la operación *Tormenta del Desierto* obraría el acomodo de la actuación de las fuerzas multinacionales a los postulados de la Resolución 678. El objetivo perseguido en la misma era la liberación de Kuwait y el restablecimiento de su soberanía y de sus instituciones políticas. Los ejércitos aliados se limitaron exclusivamente a ello. Las operaciones militares no podrían, entonces, considerarse como un intento de eliminar el régimen iraquí, y la ocupación temporal del territorio enemigo respondieron a la *lógica de guerra* y no al deseo de conquistar o destruir militarmente a Iraq⁵⁶¹.

La Resolución 678 (1990), pues, no se habría separado en momento alguno de la legalidad, a la luz de los artículos 24, 42 y 48 de la Carta de las Naciones Unidas⁵⁶², y la actuación del ejército multinacional, obrando con sujeción a la misma habría sido perfectamente legítima. Por tanto, la reacción armada contra Iraq y otras operaciones similares que se han adoptado o puedan llevarse a cabo en el futuro, en tanto en cuanto

⁵⁵⁹ WECKEL (1991), p. 188. En efecto, el *ultimatum*, la amenaza de ejecutar la fuerza si Iraq no se avenía a las exigencias de la Resolución, era el Consejo quien lo dirigía y a cuenta de sí mismo, del mismo modo que era éste el que imponía las condiciones a que debía de atenerse el Estado agresor. Sobre las condiciones jurídicas para la validez del *ultimatum*, ver FERNÁNDEZ FLORES (1982), pp. 230-231. El hecho de que en la Resolución 678 no se amenace expresamente con la guerra, sino que se utilice la conocida fórmula de *utilizar todos los medios necesarios*, no desvirtúa la naturaleza jurídica de la declaración de hostilidades condicionada, dado el significado inequívoco que esta expresión posee en la historia de las Naciones Unidas, tal como se ha tenido ocasión de analizar con anterioridad. Sin embargo, como pone de manifiesto CARRILLO SALCEDO (1991), pp. 225-226, según el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Pérez de Cuellar: «[...] las hostilidades no eran una guerra de las Naciones Unidas, sino una guerra autorizada por el Consejo de Seguridad», una guerra de las Naciones Unidas: «[...] hubiera sido una guerra que se hubiera decidido dentro del contexto del artículo 42 de la Carta, y no es el caso. Se ha hecho una formulación un poco intermedia».

⁵⁶⁰ ACOSTA ESTÉVEZ y PIÑOL I RULL (1994), p. 39: de hecho, la actuación habría quedado convalidada por la ulterior práctica, al no haberse producido protesta alguna en el seno del Consejo; desde otro aspecto, la citada Resolución habría quedado fundamentada en el amplio consenso político existente en esos momentos (p. 41).

⁵⁶¹ ACOSTA ESTÉVEZ y PIÑOL I RULL, op cit., p. 32.

⁵⁶² ACOSTA ESTÉVEZ y PIÑOL I RULL, op cit., p. 44. En opinión de WECKEL (1991), p. 189: «[...] el restablecimiento de la paz constituye para las Naciones Unidas un objetivo superior que implica la acción inmediata del Consejo de Seguridad mediante las formas que este órgano juzgue apropiadas. Éste no podría refugiarse tras un argumento de procedimiento para eludir su mayor responsabilidad». Basándose en el dictamen ya citado en capítulos anteriores del Tribunal Internacional de Justicia de 20 de julio de 1962, el autor considera que la postura adoptada por el órgano judicial condena sin lugar a dudas toda interpretación literal y restrictiva del Capítulo VII de la Carta.

se adecuen a las normas que los autorizan, son, según la óptica que se adopte, actos de legítima defensa u operaciones de policía autorizadas por el Consejo de Seguridad. Estas acciones *no constituyen un ilícito internacional*⁵⁶³.

Es preciso, no obstante, efectuar algunas matizaciones. Puede convenirse en que muchas de las críticas recibidas en torno a la operación *Tormenta del Desierto* –y extrapolables a acciones posteriores basadas en los mismos principios–, aunque técnicamente perfectas, adolecen de un sorprendente formalismo jurídico⁵⁶⁴. Es indudable que sólo desde un punto de vista estrictamente normativo puede afirmarse que son únicamente los actos de beligerancia en sí mismos los que actúan contra la seguridad internacional, sin tener presente que son las reacciones que ellos pueden provocar las que inician el proceso, de tal modo que el contenido de la acción de las Naciones Unidas depende rigurosamente del grado de implicación que los Estados están dispuestos a aceptar para poner fin a la situación creada⁵⁶⁵. Como ya se ha tenido ocasión de expresar, el sistema de seguridad colectiva inicialmente previsto en la Carta de la Organización fue abandonado hace muchos años⁵⁶⁶, sustituido por otro sistema de carácter preventivo y no

⁵⁶³ COTTEREAU (1991), p. 107. Cuando menos en lo referente al desencadenamiento de las hostilidades; algo muy distinto sería la responsabilidad nacida por el modo de conducción de los combates; es decir, por la infracción del *ius in bello*.

⁵⁶⁴ CARRILLO SALCEDO (1991), p.p. 224 a 226: Lo cierto es que estas afirmaciones extremas adolecen del defecto de una sobrevaloración del papel de las Naciones Unidas en el concierto internacional, descansan sobre una visión, quizás, un tanto idílica de la Organización como aglutinadora del Derecho internacional y germen de un único ordenamiento jurídico y de un futuro Estado mundial. Y las Naciones Unidas no son un Estado, ni mucho menos, un super-Estado, ni el Consejo de Seguridad es una instancia de autoridad en una comunidad internacional vertebrada e integrada. Mucho más crítico SUR (1991), pp. 32-33: la postura de algunos juristas: «[...] que descubren las virtudes del formalismo y exégetas exigentes de la Carta», obedecería, en realidad, a razones meramente políticas, a su oposición a la guerra como solución justa a un conflicto; esto sería contestar las bases mismas del sistema de la Carta de las Naciones Unidas que descansa, precisamente, sobre la posibilidad de utilizar la fuerza armada contra un Estado que viole sus disposiciones.

⁵⁶⁵ WECKEL (1991), p. 170.

⁵⁶⁶ Los intereses encontrados de las grandes potencias, las reticencias de los Estados miembros, la primacía de los intereses nacionales sobre los de la comunidad internacional, convierten al sistema de seguridad colectiva en un procedimiento muy elaborado sobre el papel, pero de escasa operatividad práctica. Siguiendo lo expresado por ESTRELLA (1999), p. 59, a raíz de la cumbre de 1992, el Consejo de Seguridad, solicitó al Secretario General un:«[...] análisis y recomendaciones sobre formas de reforzar y hacer más efectiva la capacidad de las Naciones Unidas para la diplomacia preventiva y el mantenimiento de la paz». Cinco meses más tarde, el Secretario General, Boutros-Ghali, presentaba su informe *Una Agenda para la paz*, en el que tomando como modelo el caso de Camboya, se contemplaba, incluso, el proceso de construcción de la paz después de los conflictos y la adopción de operaciones para la imposición de la paz. Este ambicioso documento, al que habría que añadir el *Supplement to an Agenda for Peace*, de 1995, planteaba las decisiones necesarias para que las Naciones Unidas pudieran responder a los crecientes retos en materia de seguridad; pero ya advertía el Secretario General que la búsqueda de mejores mecanismos y técnicas sería de muy escasa utilidad si no se contaba con el firme compromiso de los Estados para tomar y respaldar las decisiones necesarias que demandaran los acontecimientos. En opinión del autor,

coercitivo, en el que la Organización pasó a ser utilizada, cuando era políticamente posible, como un mecanismo de amortiguación de las crisis internacionales o como una instancia de pacificación de conflictos internos⁵⁶⁷. En el momento en que la prevención se demuestra ineficaz frente a un Estado decidido a optar por la acción bélica y, cuando la potencia del agresor exige un esfuerzo mayor del que permitirían organizar los mecanismos previstos por la Carta, la respuesta depende, entonces, de la aportación de algún o algunos Estados interesados; concretamente, en el caso del Golfo, del interés de los Estados Unidos⁵⁶⁸. Privado de recursos militares propios, el Consejo de Seguridad ha recurrido en más de una veintena de ocasiones, después del conflicto con Iraq, a la autorización del uso de la fuerza. Obviando la concedida a los *cascos azules* durante el transcurso de operaciones de mantenimiento de la paz, el resto ha recaído de nuevo en Estados miembros, actuando individualmente o en el marco de Organismos regionales⁵⁶⁹. Ahora bien, el recurso a acciones descentralizadas supone una deriva peligrosa que gravita en torno a una disolución de la responsabilidad del Consejo de Seguridad⁵⁷⁰.

Ateniéndose al recurso a las fuerzas militares de algunos Estados miembros, si bien puede asumirse –pues, normalmente, es precedido por un ofrecimiento previo de éstos, habitualmente miembros del Consejo de Seguridad– que forma parte de la lógica de la Carta de las Naciones Unidas, que designa individual y nominalmente a los miembros permanentes del Consejo, el asociar el interés colectivo a su interés individual⁵⁷¹, hay ocasiones en que no existe tal confluencia de intereses, a la vez que tal

la *Agenda por la paz* mantiene hoy su vigencia; son los Estados los que han sido incapaces de asumir sus responsabilidades para con la comunidad internacional.

⁵⁶⁷ CARRILLO SALCEDO (1991), p. 226.

⁵⁶⁸ WECKEL (1991), p. 197. Tiene razón CARRILLO SALCEDO (1990), p. 38, cuando dice que en la actualidad: «[...] se prescinde de la idea de la seguridad colectiva salvo que, excepcionalmente, los miembros permanentes del Consejo de seguridad estén dispuestos a actuar colectivamente en nombre de la Organización, hipótesis en la que nada excluye que el Consejo de Seguridad aplique el Capítulo VII de la Carta». Con relación a ello, siguiendo la reflexión efectuada por ESTRELLA (1999), p. 57, las serias dificultades encontradas para reunir los medios precisos para abordar algunos conflictos en África, en contraposición a la diligencia desplegada en otros puntos del planeta, han transmitido la percepción de que las Naciones Unidas estaban aplicando un doble rasero. Esta incapacidad para actuar se ha traducido en un deterioro del prestigio de la Organización ante los ciudadanos

⁵⁶⁹ REMIRO BROTONS, RIQUELME CORTADO, ORIHUELA CALATAYUD, DÍEZ-HOCHLEITNER y PÉREZ-PRAT DURBÁN (1997), p. 949.

⁵⁷⁰ WECKEL (1991), p. 195.

⁵⁷¹ SUR (1991), p. 34.

procedimiento concede a los Estados la capacidad de imponer condiciones tales que su acción pueda escapar al control del Consejo⁵⁷².

A veces, las divergencias, fruto de una oposición de objetivos, entre los Estados y el Secretario General –actuando éste como delegado del Consejo de Seguridad–, han frustrado la operación⁵⁷³. En otras, la renuencia de los Estados miembros a proporcionar los contingentes y el apoyo necesario derivó a que las fuerzas militares llegaran tarde y que su actuación fuera insuficiente y muy limitada⁵⁷⁴. Pero si, en estos casos, la pasividad

⁵⁷² WECKEL (1991), p. 198. Respecto a la práctica del Consejo de Seguridad de autorizar a los Estados al uso de la fuerza y el interés de las grandes potencias para que no existan suficientes mecanismos de control por parte de este órgano, *vid.* BLOKKER (2000), pp. 541 a 568.

⁵⁷³ Así la operación *Devolver la Esperanza*, ejecutada en virtud de la Resolución 794, de 3 de diciembre de 1992, por la que se constituyó la *Fuerza de Tareas Unificadas*, compuesta por contingentes militares de Italia, Gran Bretaña, Paquistán y Estados Unidos, principal contribuyente y quien tenía el mando unificado de la operación. Las divergencias entre el Comandante militar, representante de los intereses de su Gobierno y el Secretario General, la reticencia por parte de aquél a proceder a la neutralización y requisa de las armas pesadas, así como al desarme de las facciones armadas, provocó una partida prematura de la formación multinacional.

⁵⁷⁴ Tal es el caso de las tropas francesas trasladadas a Ruanda en virtud de la autorización de la Resolución 929, de 22 de junio de 1994. Su llegada al país motivó la denuncia por parte del Frente Patriótico Ruandés de injerencia para proteger a las fuerzas gubernamentales. La coincidencia del desembarco francés con un desplazamiento masivo de la población, limitó la acción militar europea a la creación de una zona humanitaria segura que, si bien permitió la protección de millares de supervivientes y estabilizar los movimientos de los refugiados, llegó tarde para detener el genocidio ya perpetrado y, según opiniones muy críticas, llegó a convertirse en refugio para las milicias y los responsables de las matanzas, los cuales pudieron seguir hostigando a sus víctimas. Peor sucedió en la región de los Grandes Lagos, con motivo de la crisis de los refugiados zaireños y ruandeses. El envío, al final de un contingente multinacional, autorizado por la Resolución 1080, de 9 de noviembre de 1996, además de tardío, coincidió con una evolución inesperada de los acontecimientos, en el sentido de un súbito regreso a Ruanda y Burundi de cientos de miles de refugiados hutus radicados en Zaire. En palabras de MÁRQUEZ CARRASCO (1997), p. 122, ante tal circunstancia: «[...] la reticencia inicial de los Estados dispuestos a participar en dicha fuerza multinacional se convirtió en auténtica retirada, de modo que la intervención internacional se limitó a asegurar que la ayuda humanitaria llegase a Kigali, sin implicarse en su distribución entre los refugiados, y abandonando a su suerte a las personas desplazadas que quedaron errantes en Zaire» (las consideraciones de esta operación, de la anterior y de la citada en la nota precedente se han elaborado según el análisis efectuado por esta autora en la misma obra mencionada, pp. 111 a 122). Si bien la presión de la opinión pública ha influido sobre el Consejo de Seguridad, la posibilidad de maniobra de éste respecto a los Estados miembros no ha mejorado sensiblemente. En Timor oriental, durante la crisis desatada como desenlace de un proceso de autodeterminación tutelado por las Naciones Unidas, cuando las fuerzas multinacionales para la imposición de la paz (INTERFET) han intentado hacerse con el control del territorio para hacer cumplir las disposiciones del Consejo de Seguridad, ya se había extendido la devastación del país, el pavor entre una población privada de los recursos elementales, la deportación de parte de ésta y la persecución y eliminación de los opositores al gobierno indonesio. Como ha resaltado en el estudio del proceso SOREL (2000), pp. 37 a 59 «[...] Timor oriental représente, pour le meilleur et pour le pire, une sorte de résumé de l'histoire moderne dont les ramifications s'étendent bien au-delà de notre siècle finissant», puesto que ha concentrado en algunos kilómetros cuadrados: «[...] toute l'histoire et les contradictions des mutations territoriales de l'époque moderne». Descolonizado de modo desordenado y caótico por Portugal, anexionado por la fuerza por parte de Indonesia, olvidado por el resto de los países e incluso por las propias Naciones Unidas, con motivo de su proceso de autonomía-autodeterminación: «[...] Toute la panoplie des possibles interventions onusiennes sera épuisée en quelques mois sans que la lancinante question d'une action plus efficace face à un désastre humanitaire soit résolue» (p. 44). Así la actuación tanto de la Misión de las Naciones Unidas en Timor para organizar y llevar a efecto la consulta popular (MINUTO), como la

o la intervención tardía no pueden incidir sino en las relaciones de índole política, no sucede igual cuando se produce una extralimitación o una actuación carente de la adecuada cobertura normativa por parte de las fuerzas nacionales.

Nuevamente es necesario retraerse al conflicto iraquí para hallar muestras paradigmáticas de estos comportamientos. Éstos se han producido siguiendo dos coordenadas: con motivo de la puesta en práctica de asistencia humanitaria y con relación a las medidas de desarme y control de armamentos impuestas a Irak en la Resolución 687, de 3 de abril de 1991⁵⁷⁵.

Mediante la Resolución 688, de 5 de abril de 1991, el Consejo de Seguridad condenó la represión ejercida por el gobierno de Bagdad sobre la población civil iraquí y calificó sus consecuencias de peligro para la paz y seguridad internacionales⁵⁷⁶. Incidiendo en que Iraq debía conceder acceso inmediato a todos los que necesitaran ayuda en toda su extensión territorial, encargó al Secretario General –al cual concedía una amplia discrecionalidad– para que organizase la llegada de una ayuda urgente a los refugiados y desplazados. El programa desarrollado por el Secretario General –que incluía la instalación de centros de acogida de refugiados y oficinas humanitarias en la zona septentrional del país– se fundamentaba tanto en la mencionada Resolución como en el Memorándum de Entendimiento negociado con las autoridades iraquíes, protocolo que, a pesar de los obstáculos puestos por Iraq, fue prorrogado y renegociado hasta 1993⁵⁷⁷.

de INTERFET y la carencia de medios respecto a sus misiones de la Administración Transitoria de las Naciones Unidas (ATNUTO) –encargada de ejecutar un complejo proceso de mantenimiento y consolidación de la paz–, habrían mostrado, para SOREL que las Naciones Unidas: «[...] créee pour construire une paix durable, l'Organisation ne serait pas á même d'intervenir militairement et dans l'urgence en cas de crise grave, notamment humanitaire». Constatación que habría llevado al Secretario General, Kofi Annan, durante el debate de la reunión de la Asamblea General, en septiembre de 1999, a mostrar un sombrío balance: «[...] en estimant que le Kosovo ou le Timor oriental, pour des raisons différents, ne peuvent être considérés comme de bons exemples pour le processus de maintien de la paix dans l'avenir» (pp. 56-57).

⁵⁷⁵ Sobre la prestación de la ayuda humanitaria a la población civil iraquí, un análisis bastante exhaustivo se encuentra en MÁRQUEZ CARRASCO (1997), pp. 94 a 101. Con relación a los diversos aspectos de la Resolución 687 (1991), puede consultarse SUR (1991), en especial pp. 50 a 68 y 76 a 83.

⁵⁷⁶ Gracias a la debilidad en que quedó el régimen *baasí* después de la Guerra del Golfo, se desató una revuelta chií en el sur de Iraq, suní en el centro y kurda en el norte. La Guardia Republicana y otras unidades del ejército leales a Sadam Hussein sofocaron la rebelión en el sur y después fueron dirigidas al norte, donde ya se había lanzado gases tóxicos contra la ciudad de Hallabja, con un resultado de más de 5000 víctimas. La población kurda huyó a las montañas, donde el frío, la escasez de alimentos y las enfermedades amenazaron con provocar una terrible tragedia –véase al respecto BALBÍN MEANA (1996), p. 100.

⁵⁷⁷ MÁRQUEZ CARRASCO (1997), p. 95.

Paralelamente, se desplegaba, por parte de las fuerzas multinacionales, la operación *Provide Comfort*, destinada a la creación de una *zona de seguridad* en el norte de Iraq, con objeto de acoger a los refugiados kurdos huidos y acosados tras el fracaso de la rebelión kurda y chií contra el régimen de Sadam Hussein⁵⁷⁸. Si bien, como ha apuntado MÁRQUEZ CARRASCO, algunos partidarios de la doctrina de la injerencia humanitaria han estimado que la Resolución 688 proporcionaba fundamento suficiente a la operación *Proporcionar Alivio*⁵⁷⁹, puede coincidirse con esta autora en que la acción de las fuerzas de la coalición aliada fue una extralimitación sin cobertura alguna en la Resolución ya mencionada, tanto por las declaraciones opuestas del Secretario General de las Naciones Unidas, como por los siguientes hechos: *a)* la distinta dirección de las dos acciones humanitarias; *b)* el diferente alcance respecto al territorio y a la población afectada, mucho más restringido en la operación aliada; *c)* la acción dirigida por el Secretario General preveía la cooperación de las fuerzas armadas y de las autoridades iraquíes, mientras que la operación *Provide Comfort* la ignoraba y se basaba en la coacción de las fuerzas multinacionales, y *d)* la falta de consentimiento del gobierno iraquí para la segunda, lo que iría en contra de lo estipulado en el preámbulo de la norma del Consejo de Seguridad, donde se insistía en el respeto a la soberanía, integridad territorial e independencia política de Iraq⁵⁸⁰.

Ahora bien, si la operación aliada, cuando menos, es indudable que contribuyó al retorno de la población desplazada y a proporcionar la ayuda humanitaria, e indujo al régimen de Bagdad a aceptar el *Memorándum de Entendimiento* propuesto por las Naciones Unidas⁵⁸¹, lo realmente grave fue el establecimiento por parte de los Estados

⁵⁷⁸ ADELMAN (1992), p. 18: la iniciativa de la operación surgió de los gobiernos de Francia y Gran Bretaña; pero terminó bajo liderazgo estadounidense. En la acción, que se prolongó durante cuatro meses, participaron contingentes de estos tres Estados, belgas, luxemburgueses, holandeses, italianos y españoles. España contribuyó con la *Agrupación Alcalá*. Sobre la actuación de la misma en la operación *Provide Comfort*, vid. BALBÍN MEANA (1996), pp. 100 y ss.

⁵⁷⁹ MÁRQUEZ CARRASCO (1997), p. 98: véase la bibliografía mencionada por la autora. Especialmente interesantes son las posturas de MANGAS MARTÍN, al entender que el párrafo 6 de la parte dispositiva de la Resolución 688 (1991) en cuanto se refiere a la cooperación de todos *los Estados* y organizaciones humanitarias y a la adopción de todas las *medidas necesarias*, incluye el recurso a la fuerza; así como la de SCHACHTER, para quien la determinación por el Consejo de Seguridad de la existencia de una amenaza para la paz y seguridad internacionales efectuaba un reclamo a la responsabilidad de las fuerzas multinacionales por su vinculación al conflicto armado previo.

⁵⁸⁰ MÁRQUEZ CARRASCO, op cit., pp. 99-100. En idéntico sentido ADELMAN (1992), p. 18 a 23.

⁵⁸¹ MÁRQUEZ CARRASCO, op cit., pp. 101. Respecto a la aceptación del memorándum, se produjo, según ADELMAN (1992), p. 19, inmediatamente después de que el Presidente estadounidense anunciase la construcción de los campos de refugiados bajo protección de tropas norteamericanas, francesas y británicas. Para BALBÍN MEANA (1996), p. 101, sin la prohibición lanzada por el gobierno norteamericano a Iraq de

Unidos de dos zonas de exclusión aérea, una por encima del paralelo 36 y otra por debajo del paralelo 32, en el interior del territorio iraquí⁵⁸². En dichas zonas se produjeron numerosas intervenciones aéreas estadounidenses contra baterías antiaéreas y bases iraquíes que también provocaron, como en el bombardeo de Basora el 25 de enero de 1999, víctimas civiles; estas acciones, justificadas con el argumento de defender la integridad de las *no-fly-zones* y proteger los aparatos norteamericanos de la amenaza de los misiles antiaéreos, dan la impresión de que, tales zonas de interdicción, constituyen, en realidad, una suerte de ocupación militar, aunque atípica, de parte del territorio iraquí⁵⁸³. Si la operación *Provide Comfort* encuentra una justificación sobre las bases de la urgencia y la eficacia, es difícil no ver en el segundo caso, ante la pasividad del Consejo de Seguridad, la perpetración de un continuado ilícito internacional consentido por las Naciones Unidas y que estaría afectando gravemente al prestigio de ésta Organización⁵⁸⁴.

efectuar operaciones militares más arriba del paralelo 36 y la acción decidida de la operación *Provide Comfort*, el problema humanitario no se habría solucionado, dado el estado, en aquel entonces, de las capacidades políticas de la Organización.

⁵⁸² Esta decisión, a la que luego se sumaron Francia y Gran Bretaña, se fundamentaba en la persecución de que hacía objeto el gobierno de Bagdad a la población de origen kurdo y chií.

⁵⁸³ VILLANI (1999), pp. 460 a 462: acciones que en modo alguno podrían estar amparadas en la Resolución 688 (1991). El objetivo de la misma era la puesta en ejecución de una operación de ayuda humanitaria y se remarcaba el respeto a la integridad territorial de Iraq, lo que no se compadece en absoluto el establecimiento, ampliación –en 1996 se impuso la exclusión de vuelo hasta el sur del paralelo 33, en las proximidades de Bagdad– y mantenimiento por tiempo indefinido de las *no-fly-zones*. Áreas que no sólo se han vetado al sobrevuelo de aeronaves iraquíes, sino también a las operaciones de fuerzas terrestres: tal es el caso del bombardeo de posiciones de defensa aérea por parte de los Estados Unidos el 2 y 3 de septiembre de 1996 como réplica al ataque efectuado el 31 de agosto por el ejército iraquí a la ciudad de Erbil, proclamada capital del Kurdistan libre (p. 461).

⁵⁸⁴ VILLANI (1999), p. 462: presentadas como un medio de constreñir al gobierno de Sadam Hussein a respetar las prescripciones de las Naciones Unidas, en realidad estas acciones, contradiciendo las resoluciones del Consejo de Seguridad, estarían excluyendo a la Organización y a su Secretario General de la gestión de la crisis.

De considerar, efectivamente, este comportamiento como ilícito, parece procedente su calificación como un *hecho continuo*, en cuanto que presenta una prolongación en el tiempo. Como subrayan GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y ANDRÉS SAÉNZ DE SANTAMARÍA (1998), p. 342, sobre la base del comentario efectuado por la CDI al artículo 24 del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados, párrafo 5 (CDI, *Anuario...*, 1978, vol. II, 2ª parte, pp. 91 a 111), la importancia práctica de determinar el tiempo de violación de una obligación internacional y, en consecuencia, de un hecho internacionalmente ilícito, se manifiesta en dos direcciones principales: en la fijación del alcance de la responsabilidad, particularmente en la cuantía de la reparación debida, y en la concreción de la competencia de los tribunales internacionales.

De acuerdo con el artículo 25.1: «[...] La violación de una obligación internacional mediante un hecho del Estado de carácter continuo se producirá en el momento en que comience ese hecho. Sin embargo, el tiempo de perpetración de la violación abarcará todo el período durante el cual ese hecho continúe y siga sin estar en conformidad con la obligación internacional». Violación que, en virtud del artículo 18.3, no existirá sino durante el período durante el cual el hecho se desarrolla y la obligación está en vigor para un Estado. En este caso, tratándose de un contexto de uso de la fuerza prohibido, la obligación transgredida sería oponible a los Estados Unidos, pienso, desde el momento de la declaración de las zonas de interdicción aérea, en cuanto que supondría una amenaza ilícita del recurso a las armas.

Con relación al cumplimiento de las condiciones de desarme impuestas por la sección «C» de la Resolución 687 (1991), es paradigmática la crisis desatada el 13 de enero de 1998 al prohibir el gobierno de Bagdad el acceso a ciertos lugares estratégicos a un equipo de expertos de la Comisión Especial de las Naciones Unidas (UNSCOM)⁵⁸⁵, dirigido por un norteamericano acusado de espionaje⁵⁸⁶. El conflicto se mantuvo durante meses dentro de unos ejes de coordenadas marcados por los esfuerzos diplomáticos, tanto de las Naciones Unidas como de países particulares –miembros del Consejo, por demás–, paralizados por la intransigencia de las autoridades iraquíes, y los deseos norteamericanos de recurrir a la fuerza, solicitud a la que el Consejo de Seguridad no podía acceder ante la amenaza de veto de China y de Rusia⁵⁸⁷. Al final, en virtud de la ambigua expresión contenida en la Resolución 1154, de 2 de marzo de 1998, en la que se disponía, respecto a las medidas impuestas en la Resolución 687 (1991), que: «[...] toda violación tendría muy graves consecuencias», la reiterada negativa iraquí a cumplir sus obligaciones indujo a Estados Unidos y Gran Bretaña a desencadenar la operación *Trueno del Desierto*, consistente en el bombardeo aéreo del territorio iraquí desde el 16 de diciembre de 1998 a la medianoche del día 19⁵⁸⁸.

Establece el artículo 25.2 y 3, una distinción de los hechos continuos en *hechos compuestos* y *hechos complejos*. En este caso, se trataría de un «hecho compuesto». En cuanto que las sucesivas acciones armadas tendentes a imponer las *no-fly-zones* supondrían: «[...] una serie de acciones [...] relativas a casos distintos» –cada acción hostil se debe a una acción precedente iraquí diferente– y, de acuerdo con el citado precepto: «[...] el tiempo de perpetración de la violación abarcará todo el período desde la primera de las acciones [...] que en conjunto constituyan el hecho compuesto que no esté en conformidad con la obligación internacional y mientras se repitan esas acciones». Aunque, es preciso tener en cuenta la propuesta efectuada por el Relator Especial James CRAWFORD, en su *Deuxième rapport sur la responsabilité des États* (Doc. A/CN.4/498, pp. 50 a 60, en concreto pp. 57 y 60). de limitar el concepto de *hechos ilícitos compuestos* a los relativos a *obligaciones sistemáticas*; es decir: «[...] obligaciones derivadas de reglas primarias que definen el comportamiento ilícito como compuesto por actos múltiples o sistemáticos», y de suprimir el concepto de *hecho complejo*, dada su dificultad de deducir la distinción de estas dos clases de hechos continuos mediante la referencia a una norma primaria, propuesta ésta última que fue apoyada de modo general por la CDI en su 52ª sesión. De prosperar las proposiciones del Relator Especial, no creo que ello influyese en el análisis sobre las zonas de interdicción aérea, por cuanto constituiría una violación sistemática de la obligación de respetar la soberanía iraquí sobre su territorio, basada en la fuerza armada.

⁵⁸⁵ Comisión establecida en virtud del artículo 9.b.i. de la Resolución 687.

⁵⁸⁶ Un análisis crítico sobre el origen, desarrollo y conclusión de esta crisis ha sido efectuado por TORRELLI (1998), pp. 435 a 455.

⁵⁸⁷ TORRELLI (1998), p. 439.

⁵⁸⁸ VILLANI (1999), p. 462: la Resolución 1154 (1998) constituyó la confirmación de un memorándum de acuerdo suscrito en Bagdad el 23 de febrero de 1998 entre el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan y el Primer ministro iraquí, Tariq Aziz. En dicho memorándum las Naciones Unidas confirmaron la obligación de todo Estado miembro de respetar la soberanía y la integridad territorial de Iraq, a la par que dicho país aceptaba el inmediato, incondicionado e ilimitado acceso a los inspectores de la UNSCOM y de la AIEA, con el compromiso de la primera de considerar la legítima preocupación del Estado iraquí por la seguridad nacional, la soberanía y la dignidad. El Consejo de Seguridad, en la Resolución 1154, si bien confirma los puntos esenciales del memorándum, advirtió que cualquier eventual

La postura estadounidense, centrada en el argumento de que el uso de la fuerza había sido autorizado ya por las Resoluciones 678 (1990) y 687 (1991) y que: «[...] nada en la nueva resolución lo prohíbe o altera de alguna manera»⁵⁸⁹, sería insostenible, siguiendo a VILLANI⁵⁹⁰, por varios motivos. *Primero*: la autorización de la Resolución 678 a los Estados para usar la fuerza habría precluido en virtud de la aceptación por Iraq de la Resolución 687 y el establecimiento de un alto el fuego definitivo, de acuerdo al párrafo 33 de la parte dispositiva de dicha norma. *Segundo*: El párrafo 34 de ésta indica que el Consejo de Seguridad no excluía la eventualidad de nuevas misiones para la aplicación de la misma y garantizar la paz y seguridad en la región; pero se reservaba la competencia de estas acciones. *Tercero*: La significación que adquiriría el hecho de que el Consejo, en las denuncias de los numerosos incumplimientos de las obligaciones asumidas por Iraq no efectuara ninguna mención al párrafo 2 de la parte dispositiva de la Resolución 678⁵⁹¹. *Cuarto*: la existencia de numerosas resoluciones frente a la negativa del régimen *baasí* de colaborar con la UNSCOM en las que *no se recurría a medidas militares*, sino que el Consejo se inclinó, bien prohibiendo la permanencia o el tránsito por el territorio de los Estados miembros de los funcionarios y militares iraquíes

incumplimiento por parte de Irak *tendría muy graves consecuencias*. Como advierte TORRELLI (1998), pp. 452-453, en el seno del Consejo de Seguridad existían dos posiciones contrapuestas: Francia, Rusia y China eran partidarias de que el Consejo decidiese el modo de reaccionar ante una violación del acuerdo; Estados Unidos y Gran Bretaña deseaban establecer un automatismo entre cualquier infracción y el recurso a la fuerza. La Resolución fue fruto de un compromiso obtenido después de numerosas negociaciones y fue posible gracias a la activa intervención de países no alineados, miembros no permanentes del Consejo: Brasil, Costa Rica, Suecia y Eslovenia que, aunque divididos, se inclinaron por hacer respetar la autoridad del Consejo y rechazar toda respuesta automática. Con todo, los problemas en la redacción de la norma, llevaron a una aplicación de *ambigüedad deliberada* que indujo a que los Estados Unidos interpretasen siempre, unilateralmente, que estaba permitida la respuesta armada inmediata y que se reservasen este Derecho.

⁵⁸⁹ TORRELLI (1998), p. 453: Interpretación desarrollada por el entonces Secretario de Estado adjunto para asuntos políticos, Thomas Pickering, para justificar que la expresión *las más graves consecuencias* implicaba claramente una acción militar.

⁵⁹⁰ VILLANI (1999), pp. 455 a 458.

⁵⁹¹ La única excepción vendría dada, para VILLANI (p. 456), por la Resolución 949, de 15 de octubre de 1994, adoptada con motivo del despliegue de fuerzas iraquíes en dirección a la frontera con Kuwait; pero la cita, efectuada en el preámbulo de esta disposición, no significaría una renovación de la autorización del uso de la fuerza, sino una advertencia a las autoridades de Bagdad. Esta interpretación se apoyaría en la llamada que en esa misma Resolución se realiza a favor del respeto de la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de Iraq. Tampoco podría encontrarse, para este autor, una reminiscencia de la permanencia de la Resolución 678 en la declaración efectuada por el Secretario General de las Naciones Unidas el 14 de enero de 1993, en la que afirmaba que el ataque contra una base de misiles iraquí, realizada el día anterior por la aviación de Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, se encontraba autorizada por ella; la opinión particular del Secretario General no sería representativa de la posición oficial de la Organización (de hecho, el Reino Unido justificó su acción invocando el Derecho de legítima defensa). Frente a esta declaración se encontraría, además, y en relación directa con la crisis en cuestión, otra del Secretario General, de 8 de marzo de 1998, según la cual –la cita es de TORRELLI (1998), p. 454– toda acción militar necesitaría unas consultas previas del Consejo.

responsables de la falta de colaboración, bien por la renovación y el mantenimiento del embargo económico⁵⁹². Y, por último, la absoluta falta de compatibilidad que presentó el bombardeo con la exigencia de respeto a la soberanía de Iraq.

Falta de cobertura normativa, la intervención angloamericana habría violado el principio de Derecho internacional relativo a la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, contenido en la Carta de las Naciones Unidas. Y si, quizá, puede discutirse que tal una violación sea lo suficientemente grave como para configurarla como una agresión, según la Resolución 3314 de la Asamblea General⁵⁹³.

III. EL RECURSO A LA COOPERACIÓN CON LOS ORGANISMOS REGIONALES

Según el análisis efectuado por MOMTAZ, la decisión del Consejo de Seguridad de delegar la acción coercitiva en las Organizaciones regionales, arranca de la reunión de dicho órgano, a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, a finales de enero de 1992; decisión que más tarde fue recogida en el importante informe del Secretario General, denominado *Agenda para la paz* y que constituyó la base y programa sobre la que afrontar las crisis que pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales⁵⁹⁴.

La sugerencia de tal delegación se basa en el hecho de que, ante las crisis a las que se enfrentan las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad no dispone de la capacidad de desplegar, dirigir y ejercer el mando de las operaciones emprendidas contra acciones que amenazan la paz, suponen una ruptura de la misma o constituyen actos de agresión⁵⁹⁵. Y

⁵⁹² Así las Resoluciones 1134 y 1137, de 23 de octubre y 12 de noviembre de 1997, y la Resolución 1205, de 5 de noviembre de 1998.

⁵⁹³ VILLANI (1999), p. 459: para el autor, esa parece ser la conclusión.

⁵⁹⁴ MOMTAZ (1997), p. 105: BOUTROS GHALI, siguiendo una línea iniciada por su predecesor, Pérez de Cuellar, se pronunciaba, en su informe *Agenda para la paz: Diplomacia preventiva, restablecimiento de la paz, mantenimiento de la paz* (Doc. UN A/47/277-S/24111) –también denominada, especialmente en las versiones transcritas al castellano, *Programa para la paz*–, partidario de una colaboración más estrecha entre las Naciones Unidas y las Organizaciones regionales. De acuerdo con el párrafo núm. 64 de este documento (p. 20), el potencial de estas Organizaciones podía contribuir a aligerar la labor del Consejo de Seguridad mediante una delegación de poder en su favor.

⁵⁹⁵ MOMTAZ (1997), p. 106: Así habría sido indicado por el Secretario General en su documento *Suplemento a la Agenda para la paz: informe de situación presentado por el Secretario General con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas* (Doc. UN A/50/60-S/1995/1), de 25 de enero de 1995, párrafos 77 y 86. En efecto, en el primero (p. 20), se dice: «Uno de los logros de la Carta de las Naciones Unidas fue facultar a la Organización para que pudiera adoptar medidas coercitivas contra los responsables de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. Ahora bien, ni el Consejo de Seguridad ni el Secretario General tienen actualmente capacidad para desplegar, dirigir, mandar y controlar

mucho menos si esas acciones trascienden el ámbito clásico de lo que se han venido considerando como sanciones por el incumplimiento de la obligación de abstenerse del uso de la fuerza.⁵⁹⁶

operaciones para aplicar esas medidas, con excepción, quizás, de operaciones de muy pequeña escala. A mi juicio, convendría, a largo plazo, que las Naciones Unidas contaran con esa capacidad. Sería insensato tratar de crearla ahora, cuando la Organización carece de recursos y se encuentra presionada al máximo para desempeñar las funciones, que exigen menos esfuerzos de establecimiento y mantenimiento de la paz que se le han encomendado». Y, en el segundo (pp. 21-22), refiriéndose a las modalidades de colaboración, junto a las consultas y el apoyo diplomático, se contemplan el *apoyo operacional* – un ejemplo ilustrativo sería la participación de la fuerza aérea de la OTAN para apoyar a la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) en la ex Yugoslavia–, el *despliegue conjunto* –como son las misiones sobre el terreno de las Naciones Unidas conjuntamente con la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) en Liberia y con la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en Georgia– y las *operaciones conjuntas*, cual es el caso de Haití, en que las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos (OEA) se dividen la dotación de personal, la dirección y la financiación de la misión.

⁵⁹⁶ Parte el Secretario General, de acuerdo con el estudio efectuado por FERNÁNDEZ SEGADO (1996), pp. 163 y ss. de los documentos *Agenda para la paz* y su *Suplemento*, de una reflexión en torno a la idea que los esfuerzos de la Organización para la preservación de la paz y seguridad en el mundo deben de englobar temas que trascienden a las amenazas militares en su vertiente clásica. A su juicio, los objetivos de las Naciones Unidas se concretan en: *a)* determinar, en sus mismos comienzos, las situaciones susceptibles de generar conflictos, para, por medio de la diplomacia, eliminar los riesgos antes del estallido de la violencia; *b)* Una vez desencadenado un conflicto, adoptar medidas de establecimiento de la paz; *c)* Preservar la paz mediante medidas de mantenimiento de la misma; *d)* la voluntad de consolidar la paz en sus distintos contextos, y *e)* en una perspectiva global, tratar de poner fin a las causas más profundas de los conflictos. En vista de todo ello, la *diplomacia preventiva* comprendería las medidas encaminadas a evitar el nacimiento de controversias, a impedir que éstas se transformen en conflictos y a que éstos se extiendan; mediante acciones de *establecimiento de la paz* se tendería a que las partes enfrentadas llegasen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos, como los previstos en el Capítulo VI de la Carta; por *mantenimiento de la paz* se entendería el despliegue de una fuerza de las Naciones Unidas sobre el terreno para salvaguardar las condiciones de paz; por último, la *consolidación de la paz* requeriría una serie de medidas para individualizar y fortalecer las estructuras que tiendan a reforzar la paz, con objeto de evitar una reanudación del conflicto. En el *Suplemento a la Agenda para la paz*, el Secretario General identificaba, entre la gama de instrumentos capaces de reducir y regular los conflictos, algunos de naturaleza coercitiva, susceptibles de ser adoptados sobre la base del Capítulo VII de la Carta: las sanciones y las acciones de *imposición de la paz*, medidas que pueden ser adoptadas, al contrario de las anteriores, sin el consentimiento de los implicados. Respecto a las medidas de imposición de la paz, MOMTAZ, p. 113, subraya que: «[...] cualquiera que éstas sean, la ejecución de tales acciones que necesitan del recurso a la fuerza, exige de medios militares más importantes que aquellos de los que disponen las fuerzas clásicas de mantenimiento de la paz». Esta sería la razón por la cual el Secretario General habría propuesto confiar este género de operaciones a unas unidades de *imposición de la paz* mejor armadas que las enviadas para mantener la paz –incluyendo armamento pesado– y con una preparación más intensiva. Atendiendo a la constitución de estas fuerzas, el Consejo de Seguridad, según el autor, no habría tenido otra opción que recurrir, para aplicar sus decisiones, a los medios de que disponen las Organizaciones regionales. Un análisis similar de estos documentos del Secretario General lo ha efectuado DE ARCE Y TERMES (1993), pp. 53 y ss.

Y no sólo sería la carencia de medios materiales lo que habría inducido a este órgano a adoptar esta solución, sino también la escasez de recursos financieros. Ya las operaciones de mantenimiento de la paz suponen para las Naciones Unidas un problema económico de difícil resolución –*vid.* al respecto DORMOY (1993), pp. 130 a 154–. Si bien, después de ensayar otras fórmulas, tales como el financiamiento de la operación por las partes más directamente implicadas –caso de la Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental (FSNU), en 1962, y de la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Yemen (UNYOM), en 1963–, o el recurso a las contribuciones voluntarias –caso de la Fuerza de las Naciones Unidas encargada del Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNIFICYP), en 1964–, mediante la Resolución de la Asamblea General 3101 (XVIII), de 11 de diciembre de 1973, se implantaba un reparto colectivo de la carga financiera, los aspectos del mandato inicial al Comité especial creado para la recaudación (denominado Comité de los 34) y sus principios rectores, no han sido aplicados jamás, optando por un sistema informal de contribuciones voluntarias, hasta llegar a la financiación de FORPRONU II –

Como ha subrayado DÍEZ DE VELASCO, la Carta de las Naciones Unidas no pretende establecer un monopolio de la Organización para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales; muy al contrario, según el artículo 52.1 de la misma: «[...] Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos y Organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas»⁵⁹⁷.

Dos problemas fundamentales se suscitan, sin embargo, con relación al recurso a las Organizaciones regionales: la concreta identificación de los sujetos autorizados y su coordinación⁵⁹⁸.

Respecto al primero, lo primero que se plantea es qué se ha de entender por Organismos regionales a los efectos de estas misiones encomendadas por el Consejo de Seguridad.

Tradicionalmente, se ha distinguido entre los *tratados de legítima defensa colectiva* y los *acuerdos u Organismos regionales de seguridad colectiva*⁵⁹⁹. Los primeros, consistirían en alianzas defensivas cuyo objeto sería la protección armada de sus miembros y exclusivamente de ellos, por lo que obrarían en virtud del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, y la naturaleza de esta defensa colectiva en nada se

FORPRONU I fue financiado según el sistema establecido por la Resolución 3101– en que se ha hecho recaer el coste de la operación sobre los Estados que han proporcionado las tropas. El propósito de que, tanto los medios materiales como los financieros recaigan sobre las Organizaciones regionales, habría conducido a que también se encomendase a éstas operaciones de mantenimiento de la paz (piénsese en la actuación de la IFOR, SFOR y KFOR, cuyo núcleo fundamental de fuerzas, sostenidas logística y presupuestariamente por los Estados contribuyentes, fue aportado por la OTAN).

⁵⁹⁷ DÍEZ DE VELASCO (1999), p. 260: no obstante, como habría señalado BOUTROS-GHALI (*Agenda para la paz...*, párrafo 60): «[...] la guerra fría obstaculizó la debida aplicación de las disposiciones del Capítulo VIII; es más, en esa época, los acuerdos regionales ocasionalmente entorpecieron el arreglo de controversias de la forma prevista en la Carta». Según ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO (1997), p. 357: «[...] se ha observado que entre 1945 y 1989 sólo en la crisis del Congo (1960-1964) un organismo regional (la OUA) habría participado en la aplicación de medidas coercitivas», desde una perspectiva muy amplia de las medidas previstas en el artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas. Según ha expresado FERNÁNDEZ–FLORES (1982), p. 155: La actuación, por medio de la fuerza, de los Organismos regionales, entra dentro del mecanismo de seguridad colectiva, derivando hacia un auténtico *federalismo institucional*.

⁵⁹⁸ REMIRO BROTONS, RIQUELME CORTADO, ORIHUELA CALATAYUD, DÍEZ-HOCHLEITNER y PÉREZ-PRAT DURBÁN (1997), p. 949.

⁵⁹⁹ FERNÁNDEZ–FLORES (1983), pp. 105–106.

diferenciaría de la legítima defensa individual⁶⁰⁰. Los Acuerdos u Organismos regionales, contemplados en el Capítulo VIII de la Carta, artículos 52 y 53, quedan constituidos como parte del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas. Su misión es el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales en un marco regional, y pueden dirigir sus esfuerzos tanto en la línea de un arreglo pacífico de las controversias como mediante acciones coercitivas. Estas acciones armadas se ejecutarían bajo la dirección del Consejo de Seguridad y dentro del mecanismo general de la seguridad colectiva⁶⁰¹.

Actualmente, la peligrosidad y complejidad que presentan las operaciones de mantenimiento de la paz, al sobrepasar las capacidades de las fuerzas clásicas enviadas por las Naciones Unidas, encargadas hasta el momento tan sólo de vigilar un alto el fuego aceptado por las partes beligerantes, habrían aconsejado al Secretario General a interpretar en un sentido amplio la fórmula *Acuerdos u Organismos regionales*, lo cual se vería favorecido por la ausencia, en el Capítulo VIII de la Carta, de una definición precisa de la noción de éstos⁶⁰².

Durante estos últimos años el Consejo de Seguridad ha mantenido una interpretación extensa de los conceptos de *Acuerdos y Organismos regionales*, en las distintas resoluciones en las que de modo implícito ha invocado el Capítulo VIII de la

⁶⁰⁰ FERNÁNDEZ-FLORES (1983), p. 106: estos pactos de defensa pueden efectuarse bien con carácter previo a un ataque armado y de modo permanente, bien como compromisos circunstanciales ante una agresión o la amenaza de la misma. De acuerdo con MOMTAZ (1997), pp. 107-108, si bien Francia sostuvo la tesis minoritaria, durante la Conferencia de San Francisco, de que los tratados de asistencia mutua deberían ser considerados acuerdos regionales según el Capítulo VIII de la Carta, esto fue rechazado por la URSS después de la creación de la OTAN y fue abandonado definitivamente tras la aparición del Pacto de Varsovia. Para los fundadores de la OTAN, los tratados de Bruselas de 1948 y el de Washington de 1949, no pueden ser considerados acuerdos regionales en el sentido del artículo 52. Las acciones que podían emprender diferían de las acciones coercitivas previstas por el artículo 53, dado que éstas únicamente pueden ser ejecutadas con la autorización del Consejo de Seguridad; al contrario, las acciones contempladas en el marco de la OTAN estarían fundamentadas en el Derecho natural de legítima defensa colectiva recogido en el artículo 51.

⁶⁰¹ MOMTAZ (1997), p. 107: la diferencia entre los acuerdos y los Organismos regionales estribaría en la menor estructuración de los primeros, los cuales no constituirían una institución permanente ni, por lo tanto, poseerían personalidad jurídica internacional. No obstante la identificación de los acuerdos y Organismos regionales no sería pacífica. Mientras que para este autor (p. 108) esta calificación únicamente se habría atribuido de forma unánime a la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización para la Unidad Africana (OUA) y la Liga Árabe, tal consideración respecta a esta última habría sido muy contestada. Así, por ejemplo, para FERNÁNDEZ-FLORES (1983), p. 106, sería una alianza defensiva idéntica a la OTAN o al extinto Pacto de Varsovia, si bien el carácter de Organismo regional de la misma se vio reconocido expresamente en la Resolución 477, adoptada por la Asamblea General en su 5ª sesión.

⁶⁰² MOMTAZ (1997), p. 109: Así vendría reflejado en el párrafo 61 de la *Agenda para la paz*.

Carta⁶⁰³. Tanto más flexible cuanto que la llamada a la cooperación con estas entidades la efectúa el Consejo mediante fórmulas tan amplias que sólo el contexto regional coadyuva a su determinación, aunque la identificación material de los sujetos antecede, en la lógica del proceso decisorio de éste órgano, a la plasmación formal de la solicitud o autorización para actuar en el cuerpo de una resolución⁶⁰⁴. Aunque, en un principio, la noción amplia de *Acuerdos y Organismos regionales* no pareció ser compartida por el Tribunal Internacional de Justicia⁶⁰⁵, ha sido la Asamblea General, con su Resolución 49/57, de 9 de diciembre de 1994, que incluye como Anexo la *Declaración sobre el mejoramiento de la Cooperación entre las Naciones Unidas y las Organizaciones regionales para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*, la que ha venido a ratificar la práctica seguida por el Consejo. De esta norma, se deduce claramente que los acuerdos regionales tienen: «[...] diversidad de mandatos, alcance y composición», resultando imposible extraer del artículo 52 de la Carta unos caracteres generales que permitan definirlos, de tal modo que el único límite operativo establecido por el texto fundacional de la Organización es que tales acuerdos y organismos, así como sus actividades, deben ser conformes con los propósitos y principios de las Naciones

⁶⁰³ DÍEZ DE VELASCO (1999), p. 262: Se han considerado acuerdos y Organismos regionales a la OUA [Resolución 751 (1992)], a la Comunidad Europea [Resolución 727 (1992)], a la OEA [Resolución 841 (1993)], a la Liga de Estados Árabes y a la Organización de la Conferencia Islámica [Resolución 751 (1992)], a la Comunidad Económica de Estados del África Occidental [Resolución 788 (1992)], a la OTAN [Resolución 816 (1993)], a la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa [Resolución 743 (1992)], a la Unión Europea Occidental [Resolución 787 (1992)], o a la Comunidad de Estados Independientes [Resolución 1167 (1998)].

⁶⁰⁴ REMIRO BROTONS, RIQUELME CORTADO, ORIHUELA CALATAYUD, DÍEZ-HOCHLEITNER y PÉREZ-PRAT DURBÁN (1997), p. 949. En efecto, la mayor parte de las resoluciones del Consejo de Seguridad emplean una expresión similar mediante la que se autoriza: «[...] a los Estados actuando a nivel nacional o en el marco de los acuerdos u Organismos regionales de que formen parte», sin explicitar quiénes son los unos y los otros.

⁶⁰⁵ En el contencioso entre Nicaragua y los Estados Unidos con motivo de actividades militares y paramilitares en el primer Estado, el Tribunal manifestó sus serias dudas respecto a que el grupo de Estados implicados en un proceso regional de negociación, conocido como *Grupo de Contadora*, fuera un acuerdo regional en el sentido del artículo 52 de la Carta (*Asunto de las actividades militares y paramilitares en contra Nicaragua, Competencia del Tribunal y recepción de la demanda*, CIJ, *Recueil*, 1984, pp. 432 y 440).

Unidas⁶⁰⁶. Esta concepción extensa convierte, pues, en obsoleta, la distinción efectuada entre Acuerdos y Organismos regionales y alianzas defensivas⁶⁰⁷.

Ahora bien, el recurso generalizado al apoyo en este tipo de entidades de carácter internacional⁶⁰⁸, ha provocado una creciente tendencia, por parte de las Organizaciones regionales, a asumir misiones en materia de gestión de crisis, con un desplazamiento del centro de gravedad político y operativo hacia la periferia de las Naciones Unidas⁶⁰⁹. Unido a esto, aparecen nuevos actores no institucionalizados, como los numerosos Grupos de Contacto y el G-8, que están asumiendo cada vez mayor protagonismo en una labor tradicionalmente reservada al Consejo de Seguridad o al Secretario General de las Naciones Unidas, como es la diplomacia preventiva o la negociación diplomática de los acuerdos para poner fin a las crisis⁶¹⁰.

Probablemente, este tipo de soluciones viene impuesto por la nueva naturaleza de los conflictos modernos, muchos de los cuales podrían encuadrarse en lo que HUNTINGTON ha denominado *conflictos de línea de fractura*, en los que los Estados secundarios y centrales de un grupo de *países emparentados* primero apoyan a los protagonistas principales de la crisis y luego, en función de la evolución de la misma, median para atajarla e incluso ejercen coacción sobre éstos para conseguirlo⁶¹¹. De lo que no cabe duda es que este creciente recurso a la utilización de otros mecanismos, al margen de las

⁶⁰⁶ DÍEZ DE VELASCO (1999), p. 262. Además de los principios contenidos en la Resolución 49/57, indica el autor que, con relación al proceso de cooperación emprendido con la OUA y otros Organismos regionales en África durante el año 1998, las resoluciones adoptadas al respecto contendrían algunos principios generales que serían aplicables *mutatis mutandis*, a todas las relaciones con las Organizaciones regionales (*vid.* lo expresado en p. 161). Sobre las soluciones regionales en el África Subsahariana, puede verse un estudio interesante de GARCÍA GONZÁLEZ (1999), pp. 12 a 17.

⁶⁰⁷ MOMTAZ (1997), p. 110.

⁶⁰⁸ Un estudio sobre las relaciones de las Naciones Unidas con los acuerdos y Organismos regionales en materia de arreglo de controversias, en casos de amenazas o quebrantamiento de la paz y en el ámbito de las operaciones de mantenimiento de la paz, es realizado por DÍEZ DE VELASCO (1999), pp. 263 y ss.

⁶⁰⁹ ESTRELLA (1999), p.57.

⁶¹⁰ ESTRELLA, *Ibidem*: acuerdos que, confirmando la opinión del autor, deberían, en todo caso, ser certificados y legitimados por el Consejo mediante la oportuna resolución.

⁶¹¹ Las tesis de HUNTINGTON sobre el choque de civilizaciones han sido muy criticadas; no obstante, él mismo indica que se trata únicamente de un modelo simplificado para intentar comprender la realidad internacional multipolar surgida después de la Guerra Fría [HUNTINGTON (1997), pp. 21 a 63]. Los conflictos de línea de fractura los define a partir de las conflagraciones surgidas de la fragmentación de la antigua Yugoslavia. Verdaderamente, en este supuesto, la realidad es plenamente coincidente con el modelo. Respecto a los Estados actores y su diversa posición en la crisis [HUNTINGTON, *ibidem*, pp. 302 a 305], creo que puede generalizarse dicho patrón obviando las características culturales y étnicas –o civilizatorias, como diría el autor– y considerando Estados emparentados a todos los que se sitúan en una órbita de intereses concurrentes muy definidos.

Naciones Unidas, para la resolución de conflictos, conlleva los riesgos de vaciar de contenido al Consejo de Seguridad como fuente de legitimidad y de la proliferación de las actuaciones unilaterales⁶¹².

Resta, pues, el problema de la coordinación de las acciones entre las Naciones Unidas y las Organizaciones regionales.

Respecto a la necesaria iniciativa previa, por parte de las Naciones Unidas, en las acciones coercitivas, los trabajos preparatorios de la Conferencia de San Francisco mostrarían claramente que, para los redactores de la Carta, todas las acciones emprendidas sobre la base del Capítulo VII de este texto, serían coercitivas por naturaleza y que no se podría distinguir entre las previstas en el artículo 41 y las contempladas en el artículo 42. En virtud del artículo 53, las Organizaciones regionales estarían sometidas al poder jerárquico del Consejo de Seguridad y deberían solicitar su autorización antes de emprender cualquier acción coactiva, tanto si se trata del uso de la fuerza armada, como si se pretende la aplicación de sanciones económicas o la ruptura de las relaciones diplomáticas⁶¹³. Esta interpretación extensiva del concepto de *acción coercitiva* habría sido rechazada, sin embargo, después de las discusiones del Consejo de Seguridad respecto a la demanda de la República Dominicana, en 1960, y a la crisis de Cuba, en 1962; en ambas ocasiones, la mayoría de los Estados estimaron que la aplicación de sanciones de tipo económico no podía ser considerada, en cuanto tal, como una acción coercitiva y que la autorización del Consejo de Seguridad no era exigible más que para la ejecución del llamamiento a la fuerza emitido por las Organizaciones regionales⁶¹⁴.

⁶¹² ESTRELLA (1999), p.58. Así sucedió, por ejemplo, en las Resoluciones 788, de 9 de noviembre de 1992, y 813, de 26 de marzo de 1993, en que el Consejo de Seguridad, durante la guerra civil de Liberia, ratificó el embargo de armas con destino a este país *adoptado previamente* por la Comunidad de Estados de África Occidental (CEDAO), una Organización regional de integración económica [vid. MOMTAZ (1997), p. 109].

⁶¹³ MOMTAZ (1997), p. 111.

⁶¹⁴ MOMTAZ, op.cit., pp. 111-112: desde luego, cualquier Estado puede adoptar por propia iniciativa y, sin violar los principios de Derecho internacional de la Carta, una interrupción de sus relaciones comerciales o diplomáticas con otro, sin necesidad de pedir autorización alguna al Consejo de Seguridad, por lo que sería absurdo exigírsela cuando actuase en el marco de una Organización regional. Además, en el *Suplemento a la Agenda para la paz*, el Secretario General circunscribía las acciones coactivas al desarme de una facción, si es ejecutado con motivo de una acción emprendida en virtud del Capítulo VII de la Carta, las sanciones y las medidas de imposición de la paz.

Se plantean ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO (1997), p. 358, la base legal que sustentaría las acciones de fuerza emprendidas por las Organizaciones regionales. El Consejo de Seguridad, en virtud del artículo 53 de la Carta, actuaría en el marco del Capítulo VIII; pero en la práctica ha utilizado a los Organismos regionales en acciones que fundamentaba en el Capítulo VII [por ejemplo en las

Únicamente se exige, pues, pero de modo estrictamente necesario, la autorización previa del Consejo de Seguridad cuando se trata de acciones que son competencia exclusiva de éste órgano, especialmente, cuando consisten en el uso de la fuerza. Lo contrario sería desconocer que la obligación impuesta por el artículo 53 constituye una garantía contra los excesos de algunos Estados que ocupan una posición dominante en el seno de ciertas Organizaciones regionales⁶¹⁵.

Ciertamente, esto no ha sido siempre así: la cuarentena de Cuba, decidida por la Organización de Estados Americanos (OEA), fue puesta en práctica sin la aquiescencia previa del Consejo de Seguridad, al igual que la aplicación de sanciones a Liberia, decididas por la Comunidad de Estados de África Occidental (CEDAO) y aplicadas por las fuerzas de interposición de esta Organización regional después de informar tan sólo de su adopción al Consejo⁶¹⁶. Y, directamente relacionado por el uso de la fuerza, se ha hecho notar que en la Resolución 1031, de 13 de diciembre de 1995, por la que se autorizó el establecimiento de la IFOR en el territorio de Bosnia-Herzegovina, en realidad no se estaba autorizando el uso de la fuerza a este contingente multinacional, sino que

Resoluciones 816 (1993), 836 (1993) y 844 (1993)]. Para los autores, caben dos interpretaciones posibles: a) ubicar tales acciones sobre la base del artículo 48, y b) presumir que el Consejo se apoya en el Capítulo VII simplemente para reforzar el carácter coercitivo de tales medidas, asumiendo que puede apoyarse en los acuerdos y Organismos regionales gracias al Capítulo VIII. Pienso que la segunda hipótesis es la más correcta. En toda acción de fuerza efectuada por una alianza u organización regional se distinguirían dos procesos: el recurso a este organismo (con sede en el Capítulo VIII) y las medidas coercitivas decididas por el Consejo de Seguridad (fundamentadas en el Capítulo VII).

CARDONA LLORÉNS, (1995), pp. 14–15, se pregunta si, cuando las medidas coercitivas consistan en el uso de la fuerza, los Organismos regionales deben actuar bajo la dirección del Consejo de Seguridad asistido por su Comité de Estado Mayor. A favor de ello actuaría el artículo 46 de la Carta, en el que no se contemplan excepciones a la competencia de aquél para planificar las acciones armadas, así como la previsión del artículo 47.4 relativa a que, el citado Comité, con autorización del Consejo, pueda crear subcomités regionales; esto sería susceptible de ser interpretado en el sentido de que, caso de actuar a través de Organismos regionales, el Consejo sería auxiliado por estos subcomités. En contra de esta concepción, puede aducirse que, al encontrarse el artículo 53 fuera del Capítulo VII, no le son aplicables las disposiciones de los artículos. 46 y 47; es decir, el artículo 53 establecería un procedimiento distinto para el uso de la fuerza institucionalizada, con relación al cual los Organismos regionales actuarían bajo la autoridad del Consejo, mas no bajo su dirección. Esta segunda interpretación es la que, a la vista de la práctica, lleva visos de prevalecer: la coordinación suele hacerse a través del Secretario General.

⁶¹⁵ MOMTAZ (1997), p. 113. En cambio ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO (1997), p. 369, aunque reconocen la necesidad legal de la autorización previa, en cuanto es deseable que el Consejo de Seguridad sea percibido como una instancia legítima, entienden que, dadas las circunstancias, es necesario el liderazgo de uno o varios Estados.

⁶¹⁶ MOMTAZ. op.cit., *ibidem*.

reconociendo el Derecho de la IFOR a recurrir a la fuerza, simplemente recogía los compromisos asumidos en los *Acuerdos de Dayton*⁶¹⁷.

El mayor grado de riesgo de las intervenciones unilaterales se presenta con el protagonismo que están alcanzando en misiones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales las grandes alianzas defensivas. Y aquí es insoslayable una referencia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte⁶¹⁸. Las relaciones entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la Organización de las Naciones Unidas cobran extraordinaria importancia en el nuevo panorama internacional⁶¹⁹.

⁶¹⁷ ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO (1997), p. 338: sin embargo, sí se dirige una autorización a los Estados miembros para que, a requerimiento de IFOR, puedan defenderla o asistirle en el desempeño de su misión.

⁶¹⁸ Aunque focalizada la cooperación con las Naciones Unidas a áreas muy localizadas, ha sido la primera Organización defensiva que ha puesto sus fuerzas a disposición de las Naciones Unidas en operaciones de mantenimiento de la paz. Los problemas surgidos en torno a esta asociación son, sin embargo *mutatis mutandis*, extrapolables a futuras cooperaciones con otras Organizaciones de defensa colectiva.

⁶¹⁹ Como señala MOMTAZ (1997), p. 106, ya en diciembre de 1992, los miembros de la OTAN declararon que se encontraban decididos a acoger favorablemente las iniciativas que el Secretario General de las Naciones Unidas pudiera tomar para que esta Organización contribuyera a asegurar la ejecución de las resoluciones del Consejo de Seguridad (Doc. UN S/25996, de 12 de julio de 1993). Esta postura, concretada en el contexto del conflicto de la antigua Yugoslavia, supondría una etapa del proceso comenzado en la Declaración de Londres el 6 de julio de 1990. Siguiendo el estudio efectuado por DE MONTOLIU ZUNZUNEGUI (1997), pp. 47 y ss., el nuevo entorno geoestratégico surgido tras desmembramiento de la antigua Unión Soviética, condujo a un proceso de revisión en el seno de la Alianza Atlántica. En la Declaración de Londres se atendió a la necesidad de introducir criterios de movilidad y flexibilidad en las estructuras de fuerzas, aunque no se analizaron convenientemente las nuevas necesidades de seguridad. En la reunión ministerial del Consejo del Atlántico Norte (CAN), desarrollada en Copenhague los días 6 y 7 de junio de 1991, se manifestó la voluntad de los aliados de que la Alianza transformada constituyera un elemento esencial de la nueva arquitectura de una Europa unida que seguía con creciente interés la evolución de los conflictos latentes o abiertos producidos *fuera de área*, consciente de que éstos le llegarían a afectar de manera directa o indirecta. En el mes de noviembre de 1991, en Roma, la OTAN definió un *Nuevo Concepto Estratégico*, mediante el que se reclamaban nuevas estructuras de fuerzas que la capacitasen para llevar a cabo *operaciones de prevención y gestión de crisis, incluyendo el mantenimiento de la paz, a la vez que la fundamental misión de defensa colectiva*. Fue en la reunión del CAN en Oslo, en el mes de junio de 1992, cuando surgió el primer compromiso de los dirigentes aliados sobre las *nuevas misiones* de la OTAN: en la declaración final, los Ministros de Asuntos Exteriores declararon su disposición para apoyar, *de manera condicional y caso a caso*, actividades de mantenimiento de la paz bajo la responsabilidad de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE), actualmente Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE). En la cumbre de Bruselas, desarrollada durante los días 10 y 11 de enero de 1994, los dirigentes de las naciones aliadas destacaron la necesidad de llevar adelante el proceso de adaptación de los procedimientos y estructuras políticas y militares de la Organización; también reconocieron la necesidad de reforzar el componente europeo de la Alianza, contemplando la posibilidad de permitir la utilización de recursos militares de la OTAN para operaciones tanto de ésta como de la Unión Europea Occidental (UEO) –en la Declaración de Petersberg, en junio de 1992, los Estados miembros de la UEO manifestaron su voluntad de poner a disposición de esta Organización unidades militares de sus fuerzas convencionales conducidas bajo su autoridad; estas Fuerzas a Disposición de la UEO (FAWEU) podrán ser empleadas, además de la contribución a la defensa común *ex artículo 5 del Tratado de Washington y artículo V del Tratado de Bruselas modificado*, para *misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones de combate en gestión de crisis, incluyendo el restablecimiento de la paz*; la decisión de su utilización corresponde al CAN, de conformidad con la Carta

Se ha apuntado que, la posibilidad altamente improbable de que el mundo occidental se enfrente a una lucha armada por su supervivencia, el sentimiento más o menos profundo y generalizado de solidaridad de los países occidentales respecto a otros pueblos menos desarrollados y la implicación creciente de las Naciones Unidas en la resolución de conflictos internacionales, conducen a una convergencia entre la actuación de la OTAN y las acciones de dicha Organización⁶²⁰. Esta estructura militar, de gran eficiencia operativa, podría convertirse, en el entramado básico, junto con las aportaciones de otras naciones, del elemento ejecutor de las decisiones de la ONU⁶²¹.

Según las nuevas teorías relativas a la resolución de los conflictos, el carácter multidimensional de la seguridad excedería ampliamente la capacidad de actuación de una sola Organización internacional, por lo que todas aquellas con competencias en seguridad y defensa deberían de cooperar entre sí; el lugar de encuentro entre la *defensa colectiva*, representada por las alianzas defensivas como la OTAN o la Unión Europea Occidental, y la *seguridad colectiva*, auspiciada por las Naciones Unidas y los Organismos regionales, como la OSCE, integraría un nuevo concepto de *seguridad cooperativa*⁶²².

de las Naciones Unidas, y la participación en cada misión concreta es una decisión soberana de cada Estado-, y dieron su apoyo a la participación de países socios de cooperación no miembros de la OTAN en operaciones conjuntas de *mantenimiento de la paz* y en otras actividades previstas en el programa de la Asociación para la Paz (APP), propuesto en dicha cumbre. En la reunión del Consejo Europeo –compuesto por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la UE– que tuvo lugar los días 10 y 11 de diciembre de 1999 en Helsinki, se decidió dar un impulso a la política europea común en materia de seguridad y de defensa (PECSD), política que incluirá, por disponerlo así expresamente el artículo 17, párrafo 2 del Tratado de la Unión Europea, según fue modificado el 2 de octubre de 1997 en Amsterdam, las: «[...] Misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones para el restablecimiento de la paz», o sea las llamadas *misiones Petersberg* [vid. GARCÍA LABAJO (2000), pp. 10 a 15]. Para una visión de los planteamientos jurídicos de la participación de la OSCE, la UEO y la OTAN en operaciones dirigidas por las Naciones Unidas, pueden consultarse ALIA PLANA (1997), pp. 85 a 150, y DE LOS PAÑOS BRUSI (1998), pp. 181 a 199.

⁶²⁰ PÉREZ GARCÍA (1999), pp. 52 a 55. Los motivos esenciales que empujarían a las Naciones Unidas a asociarse a la OTAN en la conducción de ciertas operaciones de mantenimiento de la paz serían de dos órdenes: a) disponer del concurso de un aparato militar consistente y bien entrenado, y b) soslayar el presupuesto de las Naciones Unidas a los costes de ciertas operaciones, desde el momento en que las prestaciones asumidas por la OTAN lo son con cargo a sus fondos [DELON (1993), p. 79].

⁶²¹ PÉREZ GARCÍA (1999), p. 53. La OTAN no sólo sería apta para la realización de misiones de ayuda humanitaria o de mantenimiento de la paz, sino también para operaciones de alta intensidad de fuerza/violencia, como las de interposición o de imposición de la paz. Para ESTRELLA (1999), p.60, sólo la OTAN posee las estructuras y medios necesarios para llevar a cabo operaciones de esta envergadura. En parecido sentido DE ARCE Y TERMES (1996), p. 57.

⁶²² CARACUEL RAYA (1999), pp. 41–42. RAMÓN CHORNET (1999), p. 370, expone cómo en la actualidad se aduce la prioridad de un nuevo modelo de seguridad, más acorde con las características de un orden internacional marcado por la globalización, pero también por la pluriculturalidad, lo que implica nuevos recursos y nuevos riesgos. La *seguridad cooperativa* pondría el acento en un procedimiento de

La situación actual se caracterizaría por la existencia de una Organización legitimadora mundial, sin medios propios para ejercer su autoridad y por, otro lado, por la presencia de una Organización militar, compuesta por los ejércitos más avanzados, servidores de las naciones más desarrolladas, con mayor influencia en el mundo y con intereses cada vez crecientes fuera de sus fronteras, que contemplan el planeta entero como campo de aplicación de su política exterior y, consecuentemente, de sus medios militares⁶²³. Esto, naturalmente, conlleva dos riesgos: la inhibición de las Organizaciones militares de naturaleza defensiva ante aquellos conflictos que no amenacen de modo mediato o inmediato sus intereses políticos, estratégicos o económicos y, al contrario, llegar a subrogarse en los cometidos de las Naciones Unidas frente a situaciones susceptibles de afectar a sus intereses vitales⁶²⁴.

prevención de riesgos y amenazas. *Apud* nota 19, expresa que, en el informe del Instituto Internacional de Investigación para la Paz (SIPRI), hecho público el 16 de julio de 1999, se insiste en que estos nuevos factores imponen la articulación de un sistema de seguridad que sea: «[...] común, universal y basado en la cooperación». Sin embargo, en la noción de *seguridad cooperativa* prima, en mi opinión, la colaboración pactada, aun de modo tácito, entre las Naciones Unidas y los acuerdos u Organismos regionales, y alianzas defensivas que, en principio, responden a las necesidades de seguridad y a los intereses geopolíticos de sus Estados miembros; de ahí la diferencia con la seguridad colectiva. En ésta se produciría, esencialmente una concurrencia de medios, fines, principios y valores jurídicos; en la seguridad cooperativa, sin negar la existencia de los mismos, primaria, sin embargo, una confluencia de intereses políticos. De hecho, el concepto de *seguridad cooperativa* no ha surgido tanto en el entorno de las Naciones Unidas, como en el espacio atlántico. Como pone de relieve DE MONTOLIU ZUNZUNEGUI (1997), p. 62, en el proceso de revisión emprendido por la Alianza Atlántica en la etapa de la posguerra fría, fue necesario adoptar un *enfoque cooperativo de la seguridad*: «[...] ante la reducción de los niveles globales de fuerza y la proliferación de riesgos de variada procedencia.» Junto a la proliferación de riesgos, el otro motivo determinante para este enfoque cooperativo habría sido, tras el derrumbe de la Unión Soviética, el deseo de las sociedades occidentales de obtener los denominados *dividendos de la paz*; es decir, la reorientación de partidas presupuestarias otrora destinadas a gastos militares hacia nuevas necesidades de índole asistencial, cultural, formativo, etc. Esta habría inducido a la racionalización de los recursos destinados a la defensa, consistentes en una reorganización de fuerzas y flexibilización en la estructura de las mismas, así como en la adopción de soluciones de carácter bilateral o multinacional de diversa entidad que puedan aportar mayor movilidad y eficacia que los antiguos contingentes nacionales: «[...] sobredimensionados para las nuevas circunstancias» (p. 42). De acuerdo con lo expresado, la *seguridad cooperativa*, en su origen, no supondría un renovado celo de los países occidentales a favor de su implicación en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, sino, antes bien, un intento de hacer frente a factores de riesgo con el menor coste posible. Ello implica, necesariamente, una intervención selectiva en los conflictos.

⁶²³ PÉREZ GARCÍA (1999), p. 53. RAMÓN CHORNET (1991), p. 383, a pesar de la crítica que dedica a la Alianza Atlántica, termina por admitir, con relación a la cooperación entre la OTAN y las Naciones Unidas, que: «[...] es obvio que constituiría un despilfarro inaceptable dejar de aprovechar ese instrumento eficaz mediante la reglamentación de una cooperación mutua y escrupulosamente observante de los principios del Derecho internacional».

⁶²⁴ Con relación a lo primero es preciso pensar que a los países occidentales, especialmente los europeos: «[...] sólo les interesa, de forma prioritaria, Europa.» Son conscientes: «[...]de las ancestrales diferencias y tensiones que periódicamente afloran en el continente» y esa Europa: «[...] centrandó su interés en la solución del problema Este-Oeste olvida el probable conflicto Norte-Sur» [YÁÑEZ RODRÍGUEZ (1997), p. 31]. Respecto a lo segundo, no queda sino convenir con CARRILLO SALCEDO (1990), p. 35, que el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales por las Naciones Unidas únicamente son posibles cuando los miembros permanentes del Consejo de Seguridad las aceptan o, al menos, no se oponen a ellas ejerciendo su Derecho de veto. En la actualidad, Estados Unidos es la única superpotencia en condiciones de aplicar el poderío de su aparato militar en cualquier lugar del mundo, por lo que se convierte en un

Las consecuencias de la inacción pueden ser muy graves en el plano humanitario y en la esfera de las relaciones internacionales⁶²⁵; pero difícilmente podrán consistir en la existencia de un ilícito por uso ilegítimo de la fuerza. El recurso unilateral a la respuesta armada, sería distinto. Problema, por demás, que ha dejado de operar en una dimensión puramente hipotética. Dos ejemplos lo corroborarían: el reciente conflicto de Kosovo y la Cumbre del 50 aniversario de la OTAN. Uno constituye el primer supuesto de intervención de una Organización regional de carácter militar de acuerdo con los principios de las Naciones Unidas, pero al margen de las Naciones Unidas; el otro, representaría una fundamentación política y teórica para la repetición de acciones de idéntica naturaleza⁶²⁶.

elementos *sine qua non* para toda operación militar de cierta entidad que tenga visos de éxito [PÉREZ GARCÍA (1999), p. 52]. Su inhibición puede ser determinante; pero también, consciente de su hegemonía, puede sentirse impulsada a actuar. Como ha manifestado SUR (1991), p. 35, en el conflicto del Golfo, la conducción de la crisis por el Consejo de Seguridad estuvo asegurada por la voluntad de la Administración americana, reposó sobre una instrumentalización de éste órgano. Tal vez no sea desatinada la opinión del autor al considerar que esto es concordante con el espíritu de la Carta, al asociar el interés colectivo al interés individual; puede que la recíproca instrumentalización entre el Consejo y alguno de sus miembros permanentes sea positiva. Tampoco se puede ignorar, sin embargo, la desconfianza que todo ello suscita en Rusia. El protagonismo de Estados Unidos y de la Alianza Atlántica despierta inquietud, cuando no malestar, en Rusia, reacia a una ampliación de esta Organización a costa de sus antiguos aliados y de sus repúblicas secesionadas [CALVO ALBERO (1999), p. 11], temerosa de una futura posible intervención en alguno de sus conflictos internos, como el de Chechenia [ESTRELLA (1999), p. 61]. La intervención militar de la Alianza en la región yugoslava del Kosovo, durante la primavera y verano de 1998, ha alterado radicalmente la actitud rusa en sus relaciones con Occidente, con la abertura de una profunda brecha entre ambas partes, hasta el punto de que la potencia eslava considera violada y, por tanto, sin efecto, el Acta Fundacional de Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad entre la OTAN y Rusia, suscrita el 27 de mayo de 1997; en la Federación rusa, lo políticamente correcto, en la actualidad, sería ser anti-OTAN. [DÍAZ PÉREZ (1999), p.7]. El veto de Rusia y China a iniciativas lideradas por Norteamérica no excluye el recurso a una acción unilateral de esta potencia.

⁶²⁵ ESTRELLA (1999), p. 58: además de la tragedia humanitaria, las serias dificultades encontradas para reunir los medios precisos para abordar los conflictos en África, en contraposición a la diligencia desplegada en otros puntos del planeta, han transmitido la percepción de que las Naciones Unidas estaban aplicando un doble rasero; esta incapacidad para actuar se ha traducido en un deterioro del prestigio de la Organización ante los ciudadanos. Los fracasos y humillaciones sufridos en África o en Bosnia representarían ejemplos de la incapacidad de las Naciones Unidas y, en algunos casos, argumentos que justificarían actuaciones al margen de esta Organización (p. 59). Esto es muy peligroso, pues la desconfianza de los individuos, trasladada a los Gobiernos desposeería a las Naciones Unidas de su carácter de foro por excelencia para la resolución de conflictos, de su autoridad moral. Y la auténtica fuerza de la ONU no descansa en su estructura y competencias, sino en la disposición de los Estados a ella asociados para conservar la formidable plataforma de acuerdo y avenencia que es [QUERO RODILES (1989), p. 40]. Las Naciones Unidas: «[...] aún a pesar de sus errores, de sus lagunas legales, de su falta de medios económicos y militares, y de las actitudes que pueden adoptar alguno de sus calificados miembros, siempre será un organismo que si no lo tuviéramos, tendríamos que inventarlo, si queremos que dentro del “nuevo orden mundial” no aparezca la “ley de la selva” en el concierto de naciones amantes de la paz» [DE ARCE Y TERMES (1996), p. 58].

⁶²⁶ RAMÓN CHORNET (1999), p. 374: la intervención de la OTAN en Kosovo no habría hecho sino adelantar en un mes una actuación que despliega el Nuevo Concepto Estratégico adoptado en Wasihngton.

En el conflicto serbo–kosovar, la Alianza Atlántica intervino militarmente en la República Federal Yugoslava sin ningún tipo de autorización, ni previa ni posterior, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁶²⁷. El veto de dos de sus miembros permanentes, Rusia y China, lo impidió, aunque que la situación fuera susceptible de afectar a la paz y seguridad internacionales⁶²⁸. No puede decirse que esta situación no haya sido prevista con anterioridad desde una óptica teórica. Así, se ha aducido que situaciones de la importancia de las previstas en el artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas –tales que las violaciones graves de las obligaciones más esenciales, esto es, utilizando la terminología tradicional, crímenes internacionales–, pueden darse aun cuando el Consejo no determine su existencia; entonces estaría haciendo una dejación de su responsabilidad que abriría la vía a las medidas del Capítulo VII sin la previa decisión o recomendación de éste órgano, medidas que podrían ser adoptadas por otros órganos competentes, como la Asamblea General, sobre la base del artículo 12, e incluso por los Estados, que no estarían tanto obligados como revestidos de un Derecho a adoptarlas⁶²⁹. Desde el ángulo de un emergente Derecho de injerencia humanitaria, la urgencia justificaría el no recurrir al Consejo de Seguridad⁶³⁰.

Después de la intervención, hay quienes han afirmado que la acción de la OTAN en Yugoslavia ha sido una operación en interés de las Naciones Unidas, una *intervención humanitaria* a favor del *interés común*, en beneficio del Consejo de Seguridad⁶³¹. En esta línea, WECKEL, ha manifestado que esta operación escalonada tenía por objeto solamente hacer presión sobre las autoridades de Belgrado para que aceptasen lo dispuesto en las sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad⁶³²; es decir, se trataría de la *aplicación de una sanción*, sanción legítima al no prever la Carta de San Francisco el supuesto de la

⁶²⁷ En el ya citado discurso de apertura de la 54ª Sesión de la Asamblea Anual de las Naciones Unidas, el Secretario General reconoció que la inactividad de la Organización ha dejado al mundo la elección entre dos patrones: el de intervenir sin la autorización del Consejo o la contemplación impasible de las matanzas. Lo primero pone en peligro el equilibrio internacional alcanzado tras la Segunda Guerra Mundial que dio origen a las Naciones Unidas. Respecto a lo segundo, del reto de plantear mejores salidas y de adaptarse a los retos del mundo globalizado dependería la supervivencia de la Organización.

⁶²⁸ No sólo se trataba de una violación clara y sistemática de los Derechos fundamentales del pueblo albanokosovar, sino que el conflicto amenazaba con extenderse a Albania y Macedonia.

⁶²⁹ ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO (1997), p. 258.

⁶³⁰ ESTRELLA (1999), p. 61.

⁶³¹ HENKIN (1999), 826.

⁶³² Resolución 1160, de 31 de marzo y, especialmente las Resoluciones 1199, de 23 de septiembre, y 1203, de 24 de octubre, todas ellas de 1998.

parálisis del Consejo y quedar entonces una competencia de segundo grado en poder de los Estados, al objeto de poder cumplir los fines de la Organización⁶³³.

Tesis que adolece de un gran defecto: mal se puede actuar en interés del Consejo de Seguridad, órgano de las Naciones Unidas, infringiendo las disposiciones de la Carta fundadora de la Organización⁶³⁴. Tanto más cuanto que el Consejo, con mejor o peor fortuna, ya se estaba ocupando del asunto: había aprobado una serie de resoluciones al respecto; en una de ellas, la 1199, de 23 de septiembre de 1998, había decidido: «[...] en caso de que no se apliquen las medidas concretas requeridas en la presente resolución y en la Resolución 1160 (1998), examinar la posibilidad de adoptar medidas nuevas y adicionales para mantener o restablecer la paz y la estabilidad de la región», y en ninguna había solicitado a ningún Estado miembro que las apoyase por la fuerza⁶³⁵.

Sin entrar a valorar, de momento, las opiniones de quienes sostienen que la intervención se basa en el desarrollo jurídico de las obligaciones *erga omnes*, o que se estaría ante la formación de una norma consuetudinaria, o los que recurren al antiguo concepto de la *self-defence*, o los que se remiten directamente a la justicia de la causa⁶³⁶,

⁶³³ WECKEL (2000), pp. 19 a 35, especialmente pp. 28 y 33. Esta última afirmación la realiza por analogía con la práctica de la Comunidad Europea. Además, insiste en la legalidad de la acción dado que lo previsto en el artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas se aplicaría únicamente entre Estados y Organizaciones regionales cuyos miembros lo fueran, a su vez, de las Naciones Unidas. Y la República Federal de Yugoslavia, a la sazón, no era miembro de esta Organización

⁶³⁴ *Vid.* al respecto la crítica efectuada a la tesis de WECKEL y a las alegaciones de la OTAN por GUTIÉRREZ ESPADA (2000), pp. 96-97.

⁶³⁵ No obstante, también es de tener en cuenta la opinión vertida por BERMEJO GARCÍA (1999), pp. 11 y 55 que el Consejo de Seguridad estaba incumpliendo sus obligaciones con el Derecho internacional, pues ante la comisión de un genocidio, está obligado a intervenir, y si no lo hace, tampoco puede impedir a los Estados que lo hagan –puesto que no sólo tienen la obligación de no cometer actos de genocidio, sino de impedir que otros Estados los cometan–. Y de hecho, ya desde el 8 de junio de 1998, en que el Presidente del Consejo de la Unión Europea manifestó que varios Estados europeos acciones militares contra Yugoslavia, la acción armada institucional de las Naciones Unidas se encontraba paralizada, puesto que Rusia y China se oponían a cualquier medida militar contra el régimen de Belgrado. De ahí que pueda seguirse que los Estados intervinientes en la operación *Fuerza determinada*, estuvieran supliendo al Consejo de Seguridad, tanto en la imposición del Derecho internacional como en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Aunque también es preciso tener presente que, con la ruptura de las hostilidades, se convirtió definitivamente un conflicto interno –por mucho que el Ejército de Liberación de Kosovo (UÇK) se adiestrase en el norte de Albania y recibiese financiación por parte de países como Arabia Saudí o Turquía– en un conflicto armado internacional.

⁶³⁶ La literatura aparecida sobre la crisis de Kosovo es bastante abundante. Las opiniones oscilan desde los que condenan la acción armada de la OTAN contra Yugoslavia por unilateral y contraria a Derecho, hasta los que consideran que fue una simple intervención de humanidad, pasando por quienes afirman que se trató de una acción de legítima defensa, a modo de *self-defence*, o una acción en interés de las Naciones Unidas, e incluso una evolución del Derecho internacional en salvaguarda de las obligaciones *erga omnes*, e incluso que la norma de prohibición del recurso a la fuerza no es aplicable ante otras normas imperativas o de *ius cogens*. A modo de ejemplo, puede consultarse al respecto: Romualdo BERMEJO

también se ha señalado que una acción unilateral podría devenir legítima ante la ausencia de una condena expresa del Consejo de Seguridad, a modo de autorización tácita⁶³⁷. En realidad, algo similar a esto último podría haber sucedido en el conflicto del Kosovo, pues no se ha producido ninguna calificación de agresión o ruptura de la paz internacional respecto a la acción de la Alianza Atlántica por parte del Consejo de Seguridad⁶³⁸, el cual, confió, en virtud de la Resolución 1244, de 10 de junio de 1999, a la OSCE y a la OTAN la verificación del cese de la represión serbia y el regreso de los refugiados en las condiciones fijadas por las Resoluciones 1160, de 31 de marzo, 1199, de 23 de septiembre, 1203, de 24 de octubre de 1998, y 1239, de 14 de mayo de 1999⁶³⁹. Ahora

GARCÍA, «Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho Internacional», *ADI*, vol. XV (1999), pp. 3 a 70; Louis HENKIN, «Kosovo and the Law of “Humanitarian Intervention”», *AJIL*, vol. 93/4 (1999), pp. 824 a 828; Ruth WEDGWOOD, «NATO’S Campaign in Yugoslavia», *AJIL*, vol. 93/4 (1999), pp. 828 a 834; Jonathan I. CHARNEY, «Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo», *AJIL*, vol. 93/4 (1999), pp. 834 a 841; Christine M. CHINKIN, «Kosovo: A “Good” or “Bad” War?», *AJIL*, vol. 93/4 (1999), pp. 841 a 847 y «The State That Acts Alone: Bully, Good Samaritan or Iconoclast?», *EJIL*, vol. 11/1 (2000), pp. 31 a 41; Richard A. FALK, «Kosovo, World Order, and the Future of International Law», *AJIL*, vol. 93/4 (1999), pp. 847 a 857; W. Michael REISMAN, «Lessons of Kosovo», *AJIL*, vol. 93/4 (1999), pp. 857 a 862 y «Unilateral Action and the Transformations of the World Constitutive Process: The Special Problem of Humanitarian Intervention», *EJIL*, vol. 11/1 (2000), pp. 3 a 18; Salvatore ZAPPALA, «Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alla vicenda del Kosovo», *RDI*, vol. LXXXII/4 (1999), pp. 975 a 1004; Paolo PICONE, «La “Guerra del Kosovo” e il Diritto Internazionale Generale», *RDI*, vol. LXXXIII/2 (2000), pp. 309 a 360; Philippe WECKEL, «L’emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée», *RGDIP*, tomo 104/1 (2000), pp. 19 a 35; Nicolas VALTICOS, «Les droits de l’homme, le Droit International et l’intervention militaire en Yougoslavie», *RGDIP*, tomo 104/1 (2000), pp. 5 a 17; Pierre-Marie DUPUY, «The Place and Role of Unilateralism in Contemporary International Law», *EJIL*, vol. 11/1 (2000), pp. 19 a 29; Niels BLOKKER, «Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by “Coalitions of the Able and Willing”», *EJIL*, vol. 11/3 (2000), pp. 541 a 568; Anne ORFORD, «Muscular Humanitarianism: Reading the Narratives of the New Interventionism», *EJIL*, vol. 11/4 (2000), pp. 679 a 711; Antonio CASSESE, «A Follow-Up: Forcible Humanitarian Countermeasures and *Opinio Necessitatis*», *EJIL*, vol. 11/4 (2000), pp. 791 a 799. El examen de todas estas posturas se reserva para un siguiente capítulo, en el que se analizarán las intervenciones de humanidad.

⁶³⁷ MOMTAZ (1997), p. 113, aunque en este caso se refiere al embargo unilateral adoptado por la CEDEAO contra Liberia.

⁶³⁸ RAMÓN CHORNET (1999), p. 381: una vez más, en este caso se habría impuesto: «[...] la lógica de los hechos, la primacía del *fait accompli* como criterio fundamental de la *realpolitik*». Ciertamente, en la Resolución 1239, de 14 de mayo de 1999, en plena campaña aérea, se omite cualquier atisbo de condena a los bombardeos; únicamente se reafirma: «[...] la integridad territorial y la soberanía de todos los Estados de la región». Por su parte, la Resolución 1244, de 10 de junio de 1999, no condena ni deplora la acción de la OTAN, aunque sí lo hace con relación a los actos de violencia perpetrados contra la población Kosovar y los actos terroristas de las partes enfrentadas [RIPOL CARULLA (1999), p. 62].

⁶³⁹ Resolución preparada y debida a los esfuerzos diplomáticos del G-8 –el *Grupo de Contacto*, del que formaban parte Francia, Alemania, el Reino Unido, Italia, la Federación rusa y los Estados Unidos, junto con Canadá y Japón– y a la que habían precedido unos acuerdos previos, firmados el 15 de octubre, entre la República Federal de Yugoslavia, la OSCE y la OTAN (puede consultarse al respecto el comentario efectuado en «Chronique des Faits Internationaux», *RGDIP*, tomo 103/2 (1999), pp. 739 a 741). En ella [vid. RIQUELME CORTADO (1999), p. 398-399, *apud* nota 30] se sella el fin de las hostilidades y se autoriza a la OTAN a liderar una fuerza multinacional de paz encargada de asegurar el regreso de casi un millón de refugiados. Igualmente se crea una administración civil para Kosovo dependiente de las Naciones Unidas,

bien, la falta de apreciación por parte del Consejo del empleo de la fuerza por parte de los aliados como un acto de agresión, *no implica de modo automático que no se haya cometido un acto hostil ilícito*⁶⁴⁰, cuestión sobre la que el Tribunal Internacional de Justicia ha eludido hábilmente pronunciarse⁶⁴¹.

a cuyo frente se erigió un coordinador responsable cuyo nombramiento recayó en el Secretario General. De este modo la OTAN y Rusia se encargan de las misiones militares, mientras las Naciones Unidas asumen la labor humanitaria y de reconstrucción. Según RAMÓN CHORNET (1999), p. 369, la Alianza Atlántica no sólo habría marginado la actuación del Consejo de Seguridad, sino que le habría forzado a su correcto funcionamiento, en la medida en que, *de facto*, le habría obligado a una convalidación formal, *a posteriori*, del resultado perseguido por la primera Organización y concretado por sus principales actores en el diálogo con Rusia y, en menor medida, con China. Según HENKIN (1999), p. 827: «[...] Council ratification after the fact in Resolution 1244 –formal ratification by an affirmative vote of the Council– effectively ratified what earlier might have constituted unilateral action questionable as a matter of law». Para RIPOL CARULLA (1999), p. 68, la Resolución 1244 supone un regreso a la legalidad vulnerada.

⁶⁴⁰ Tiene razón WECKEL (2000), p.30, a pesar de que se pueda diferir del resto de sus opiniones, cuando apunta que la Resolución 1244 ratifica la situación fruto de la acción militar; pero no valida en modo alguno el empleo de la fuerza por la OTAN. ZAPPALA (1999), p. 988, señala, a su vez, que esta resolución no puede ser considerada una autorización *ex post facto*. PICONE (2000), pp. 354 y 356, critica el sistema que parece establecerse, con los precedentes de Liberia, Sierra Leona y Kosovo, de una suerte de autorización *a posteriori* de la fuerza. Convirtiendo de dicho modo, funcionalmente, las acciones armadas en unas operaciones de las Naciones Unidas, ésta se haría absurdamente responsable de unas actuaciones que ni ha controlado ni ha dirigido, y sin tener garantías de haberse respetado el Derecho internacional general. En cuanto a la intervención de la OTAN, no se podría sancionar su licitud, desde el punto de vista material, si se ha infringido este Derecho.

⁶⁴¹ Después del rechazo sufrido, en el seno del Consejo de Seguridad –por doce votos en contra–, por la propuesta rusa de resolución condenatoria de la intervención de la OTAN, el 26 de marzo de 1999, Yugoslavia buscó paralizar esta acción recurriendo ante el Tribunal Internacional de Justicia. El 29 de abril presentó diez demandas idénticas contra cada uno de los Estados que participaron en la operación armada (Alemania, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, Portugal y el Reino Unido). En ellas se indicaba la violación de un conjunto de normas internacionales: la prohibición del recurso a la fuerza en las relaciones internacionales; la infracción de las normas del Derecho de los conflictos armados, como es la prohibición de atacar a personas y bienes especialmente protegidos, o los daños al medio ambiente; las normas sobre libertad de navegación fluvial; el atentado a los Derechos fundamentales de la persona, y también, aunque de modo un tanto confuso, la prohibición sobre actos de genocidio. A estas demandas les acompañaron otras diez, solicitando la adopción de medidas cautelares: el cese inmediato de los bombardeos aéreos y la abstención de todo acto de fuerza contra la República Federal de Yugoslavia.

Por lo pronto, el Tribunal Internacional, mediante los autos del 2 de junio de 1999 (todos estos autos pueden consultarse en CIJ, <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=2>), denegó la adopción de las medidas preventivas. En cuatro autos, concernientes a Portugal, Canadá, Holanda y Bélgica, por no apreciar, a la vista de las alegaciones de las partes, su competencia *prima facie* en virtud del artículo 36.2 del Estatuto de la Corte. Yugoslavia había pretendido valerse de un artificio jurídico: con la aplicación de la cláusula facultativa de jurisdicción de dicho precepto, efectuó una declaración el 26 de abril de 1999, en el intento de impedir que la Corte conociera de su actuación en Kosovo con anterioridad al 25 de dicho mes. El Tribunal constató que la causa de los bombardeos, núcleo fundamental de la cuestión suscitada, era anterior a dicha fecha y que los debates surgidos en el Consejo de Seguridad los días 24 y 26 de marzo establecían ya la existencia de una diferencia de orden jurídico. En los casos de España y del Reino Unido se negó la existencia de competencia por la existencia de sendas reservas a la aplicación del artículo 36.2 de Estatuto del Tribunal, en el sentido de no someterse a la jurisdicción obligatoria del mismo cuando la otra parte no hubiese ratificado la misma con una antelación de al menos doce meses anterior a la presentación de la demanda.

Tampoco el Tribunal ha tomado en cuenta la petición de medidas cautelares al no apreciar su competencia *prima facie* ante la falta de aceptación de la misma por parte de los Estados de acuerdo con el artículo 38.5 del Reglamento, en relación con la Convención sobre el Genocidio, además de manifestar sus dudas sobre la existencia del elemento intencional requerido por el tipo del delito. Por lo que concierne a

Silencio que deja abierta la puerta a una gran laguna interpretativa, tanto más cuanto que, estrechamente ligada al conflicto arriba citado, en la cumbre de la OTAN, celebrada en Washington, del 23 al 25 de abril de ese mismo año, se definió un nuevo concepto estratégico para la Alianza. Dos aspectos merecen subrayarse: la incorporación de misiones *no artículo V* y la cuestión de la legitimidad para actuar⁶⁴².

Según el primero, se aceptan operaciones fuera del área primitivamente fijada por el Tratado. La seguridad no puede detenerse en las fronteras. La prevención de conflictos y situaciones de estabilidad periféricas, así como el mantenimiento del libre acceso a mercados y recursos forma parte de la política de seguridad de la Alianza, de modo que se crea un espacio de actuación indefinido, aunque, en principio, ceñido a aquellas zonas y situaciones que presenten el riesgo de extender la inestabilidad hasta el territorio de los miembros de la coalición⁶⁴³.

España y Estados Unidos no se apreció la competencia a causa de las reservas efectuadas por ambos Estados a la aplicación del artículo IX de la Convención.

La Corte también se ha negado a adoptar las medidas cautelares solicitadas sobre la base de una posible competencia que le correspondería, en virtud del artículo 37 del Estatuto, fundamentada en dos antiguos tratados que vinculan a Yugoslavia con Bélgica y Holanda (la Convención de conciliación, arreglo judicial y arbitraje de Belgrado, de 29 de marzo de 1930, y el Tratado de arreglo judicial, arbitraje y conciliación de La Haya, de 11 de marzo de 1931), por haberse invocado una nueva base de jurisdicción en el segundo turno de réplica en una demanda de medidas provisionales, hecho sin precedente en la práctica del Tribunal.

No obstante, la Corte Internacional, ha observado que la incompetencia de jurisdicción es una cuestión totalmente distinta de la cuestión de fondo, consistente en la compatibilidad de un acto con lo dispuesto en el Derecho internacional y que los Estados, acepten o no la competencia del Tribunal, son en cualquier caso responsables de los actos contrarios a este Derecho, incluido el Derecho humanitario. A este respecto, en los autos del 2 de junio, ha adelantado que, si bien se muestra profundamente preocupada por el drama humano, la pérdida de vidas y los sufrimientos de Kosovo, también está gravemente preocupada por el empleo de la fuerza en Yugoslavia, el cual, en las entonces circunstancias, suscitaba problemas muy graves de Derecho internacional [*vid.* al respecto WECKEL (1999), pp. 697 a 708; CERVELL HORTAL (2000), pp. 65 a 92, y «Giurisprudenza Internazionale», *RDI*, vol. LXXXII/3 (1999), pp. 809 a 820]. Sin embargo, en los autos de 15 de diciembre de 2004, volvió a declararse incompetente para entrar en el fondo del asunto.

⁶⁴² RAMÓN CHORNET (1999), pp. 363 y 374: en sentido estricto, la adopción del *Nuevo Concepto Estratégico* responde a la decisión acordada en la cumbre de la Alianza en Madrid, en 1997, por la que se inició un proceso de revisión del *concepto estratégico* admitido en la cumbre de Roma de 1991. Muy crítica tanto con la intervención en Kosovo como con la adopción de este *Nuevo Concepto Estratégico* de la Alianza Atlántica, según la autora, ambas posibilidades sólo pueden suceder en un sistema de equilibrio mundial que ya no es bipolar sino, al menos, tendencialmente unipolar y que propicia, como consecuencia lógica, la presentación de la OTAN como brazo armado de la potencia hegemónica.

⁶⁴³ CALVO ALBERO (1999), p. 8. RIQUELME CORTADO (1999), pp. 396-397: con la adopción del renovado *Concepto Estratégico de la Alianza* la OTAN ya no sería únicamente una organización defensiva, sino también de *seguridad*. En atención a la aproximación global del concepto de seguridad y estabilidad Euroatlántica ahora definido, se convertiría en regla el Derecho de las fuerzas militares aliadas a intervenir, no sólo en legítima defensa colectiva ante la agresión de terceros en territorio aliado, sino también más allá de sus fronteras, en las denominadas operaciones de control y gestión de crisis, cuando se ponga en peligro los valores de democracia y libertad del entorno euroatlántico. RAMÓN CHORNET (1999), pp. 379-380, subraya que, si el cometido de la Alianza ya no es la defensa en sentido estricto, sino la seguridad colectiva,

Respecto a la cuestión de la legitimidad para actuar, la OTAN reconoce de forma genérica la necesidad de cimentar sus operaciones en una determinada base jurídica: «[...] pero sin ligarse en exclusividad a la legitimidad proveniente de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas», puesto que la Carta de dicha Organización que el Tratado del Atlántico Norte: «[...] reconoce como fuente de autoridad para su existencia, se verá, pues, relegada a *fuentes de legitimidad deseable pero no indispensable*, realidad que se prolongará en la medida en que no se aborde la reforma de las NNUU y, en particular, de su Consejo de Seguridad»⁶⁴⁴. Declaración en la que intervienen, curiosamente, tres de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y que, a su vez, son las tres principales potencias de la Alianza⁶⁴⁵.

es evidente que las amenazas a la misma adquieren la condición de objetivos de la actuación *legítima* de la misma, cuando, verdaderamente, esto debería de quedar bajo lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Con estas intenciones, se estaría instalando una lógica expansiva de la presencia de la OTAN en la sociedad global. La previsión general de efectuar acciones que no encuentran fundamento en el artículo 5 del Tratado constitutivo implica, desde luego, una extensión de la esfera de competencia de la Organización. El documento adoptado excluye la obligación de los Estados miembros de participar en acciones de este tipo. La colaboración en acciones *fuera de área* requiere una decisión singular de cada Estado; pero al atribuirse a la Alianza, en cuanto tal, una competencia en este sentido, se actúa sobre el procedimiento institucional y organizativo de la misma. La adopción de la nueva doctrina estratégica establece la obligación para los Estados miembros de considerar la actividad preparatoria, de planificación y adiestramiento relativo a estas operaciones como perteneciente al ámbito de la estructura militar de la OTAN. Respecto a cada acción, ningún Estado posee un poder de veto, y si bien los Estados no están forzados a participar directamente, sí se encuentran obligados a considerarla como una actuación de la Alianza y a consentir la utilización de la estructura militar común, incluida la establecida en su propio territorio [vid. el comentario realizado en «Panorama», *RDI*, vol. LXXXII/3 (1999), pp.729 a 731].

⁶⁴⁴ Vid. DÍAZ PÉREZ (1999), p. 9. La autora era, a la sazón, colaboradora del Secretario General de la OTAN para los Asuntos de Europa Central y Oriental. En un trabajo reciente, ROMERO SERRANO (2000), pp. 8-9, ha aventurado que fue el fracaso en la protección de la población de Srebrenica, en julio de 1995, durante la guerra de Bosnia-Herzegovina, en que las tropas de las Naciones Unidas: «[...] permanecieron desasistidas, incapaces de proporcionar ayuda militar eficaz, con un apoyo aéreo simbólico, sin posibilidad de cumplir su misión» y tuvieron que ser actores pasivos de la matanza de más de 8000 bosnios, el que habría dado lugar a un cambio en la estrategia occidental en el modo de conducir las operaciones de fuerza. La parálisis decisional que provocó la actitud dubitativa del jefe de la misión de las Naciones Unidas para la ex Yugoslavia, el japonés Yasushi Akashi, no autorizando la intervención aérea de la OTAN, habría conducido a que entre los principios para la conducción de las operaciones por parte de la Alianza Atlántica se hayan reclamado tres postulados: a) participación decidida y hasta el final de los medios militares, b) protección garantizada de la fuerza desplegada y, finalmente, c) *autonomía estratégica suficiente para poder cumplir la misión*. En la crítica efectuada por RAMÓN CHORNET (1999), pp. 377-37, se pone el acento en el peligro de subversión de los principios básicos del orden jurídico internacional en el sistema de la Organización de las Naciones Unidas. Así, a) se produciría una identificación de la OTAN como el verdadero agente de la comunidad internacional, no tanto en el sentido habitualmente denunciado de gendarme universal, sino en el de intérprete *auténtico* de la legalidad internacional, con la pretensión final de asumir capacidad normativa, y b) la asunción por la Alianza de un carácter *soberano* en el sentido técnico y en su versión absoluta (*ancien régime*), desde el momento en que únicamente ella posee la facultad de dotarse de normas de modo unilateral. Sin embargo, para PÉREZ GARCÍA (1999), p. 53, la acción de Kosovo es únicamente una contradicción aparente; la OTAN está abocada a buscar la legitimidad de las Naciones Unidas.

⁶⁴⁵ ESTRELLA (1999), p. 61: Esta formulación teórica encierra el gran riesgo de servir de fundamento para nuevas intervenciones similares a la del Kosovo, pues de aceptarse, no sólo la Alianza Atlántica, sino otros Estados, como China y Rusia, u otras organizaciones militares, podrían reivindicar el Derecho al

Aun actuando de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, con la autorización y bajo la autoridad del Consejo, la cooperación entre las Naciones Unidas y las Organizaciones regionales no se encuentra exenta de dificultades, dado el diferente ámbito de fines, intereses y medios⁶⁴⁶. Como muestra de ello, estaría el ejemplo del conflicto en Bosnia–Herzegovina⁶⁴⁷. Las unidades de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR), con un mandato limitado en cuanto al uso de la fuerza fueron reiteradamente humilladas, dado que las Naciones Unidas se resistieron a pasar de una misión de mantenimiento de la paz a otra de imposición de la misma mientras hubiera fuerzas combatientes sobre el terreno. La OTAN, que intervenía por vez primera en un conflicto, tendía a evaluar su acción en términos de credibilidad, lo que la impulsaba al uso de la fuerza⁶⁴⁸. El complejo mecanismo de doble llave que permitía salvaguardar la

recurso unilateral a la fuerza armada; por ello la acción realizada en los Balcanes no debería de constituir precedente alguno, sino una excepción. Reafirmar el carácter absolutamente excepcional de la actuación en Kosovo sería esencial para garantizar la cooperación en la seguridad europea que, además debería ir unida a la reconstrucción de un marco de entendimiento con las Naciones Unidas. Para el autor, las afirmaciones contenidas en la Declaración de la cumbre de la Alianza se hallarían matizadas por el hecho de que es cada Estado soberano el que debe decidir una intervención, de acuerdo con sus procedimientos constitucionales, lo que habría permitido afirmar al Presidente francés que: «[...] no habrá más operaciones como la de Kosovo». Sería indispensable, no obstante, volver la mirada a las Naciones Unidas, pero no sólo como escenario de cooperación y fuente de legitimidad en materia de seguridad, sino emprendiendo una reforma del Consejo de Seguridad, en su composición y funcionamiento, con el fin de hacer de las Naciones Unidas un instrumento eficaz. *Vid.* también RAMÓN CHORNET(1999), p. 378.

⁶⁴⁶ DELON (1993), p. 80: Se subraya en este trabajo, en primer lugar, la diferencia de los conceptos empleados. Así, el Comité militar de la OTAN, en marzo de 1993, al referirse a los trabajos de las Naciones Unidas, distingue entre el restablecimiento y la imposición de la paz, mientras que, en la *Agenda para la paz*, la imposición es una de las modalidades de restablecerla. Para la OTAN, la consolidación de la paz se define como *peace building*, en vez de *peace reinforcing*. Por su parte, la CSCE, en la Declaración de Helsinki, en julio de 1992, retuvo una noción restrictiva del mantenimiento de la paz, desposeída de toda connotación coercitiva y que requeriría el consentimiento de todas las partes concernientes. La UEO, según la Declaración de Petersberg, habría diferenciado entre las *misiones de mantenimiento de la paz* y las *misiones de fuerza de combate para la gestión de crisis* que comprenderían las operaciones de restablecimiento de la paz y otras acciones no expresamente identificadas.

⁶⁴⁷ Con motivo de la amenaza a las *zonas seguras* creadas a raíz de las Resoluciones del Consejo de Seguridad 819 y 824, de 16 de abril y 6 de mayo de 1993, este órgano en la Resolución 836, de 4 de junio del mismo año, parágrafo 10 de la parte dispositiva, decidió que: «[...] los Estados Miembros, actuando con carácter nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad y en estrecha coordinación con el Secretario General y la UNPROFOR, podrán adoptar todas las medidas necesarias, mediante el empleo de la fuerza aérea, en las zonas seguras de la República de Bosnia y Herzegovina y alrededor de ellas, para proporcionar apoyo a la UNPROFOR en el cumplimiento de su mandato». El Secretario General, tras un estudio de las medidas que contemplaba dicha norma, solicitó la colaboración de la OTAN, demanda que obtuvo una acogida favorable. Idéntica prevención se recoge en el parágrafo 8 de la Resolución 908, de 31 de marzo de 1994, por la que se atiende a la protección de las zonas seguras instaladas en la República de Croacia.

⁶⁴⁸ ESTRELLA (1999), pp. 59–60. Uso de la fuerza que fue decidido el 9 de febrero de 1994, sobre la base de las Resoluciones 836 (1993), citada, y 844, de 18 de junio de 1993 –por la que se aprobaba el informe del Secretario General presentado ante el Consejo de Seguridad el 14 de junio de ese año respecto a la ejecución de las medidas de la Resolución precedente y en la que, además de reforzar la UNPROFOR, alentaba la participación de los Estados y Organizaciones regionales que, *de facto*, se encontraban ya perfectamente determinados–, ante las múltiples violaciones de sobrevuelos no autorizados, del ataque de

autoridad de la ONU y la cadena de mando de la OTAN, motivó frecuentes tensiones entre los máximos responsables de ambas Organizaciones⁶⁴⁹. Como expresa MOMTAZ, «[...] es evidentemente difícil conciliar el deseo de las Naciones Unidas de conservar la dirección de las operaciones militares mandadas por el Consejo de Seguridad y la voluntad de las Organizaciones regionales de determinar libremente sus modalidades, muy particularmente la elección del momento y lugar en que la fuerza debe ser utilizada»⁶⁵⁰. De ahí que no pueda descartarse, cuando las diferencias entre el Consejo de Seguridad o el Secretario General y las Organizaciones regionales de carácter militar con relación al uso de la fuerza sean muy acusadas, que pueda producirse una extralimitación en el empleo de la respuesta armada. *Un uso abusivo de la fuerza carecería de legitimidad y, por consiguiente, constituiría un acto ilícito*⁶⁵¹.

Admitir, en virtud de todo lo anteriormente expresado, que una acción institucional de las Naciones Unidas para el mantenimiento y la restauración de la paz y seguridad internacionales –excepción legítima al empleo de la fuerza armada–, dado el procedimiento de delegación efectuado en la práctica por el Consejo de Seguridad en los Estados miembros y en las Organizaciones regionales, pueda constituir una fuente de actos ilícitos, incluso dar lugar a una agresión, no parece una hipótesis errónea. Ello se produciría tanto en el momento en que el desarrollo de las operaciones desbordara el marco de los medios, límites y objetivos fijados en la resolución que autorizase el uso de las armas, como cuando se realizase mediando una divergencia manifiesta –de modo especial si fuera denunciada expresamente– en la conducción de la crisis entre los órganos decisorios de las alianzas defensivas y las Naciones Unidas.

mortero efectuado contra el mercado central de Sarajevo el 5 de febrero de 1994 y la solicitud de las Naciones Unidas de detener los ataques contra esta capital

⁶⁴⁹ ESTRELLA, *ibidem*. En efecto, en las Resoluciones citadas en nota anterior se especificaba que las operaciones aéreas se efectuaban bajo la autoridad del Consejo y deberían realizarse: «[...] en estrecha coordinación con el Secretario General»; pero las órdenes procedían de la cadena de mando de la OTAN y eran decididas en sus cuarteles generales. De igual modo, las fricciones no sólo surgieron entre la OTAN y el Secretario General, sino incluso en el seno de aquella Organización, entre los Estados Unidos y los Estados que mantenían fuerzas sobre el terreno afectadas a la UNPROFOR, diferencias referidas, fundamentalmente, a la facultad para la elección de objetivos y a la fuente a la que debía subordinarse la acción específica para recurrir a la fuerza [ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO (1997), p. 253].

⁶⁵⁰ MOMTAZ (1997), p. 115.

⁶⁵¹ Aun cuando el recurso a las armas estuviera autorizado, e incluso solicitado de modo expreso, no sería descartable un abuso en la intensidad y medios; incluso puede plantearse una ruptura –previamente autorizada de manera genérica– no oportuna del fuego. En este último supuesto, si la falta de conveniencia ha sido manifestada por las Naciones Unidas, la acción bélica, pienso, carecería igualmente de cobertura jurídica.

IV. LA APARICIÓN DE LOS ESTADOS FALLIDOS

La Cumbre del Milenio, convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en los albores del nuevo siglo, tuvo la oportunidad de constatar que la centuria pasada se vio estremecida por una serie inacabada de conflictos crueles; enfrentamientos que permanecen todavía como amenazas y riesgos latentes –cuando no peligros declarados– y a los que es preciso añadir la persistencia de situaciones de pobreza extrema, la existencia de enfermedades antiguas y nuevas y el deterioro implacable del medio ambiente⁶⁵².

En su informe titulado *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, el Secretario General examinaba esta problemática y proponía una reforma de las Naciones Unidas en vistas a afrontar un plan integral de seguridad que considerase todos los riesgos en conjunto⁶⁵³.

La escasez de recursos económicos propicia la permanencia y el desarrollo de enfermedades. Las epidemias no sólo presentan la posibilidad de propagación; también es de prever desplazamientos masivos de personas que huyan de las plagas, con la consecuencia del colapso de los sistemas social y económico de los Estados vecinos. Sin olvidar que los costes del tratamiento médico privan de los recursos necesarios para el desarrollo⁶⁵⁴.

Igualmente, los daños medioambientales transfronterizos provocan fricciones entre los Estados; pero también se ha comprobado que las conflagraciones armadas dan lugar a serios deterioros en el medio ambiente, con el desplazamiento de masas de refugiados privados de recursos vitales que se instalan en las fronteras limítrofes y cuya

⁶⁵² Sobre la Cumbre del Milenio puede consultarse <http://www.un.org/spanish/milenium/summit.htm>. No obstante, la existencia y agudización de estos problemas, así como la aparición de riesgos emergentes ya había empezado a estudiarse, tanto por autores particulares como en foros internacionales, durante la última década del siglo XX. Véanse, por ejemplo, KING y SCHNEIDER (1992), especialmente pp. 27–62, o ATTINÀ, (2001), pp. 190–255.

⁶⁵³ Doc. A/54/2000. Ciertamente, su mérito no sólo consiste en el hecho de concebir una *seguridad integral*, frente al modelo clásico de considerar aisladamente el uso de la fuerza como única amenaza real a la paz, sino en proponer la superación de una división de la Organización entre los países occidentales –preocupados especialmente por las amenazas armadas, incluido el terrorismo– y el bloque de las naciones en vías de desarrollo –a las que se adhieren los Estados socialistas–, centradas en el problema del desarrollo y en la solución de las causas socio–económicas de los conflictos. *Vid.* CARRILLO SALCEDO (1991), pp. 19–51; sobre las diferentes posturas en materia de terrorismo puede consultarse ALCAIDE FERNÁNDEZ (2000), pp. 55–64.

⁶⁵⁴ KING y SCHNEIDER (1992), pp. 60–62.

concentración genera un desequilibrio en los ecosistemas vegetales que, a su vez, da lugar a situaciones conflictivas con los naturales y las autoridades del país receptor⁶⁵⁵.

En el informe *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos*, elaborado por el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, el grupo de expertos que lo elaboró coincide con el Secretario General en subrayar un riesgo inmediato para la paz y seguridad internacionales: *la desestructuración o el colapso del Estado*⁶⁵⁶, proceso tan habitual que se puede considerar sintomático de la actual sociedad internacional⁶⁵⁷.

En efecto, se puede cifrar en, aproximadamente, sesenta y cuatro el número de Estados que se ven afectados por algún conflicto violento de mayor o menor entidad o en serio peligro de derivar hacia esta situación⁶⁵⁸. Más del ochenta por ciento son de origen interno. Aunque en los últimos quince años, la negociación ha permitido poner fin a más hostilidades que en los dos siglos precedentes—, lo cierto es que ese número constituye únicamente el veinticinco por ciento del total y sólo, en algunos casos, se pudieron atraer los recursos políticos y materiales necesarios para que el acuerdo entrara en vigor, sin olvidar tampoco que los mayores fracasos han tenido lugar en situaciones de depuración étnica o de genocidio, como fue en los casos de Ruanda, Kosovo o Timor Oriental⁶⁵⁹.

Evidentemente la guerra civil, las enfermedades y la pobreza aumentan las posibilidades de desmembramiento del Estado y fomentan la aparición del crimen organizado, así como el incremento del riesgo de terrorismo, tanto interno como internacional o transnacional⁶⁶⁰, concurriendo dichos factores a la aparición de lo se ha venido en denominar *guerra de cuarta generación (4GW)*⁶⁶¹, inestabilidad que se

⁶⁵⁵ SWAIN (1999), pp. 105–113.

⁶⁵⁶ Doc. A/54/2000, p. 8 y Doc. A/59/565, p. 18.

⁶⁵⁷ THÜRER, <http://www.cir.org/spa/resorces/documents/misc/5tdntg.htm>.

⁶⁵⁸ Boletín de Crisis Watch sobre conflictos actuales y potenciales núm. 144, agosto de 2015, *Internacional Crisis Group*, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/CrisisWatch/2015/cw144.ashx>.

⁶⁵⁹ Doc. A/59/565, pp. 36–37.

⁶⁶⁰ Doc. A/59/565, p. 23.

⁶⁶¹ ECHEVERRIA II (2005), pp.1–8.

concretaría en la actuación del actualmente conocido como *enemigo asimétrico*⁶⁶², el cual empezaría a parasitar los *Estados fracasados o fallidos*⁶⁶³.

Estados fallidos serían aquéllos que se hallan inmersos en un proceso de descomposición y que se muestran: «[...] incapaces de desempeñar por sí solos funciones esenciales al servicio de las necesidades mínimas de la población»⁶⁶⁴. Se caracterizan por la falta de toda estructura oficial que pueda garantizar el orden y la justicia, resultado de situaciones de violencia incontrolada que impiden a las autoridades constituidas actuar correctamente⁶⁶⁵.

Esta situación es fruto de un proceso en el que habría que distinguir los *Estados débiles*, *Estados en proceso de desmoronamiento* y los *Estados fallidos o colapsados*; última etapa, caracterizada por una implosión de las estructuras de poder estatales, una anomia generada por el desmoronamiento de las instituciones encargadas del respeto a la ley, el mantenimiento del orden y la garantía de la seguridad de la población, función asumida por determinados señores de la guerra que pueden llegar a controlar grandes grupos de población y amplios territorios⁶⁶⁶.

1– Causas de la desestructuración de los Estados

Durante la Guerra Fría, la conflictividad venía generada por cuestiones ideológicas, económicas o militares, canalizadas por el enfrentamiento Este–Oeste, mientras que en la actualidad los conflictos se caracterizan esencialmente por ser étnico–políticos –cuando no culturales o confesionales–, derivados del auge de los nacionalismos y fundamentalismos; originados por la opresión de minorías; debidos a la situación de

⁶⁶² Sobre el mismo pueden consultarse LAMBAKIS, KIRAS y KOLET (2002), 90 pp.; BLANK (2003), vi y 63 pp.; APPLGATE (2001), vi y 32 pp., y METZ y JOHNSON II (2001), iv y 25 pp.

⁶⁶³ FERRER LLORET (1998), p. 350, *apud* nota 61: se sigue la traducción de la expresión «*failed states*» efectuada por Antonio REMIRO BROTONS en *Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional*, Madrid, 1996, p. 71. En conversación privada con el profesor D. José Puente Egido, este me comentaba que prefería la expresión *Estado fallido* a la de *Estado desestructurado*, porque en muchos de los países a los que se aplicaba el epíteto, el Estado no había podido desestructurarse porque, en realidad, nunca hubo Estado; no con las connotaciones con que se caracteriza al Estado occidental.

⁶⁶⁴ PASTOR RIDRUEJO (1994), p. 779.

⁶⁶⁵ THÜRER, *ibidem*.

⁶⁶⁶ POZO SERRANO, <http://www.ugr.es/local/ceas>. *Vid.* igualmente THÜRER.

pobreza y desigualdad en el Tercer Mundo, o resultantes de la búsqueda del liderazgo regional⁶⁶⁷.

En Europa, se ha revelado la existencia de un conjunto diverso de pueblos que se entremezclan a través de las fronteras estatales definidas, enfrentados por antiguas enemistades y rivalidades fruto, en muchas ocasiones, de la interrupción del proceso de consolidación de un Estado estable iniciado en el siglo XIX, de pasadas situaciones de dependencia y dominio o de movimientos de poblaciones provocados durante la época estalinista⁶⁶⁸.

Durante los primeros treinta años desde el nacimiento de las Naciones Unidas, decenas de nuevos Estados surgieron de los antiguos sistemas coloniales. La segunda mitad del siglo XX fue una lucha para alcanzar su viabilidad, desde el momento en que éstos habían heredado unas fronteras arbitrarias y unas economías coloniales cuyo propósito era atender las necesidades de la metrópoli, no de sus ciudadanos; sin embargo, ya en el década de los ochenta, muchos de ellos se enfrentaban con una crisis de capacidad y de legitimidad⁶⁶⁹. Desde el momento en que los rencores se agravan cuando la pobreza se suma a desigualdades étnicas o religiosas, la guerra interna se convirtió en el modo dominante de conflicto armado durante casi la segunda mitad de la pasada centuria⁶⁷⁰.

Normalmente, los partidos políticos poseen una base regional o étnica⁶⁷¹, y en la lucha por el poder sus dirigentes intentan exacerbar las diferencias con objeto de crear una identidad nacional distinta⁶⁷². Ante la debilidad y desmoronamiento de las estructuras estatales, se desencadena una lucha entre las elites políticas por controlar los despojos del

⁶⁶⁷ NIETO RODRÍGUEZ (2001), p. 10.

⁶⁶⁸ Sobre los conflictos de los Balcanes es muy ilustrativa la obra de KAPLAN (2005), *passim*. Sobre el resto pueden consultarse GONZÁLEZ ENRÍQUEZ (2004), pp. 15–38; ANDESCU (2004), pp. 41–58, y DE ANDRÉS SANZ (2004), pp. 79–104.

⁶⁶⁹ Doc. A/59/565, pp. 17–18.

⁶⁷⁰ Doc. A/59/565, pp. 18 y 28. Véase igualmente el informe del Secretario General Doc. A/52/871–S/1998/318, *Las causas de los conflictos y el desarrollo de una paz duradera y el desarrollo sostenible en África*, pp. 3–4.

⁶⁷¹ Doc. A/52/871–S/1998/318, p. 5.

⁶⁷² IGNATIEFF (2004), pp. 39–48: «[...] el nacionalismo no "expresa" una identidad previa, la "crea"».

Estado⁶⁷³. De ahí que algunos conflictos armados son impulsados más por la codicia que por agravios, muchas veces auspiciados por vecinos oportunistas⁶⁷⁴.

Sucede un fenómeno típico, no de la política, en cuanto ámbito de la coexistencia dinámica entre pueblos o grupos sociales, sino de la *estrategia*: ante un objetivo litigioso de *valor incuestionable* para varios, la tentación de recurrir a la fuerza es muy elevada⁶⁷⁵. Esto es, primero se produce la caída del Estado; a continuación el temor producido por el enfrentamiento de todos contra todos; después la paranoia nacionalista – la creación de grupos de miedo, convencidos de que sólo se encontrarán seguros si permanecen unidos– y, por último, la guerra⁶⁷⁶.

Constituye un componente habitual en este tipo de conflictos la existencia de graves violaciones de los Derechos humanos, la limpieza étnica o el genocidio. Contribuyen a ello tanto el deseo de expulsar de modo definitivo al adversario de unos recursos escasos, como los odios y tensiones procedentes del pasado o aflorados durante el enfrentamiento, muchas veces fomentados con fines políticos e incluso destinados a crear complicidades que impidan el proceso de los instigadores al llegar la paz⁶⁷⁷.

Esto conlleva que la desestructuración del Estado conduzca a la desaparición del mismo, pues las formas extremas de opresión no sólo provocan, sino que también justifican, los anhelos de secesión de las comunidades afectadas que contemplan en la creación de un Estado propio la única garantía de su seguridad⁶⁷⁸.

Generalmente, estos conflictos suelen ser luchas de baja intensidad, desarrollados principalmente mediante armas ligeras, cuyo mercado se encuentra en una etapa floreciente⁶⁷⁹. Aparte de que este tipo de armamento ha provocado más muertes y daños que todos los demás sistemas de armamentos⁶⁸⁰; lo cierto es que gran cantidad de ellas permanece en las zonas de operaciones una vez alcanzado el alto el fuego.

⁶⁷³ KALDOR (2001), p. 54. Doc. A/54/2000, p. 23

⁶⁷⁴ Doc. A/54/2000, p. 35. *Vid.* KLARE (2003), pp. 235– 260.

⁶⁷⁵ POIRIER (1998), pp. 32–34.

⁶⁷⁶ IGNATIEFF (2004), p. 49.

⁶⁷⁷ KALDOR (2001), pp. 62–79. Se trataría de guerras cuyo objetivo fundamental es la población civil.

⁶⁷⁸ MCCORQUODALE, (1996), p. 24; SIMPSON (1996), p. 55.

⁶⁷⁹ Doc. A/54/2000, p. 41;

⁶⁸⁰ Doc. A/54/2000, *ibidem*.

Esto se debe a que los altos el fuego y los armisticios impuestos por la comunidad internacional a los contendientes interrumpen el curso normal de la guerra que provoca la rendición del débil o el agotamiento de las energías y recursos, condiciones que conducen al final del conflicto armado por medio de un acuerdo de paz estable⁶⁸¹. Esto no ocurre en los enfrentamientos internos intervenidos por potencias extranjeras. Independientemente del juicio que merezca la polémica obra de HUNTINGTON, sin embargo puede convenirse en que los conflictos armados internos siguen bastante bien las líneas esbozadas por el autor cuando trata el dinamismo de las guerras de *línea de fractura*: los contendientes son apoyados por potencias vecinas e incluso otras más importantes a nivel regional o global; cuando debido a circunstancias exógenas a los combates, como son las presiones por parte de su opinión pública, las influencias de potencias rivales o la oposición de la sociedad internacional, estos actores externos empiezan la restricción de la ayuda, negocian entre ellos e impelen a sus protegidos a que acepten su mediación en el conflicto con vistas a su paralización⁶⁸².

Si se examinan los Estados y territorios citados por este autor y se comparan con un estudio mucho más antiguo que prescinde de las características religiosas y culturales de los Estados, se observará que lo que HUNTINGTON denomina *líneas de fractura*, coinciden, a grandes rasgos, con los *cinturones de quiebra* de COHEN⁶⁸³. Esto es así porque estas áreas o bien contienen codiciados recursos naturales⁶⁸⁴, forman parte de importantes rutas comerciales⁶⁸⁵, o constituyen importantes *pivotes geopolíticos*⁶⁸⁶.

La intervención foránea paraliza el conflicto, mas no lo resuelve. La parte más débil, ante la protección de la comunidad internacional, mantiene la resistencia y el bando ganador, aunque disuadido de continuar las hostilidades, no renuncia a sus propósitos; los armisticios, más que escalas en el camino hacia la paz, pueden convertirse en *guerras*

⁶⁸¹ LUTTWAK (2005), pp. 85–89: «Al consumir y destruir los recursos materiales y morales necesarios para seguir luchando, la guerra evita su propia continuidad».

⁶⁸² HUNTINGTON (1997), pp. 319–357, ya citado.

⁶⁸³ COHEN (1980), pp. 137–138: un *cinturón de quiebra* es una gran región estratégicamente situada, ocupada por un cierto número de Estados en conflicto y que es presa de los intereses opuestos de grandes potencias.

⁶⁸⁴ KLARE (2003), pp. 28–46.

⁶⁸⁵ DUVOISIN (2002), p. 28.

⁶⁸⁶ BREZINSKI (1998), p. 49: los *pivotes geopolíticos* son: «[...] Estados cuya importancia se deriva no de su poder y de sus motivaciones sino más bien de su situación geográfica sensible y de las consecuencias que su condición de potencial vulnerabilidad provoca en el comportamiento de los jugadores geoestratégicos [potencias regionales o globales]».

*congeladas*⁶⁸⁷. De ahí que las fuerzas participantes en operaciones de mantenimiento de la paz, y las instituciones involucradas en procesos de consolidación de la misma, deban operar en un ambiente en el que los enemigos intentan consolidar sus posiciones y ambiciones; esto es, continúan la guerra por otros medios⁶⁸⁸.

2-. Características de los conflictos en los *Estados fallidos*

No es posible dudar que cada conflicto presenta una problemática propia en función de su situación geográfica, su entorno geopolítico, su historia, y su idiosincrasia cultural; no obstante, como ha expuesto KALDOR, se pueden observar unas características comunes a todos ellos y que influyen de un modo directo tanto en su gestación como en su resolución⁶⁸⁹.

En primer lugar se produce una «criminalización» de la economía, constituyendo sus modos más visibles la evasión fiscal, la corrupción y la expansión del delito, los cuales empobrecen el Estado de modo que no puede prestar los servicios más básicos y le restan progresivamente legitimidad⁶⁹⁰. Si se compara el Barómetro Global de la Corrupción de *Transparency International* para 2010⁶⁹¹, podrá comprobarse que, gran parte de los Estados en conflicto o en riesgo de precipitarse hacia el mismo, recogidos en el Boletín

⁶⁸⁷ LUTTWAK (2005), p. 88; HUNTINGTON (1997), p. 349: la interrupción transitoria depende de dos circunstancias: el agotamiento de los contendientes primarios, como ocurrió en Bosnia–Herzegovina cuando sobrevinieron los acuerdos de Dayton, y la implicación de participantes de nivel no primario con el interés y la influencia necesarios para reconciliar a los adversarios.

⁶⁸⁸ *Vid.*, por ejemplo, *Kosovo after Haradinaj*, International Crisis Group, Europe report núm 163 (mayo 2005), 43 pp.; *Kosovo: toward final status*, International Crisis Group, Europe report núm 161 (enero 2005), 43 pp.; *Bosnia's stalled police reform: no progress, no EU*, International Crisis Group, Europe report núm 164 (septiembre 2005), 26 pp.; *Liberia: Staying focused*, International Crisis Group, Africa Briefing núm. 36 (enero 2006), 16 pp.; *A strategy for Ending Northern Uganda's Crisis*, International Crisis Group, Africa Briefing núm. 35 (enero 2006); *Katanga: the Congo's forgotten crisis*, International Crisis Group, Africa report núm. 103 (enero 2006), 16 pp.; *Aceh: So Far, So Good*, International Crisis Group, Asia Briefing núm. (diciembre 2005), 15 pp.

⁶⁸⁹ KALDOR (2001), pp. 119–144.

⁶⁹⁰ KALDOR, *op cit.*, p. 20. *Vid.* la Convención de las Naciones Unidas. contra la corrupción, Doc. A/58/422. En su preámbulo destaca que los casos de corrupción: «[...] entrañan vastas cantidades de activos, los cuales pueden constituir una proporción importante de los recursos de los Estados, y que amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de esos Estados». Este instrumento internacional ha tenido, hasta el momento, un escaso número de ratificaciones.

⁶⁹¹ http://www.transparencia.org.es/BAROMETRO_GLOBAL/BAROMETRO%20GLOBAL%202010/INFORME%20DETALLADO%20SOBRE%20EL%20BAROMETRO%202010.pdf. También puede consultarse Daniel KAUFFMANN, *Gobernanza y Anti–Corrupción: Implicaciones de un marco global y empírico*, Instituto del Banco Mundial, www.worldbank.org/wbi/governance/.

del *International Crisis Group* a mediados del 2015, figuran también en este informe⁶⁹². Además de que los sobornos acaparan un alto porcentaje de la escasa renta de las familias, los destinatarios principales son los partidos políticos, los miembros parlamentarios y la policía. Respecto a la expansión de la delincuencia, es revelador que la situación conflictiva conlleva automáticamente un incremento de la misma y coadyuve a la emergencia del crimen organizado⁶⁹³.

Simultáneamente se asiste una *privatización del uso de la fuerza*, tanto por disgregación del ejército estatal, privado de recursos, como por la aparición de grupos paramilitares ligados a intereses políticos o criminales, el surgimiento de milicias locales de autoprotección o la contratación de actores privados de seguridad⁶⁹⁴. La financiación interior de las actividades violentas se efectúa a través del saqueo, el soborno, el pillaje, la extorsión, la toma de rehenes, los *impuestos de guerra*, las cuotas de protección, el comercio ilegal de armas y de sustancias psicotrópicas o estupefacientes, así como por el control de los mercados, en el que los grupos paramilitares imponen los precios⁶⁹⁵. A ello hay que añadir el control de las riquezas naturales del país por parte de *señores de la guerra* que las utilizan para mantenerse en el poder y alimentar la lucha contra sus opositores⁶⁹⁶. La contienda se convierte así, para algunos de sus actores, en un *modus vivendi*⁶⁹⁷.

Por lo que concierne a las empresas privadas de seguridad, aparte del problema que plantean por la laguna jurídica internacional existente en torno a su actuación y la probable inestabilidad internacional provocada, el efecto más inmediato, además de estar involucradas en graves violaciones de los Derechos humanos, es su actitud depredadora al exigir como pago de sus servicios importantes concesiones sobre la explotación de los recursos naturales locales⁶⁹⁸.

⁶⁹² Boletín de Crisis Watch sobre conflictos actuales y potenciales, núm. 144, agosto 2015.

⁶⁹³ *Criminalité et développement en Afrique*, Naciones Unidas, Oficina contra la droga y el crimen, junio 2005, pp. 17–18.

⁶⁹⁴ KALDOR (2001), pp. 121–126.

⁶⁹⁵ KALDOR (2001), pp. 132–134; *Criminalité et développement en Afrique*, pp. 19–20.

⁶⁹⁶ *Criminalité et développement en Afrique*, pp. 20 a 26; KLARE (2003), pp. 235–260.

⁶⁹⁷ KAPLAN, (2000), p. 60.

⁶⁹⁸ *The Logs of War: the timber trade and armed conflict. Economies of conflict: private sector activity in armed conflict*, Global Witness, marzo 2002, 66 pp.

Cuando el conflicto armado se paraliza, continúa una suerte de *economía mafiosa*⁶⁹⁹. Las tropas multinacionales destacadas y las Organizaciones internacionales se ven constreñidas a trabajar en un ambiente hostil, estrechamente vigilados por quienes conservan el poder político y económico, atentos a conservar sus privilegios y a conseguir los objetivos propuestos. Y si bien la tesis de KALDOR, relativa a que aquéllos con quienes se ha pactado el cese de las hostilidades, *no tienen por qué ser los principales interlocutores en la consolidación de la paz*⁷⁰⁰, es impecable desde el punto de vista teórico, lo cierto es que las dificultades son múltiples. Se han formado clientelas y complicidades; los registros de la propiedad han desaparecido, por lo que la simple posesión ha de tomarse como indicativo prácticamente único de la pertenencia de los bienes, y los aparatos de propaganda son capaces de movilizar a una población todavía asustada y que precisa del beneplácito de dirigentes políticos, facciones armadas y detentadores de medios de producción para poder acceder a los bienes básicos para la supervivencia.

V. LA INTERVENCIÓN A FAVOR DE LOS DERECHOS HUMANOS O INTERVENCIÓN DE HUMANIDAD

La declaración contenida en el artículo 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas relativa al: «[...] desarrollo y estímulo del respeto de los Derechos humanos y de las libertades fundamentales como uno de los principios de esta Organización⁷⁰¹, constituye, en palabras de CASTRO RIAL-GARRONE, una de las innovaciones más esperanzadoras de este documento y que ha dado lugar a un principio básico que forma parte integrante de la cultura y civilización contemporánea –desarrollado posteriormente en la *Declaración universal de los Derechos del hombre*, efectuada por la Asamblea General en su reunión de París de 1948–, principio que, examinando el trabajo de la autora, presenta tres puntos esenciales de interés⁷⁰²:

⁶⁹⁹ KALDOR (2001), p. 76.

⁷⁰⁰ KALDOR, op. cit., pp. 158–159.

⁷⁰¹ El artículo 55.c) de la Carta, a su vez, encarga a las Naciones Unidas la promoción del «respeto universal a los Derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales Derechos y libertades.»

⁷⁰² CASTRO RIAL-GARRONE (1991), pp. 169 a 186. Manifiesta, así mismo, que ya finalizada la Primera Guerra Mundial se dio un impulso importante a la protección internacional de los Derechos del hombre: la Conferencia de Paz de Versalles atendió al Derecho de autodeterminación, reclamado por las naciones oprimidas en el curso de la contienda; esa misma Conferencia instauró el sistema de protección

- a) La aparición de una *moralización* del Derecho internacional, con la consagración irreversible de unos principios del más alto rango, el *ius cogens*, en la sociedad internacional, de tal modo que el Estado no es responsable tan solo frente a otros Estados por la violación de unas obligaciones concertadas, sino que incluso puede resultar responsable *erga omnes* por quebrantar estos principios fundamentales bajo la figura jurídica de un crimen internacional contra la humanidad⁷⁰³.
- b) La normativa internacional sobre Derechos humanos, fielmente invocados y protegidos por las Organizaciones internacionales, repercute en la calificación de los asuntos internos que dependen esencialmente de la competencia nacional.

de minorías étnicas, raciales o religiosas, con relación tan sólo a los Estados que habían adquirido entonces la independencia. Aunque los instrumentos que introdujeron dicha protección eran diferentes, todos siguieron el mismo modelo, todos imponían a los Estados afectados ciertas libertades fundamentales para sus nacionales y aseguraban ciertos Derechos específicos de los sujetos pertenecientes a dichas minorías. En palabras de la autora: «[...] un número estimable de Estados hubo de aceptar que el trato de sus nacionales dejaba de ser una cuestión sometida a su competencia nacional, para quedar sometida al Derecho internacional».

⁷⁰³ Con relación a la materia tratada, en el artículo 6.a) del Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, aprobado por el Acuerdo de Londres de 8 de agosto de 1945, enumeró como crímenes contra la humanidad –o de lesa humanidad– el asesinato, exterminio, esclavitud, deportación y las inhumanidades perpetradas contra las poblaciones civiles, antes o durante la guerra, al igual que las persecuciones por motivos políticos, raciales o religiosos –*vid.* al respecto QUINTANO RIPOLLÉS (1950), pp. 31 a 36 y BLANC ALTEMIR (1990), pp. 22 y ss. – noción que fue recogida por las Naciones Unidas en la Resolución 95 (I) de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 1946. Posteriormente, la Convención sobre la Prevención y Castigo del crimen de Genocidio, adoptada por Resolución 260a(3) de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1948, definió como tal la matanza de miembros de un grupo, la lesión grave en su integridad física y mental, el sometimiento intencional del grupo a condiciones inhumanas de existencia, las medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo, y el traslado forzoso de niños, con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo determinado por sus características nacionales, étnicas, raciales o religiosas. Estas conductas, realizadas en gran escala, y que suponen una violación flagrante de los Derechos humanos han sido tipificadas como crímenes internacionales en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 17 de julio de 1998. En su artículo 6 define el genocidio de modo idéntico a los instrumentos normativos antes citados. En su artículo 7, define como crímenes de lesa humanidad los siguientes actos cuando se comentan como parte de un *ataque generalizado o sistemático* contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: a) el asesinato; b) el exterminio, entendido como la imposición intencional de condiciones de vida, la privación de acceso a alimentos y medicinas, encaminadas a la destrucción de parte de la población; c) la esclavitud; d) la deportación y traslado forzoso de la población; e) la encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de Derecho internacional; f) la tortura; g) la violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable; h) la persecución de un grupo o colectividad fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, etc; i) la desaparición forzada de personas; j) el crimen de *apartheid*; k) otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física. En la actualidad ya son 122 los países que han ratificado el Estatuto de Roma. De entre ellos, 34 son africanos, 18 de la región Asia Pacífico, 18 de Europa Oriental, 27 Latinoamericanos y del Caribe y 25 de Europa Occidental y otros Estados.

- c) Existe un nexo indisoluble entre la protección de los Derechos humanos y el mantenimiento de la seguridad internacional. El ejemplo de las *Potencias del Eje* durante la Segunda Guerra Mundial reveló que el comportamiento inhumano de los gobiernos respecto de sus nacionales no era sino el preludio de la agresión contra otros Estados⁷⁰⁴.

Sin embargo, la defensa de los Derechos humanos, provoca que puedan entrar en contradicción, por lo menos de modo aparente, con dos principios fundamentales establecidos también en la Carta de las Naciones Unidas: el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, contemplado en el artículo 2.7⁷⁰⁵, y en el supuesto de que se intervenga por las armas, la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales impuesta en el artículo 2.4⁷⁰⁶.

Con relación al principio de no intervención en los asuntos internos, es necesario tener presente que este principio jamás ha poseído un carácter absoluto⁷⁰⁷. La Carta de las Naciones Unidas constituye la expresión de una solidaridad internacional en torno a unos valores considerados como fundamentales, valores considerados en sí mismos, al margen del consentimiento individualizado de los Estados y que atiende a la noción de *comunidad internacional*, en la que la libertad de acción de sus miembros está limitada por estos

⁷⁰⁴ Respecto a esta última afirmación –la existencia de un nexo entre el respeto de los Derechos humanos y la preservación de la paz y seguridad internacionales– *vid.* también BERMEJO GARCÍA (1993), p. 401.

⁷⁰⁵ CASTRO RIAL-GARRONE (1991), p. 187.

⁷⁰⁶ DÍAZ BARRADO (1988), p. 42. El mismo autor (1989b, p. 54), ha indicado que las intensas relaciones establecidas, en los actos de intervención armada, entre el principio de no intervención y el principio de no uso de la fuerza en las relaciones internacionales, ha llevado a algunos juristas a sostener que es innecesario que estas acciones sean contemplados bajo el prisma del principio de la no intervención, puesto que ya se encuentra prevista su prohibición en el contexto del recurso a la fuerza. Sin embargo, subraya el autor, no debe olvidarse que el origen de ambos principios es distinto y que su evolución normativa ha seguido diferentes caminos; es más, el principio de no intervención surgió primordialmente por la necesidad de frenar las intervenciones de tipo armado, y no existen razones de peso para negar que este propósito no se mantenga en la actualidad. De hecho la intervención armada llegó a ser prohibida antes, al menos en el ámbito regional, por el principio de no intervención que por el de no uso de la fuerza, el cual todavía no había obtenido reconocimiento en el Derecho internacional. Ha sido la preocupación de la actual sociedad internacional y de su ordenamiento jurídico de mantener la paz y seguridad internacionales, elevada a la categoría de fundamental, lo que ha conducido a que una misma actividad sea proscrita por distintos principios básicos del mismo ordenamiento. Con ello se consolida la prohibición de estos actos. Respecto a la intervención armada se superponen, entonces, dos normas del Derecho internacional, sin que ello deba generar ninguna incompatibilidad normativa.

⁷⁰⁷ RAMÓN CHORNET (1995), en una obra dedicada al estudio de la intervención humanitaria en el marco del actual Derecho internacional, efectúa un detallado análisis del principio de no intervención y de las posibles excepciones al mismo, especialmente la debida a la intervención de humanidad, desde la teoría de *los justos títulos* de la Escuela española y, a través de la aportación de los autores clásicos como GROCIO, WOLFF, VATTEL o KANT, hasta nuestros días. *Vid.* pp. 21 a 45.

intereses⁷⁰⁸. La existencia de normas de *ius cogens* –cuál es el caso de las relativas al respeto de los Derechos humanos– que obligan a todos los Estados, independientemente de su consentimiento, induce al reconocimiento de un Derecho de reacción de la comunidad internacional ante una violación de estas normas imperativas, sin que quepa dejar a la voluntad discrecional de cada uno de sus miembros la libertad para aceptar esta situación como legal⁷⁰⁹.

El respeto de los Derechos humanos y de las libertades fundamentales se ha ido positivando de modo tan general en la comunidad internacional que ha sido revestido del carácter jurídico de una obligación que deriva del *ius cogens* comunitario⁷¹⁰. De ahí que no resulte invocable la noción de la no intervención, ni sea aplicable cuando aquéllos se encuentren en peligro⁷¹¹. Así, el Instituto de Derecho Internacional, en su Resolución

⁷⁰⁸ CARDONA LLORÉNS (1985), p. 274.

⁷⁰⁹ CARDONA LLORÉNS (1985), p. 277. Como expresa FERRER LLORET (1998), pp. 230- 231: «[...] toda vulneración de las normas internacionales sobre Derechos humanos tiene “efectos *erga omnes*”, ya que los Estados lesionados van a ser siempre todos los Estados vinculados por la norma infringida, ya posea ésta carácter convencional o consuetudinario, al producirse la vulneración de su Derecho, en este caso el Derecho correlativo a la obligación que tiene el Estado infractor de respetar los Derechos humanos de las personas que se encuentren dentro de su jurisdicción territorial, ya sean nacionales o extranjeros». Y ello independientemente de que hayan sufrido daño material alguno. Precisamente por ello, por existir la lesión de un bien jurídico en el que cada Estado está interesado en su conservación que trascendería a la simple idea de una solidaridad transnacional, prácticamente a renglón seguido (p. 234), afirma que: «[...] carece de toda utilidad» insistir en la idea de que los Estados no persiguen sus propios intereses nacionales, sino un *interés comunitario*, al aceptar el contenido de las normas convencionales o consuetudinarias sobre Derechos humanos; puesto que, según su punto de vista: «[...] cuando los Estados se han comprometido entre sí consuetudinaria o convencionalmente para la protección de los Derechos humanos están afirmando un interés propio y particular: la defensa de los Derechos humanos de las personas que se encuentran sometidas a la jurisdicción territorial de terceros Estados».

⁷¹⁰ CASTRO RIAL-GARRONE (1991), p. 198. GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA (2008), p. 836, subrayan cómo el Tribunal Internacional de Justicia, en el asunto de la *aplicación de la convención para la prevención y la represión del crimen de genocidio, excepciones preliminares [Bosnia-Herzegovina c. Yugoslavia (Serbia y Montenegro)]*, afirmó que «los Derechos y obligaciones contenidos en la Convención son Derechos y obligaciones *erga omnes* (Sentencia de 11 de julio de 1996, CIJ, *Recueil* 1996, párrafo 31); de igual modo el Convenio de 1973 sobre la Represión y Castigo del Crimen de *Apartheid* califica esta actuación como un crimen de «lesa humanidad». FERRER LLORET (1998), p. 227, indica cómo la CDI, al aprobar en 1985 el artículo 5 de la segunda parte del Proyecto sobre la responsabilidad de los Estados –que luego en el Proyecto aprobado en 1996 se convirtió en el artículo 40–, incluyó una presunción de los Estados lesionados por la violación de los Derechos humanos reconocidos en el Derecho internacional, al incluir en el apartado *e*) del punto 2 de dicho precepto que se entenderá por *Estado lesionado* aquel que forme parte de un tratado multilateral o esté obligado por una norma de Derecho consuetudinario cuando el Derecho infringido sea emanante de estas fuentes y conste, según el inciso *iii*) que haya sido creado o esté reconocido para la protección de los Derechos humanos y libertades fundamentales, si bien se añadía en el comentario que no reunirían los requisitos para la aplicación de dicho inciso todos los actos u omisiones de esta índole atribuibles a un Estado, ni los actos u omisiones aislados (*Vid.* al respecto el *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 37º período de sesiones*, CDI, *Anuario...*, 1985, II, 2ª parte, pp. 20 a 29), por lo que está remitiendo a las violaciones graves y masivas que el artículo 19 configuraba como crimen internacional.

⁷¹¹ CASTRO RIAL-GARRONE (1991), p. 200.

relativa a *La protección de los Derechos del hombre y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados*, de 13 de septiembre de 1989 –concretamente en su artículo 2.2– declara que, si bien la salvaguarda del contenido de una obligación de Derecho internacional general –como es el respeto a los Derechos humanos– no autoriza a desconocer el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, sin embargo, la adopción de medidas diplomáticas, económicas o de otro tipo, permitidas por el Derecho internacional, para obligar al Estado infractor al cumplimiento de sus obligaciones, *no podrán ser consideradas como una intervención ilícita en sus asuntos internos*, medidas que, de acuerdo con el punto 3 del mismo precepto, estarán especialmente justificadas cuando las violaciones de estos Derechos inderogables sean sistemáticas o masivas⁷¹².

Existe, pues, una suerte de unanimidad al considerar que es lícito el uso de contramedidas de tipo político o económico, represalias no armadas o sanciones contra el Estado en donde se desarrollen violaciones *masivas y flagrantes* de los Derechos humanos; es decir, cuando el Estado es responsable de la violación de una obligación esencial para la comunidad internacional⁷¹³.

⁷¹² Vid. DOMINICÉ (1993), pp. 261 a 272. FERRER LLORET (1998), pp. 240-241, advierte, en el análisis que efectúa a la Resolución del IDI de 1989, que ésta tiene un contenido más amplio que el Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados, pues en su artículo 2.3 no niega la posibilidad de que se apliquen medidas de retorsión y/o de represalia como respuesta a violaciones de Derechos humanos que no alcancen la calificación de graves y masivas, sino que se limita a decir que en estos supuestos el recurso a las mismas estará especialmente justificado; sin embargo también conviene en el hecho de que no se aprecian precedentes, en la práctica de los Estados, en que se hayan adoptado contramedidas como réplica a vulneraciones puntuales y esporádicas de dichos Derechos. El texto de la Resolución se encuentra en *AIDI*, vol. 63-II, pp. 338 a 345.

⁷¹³ En ese sentido CASTRO RIAL-GARRONE (1991), pp. 203-204; CARRILLO SALCEDO (1991), pp. 206-207; GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA (1998), p. 337. Se apoyan los autores en el artículo 19 del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados, el cual, en su párrafo 2 califica como crimen internacional: «[...] el hecho internacionalmente ilícito resultante de una violación por un Estado de una obligación tan esencial para la salvaguardia de intereses fundamentales de la comunidad internacional que su violación esté reconocida como un crimen por esa comunidad en su conjunto», y en el párrafo 3.c) establece como ejemplo de crimen internacional la: «[...] violación grave y en gran escala de una obligación de importancia esencial para la salvaguardia del ser humano, como las que prohíben la esclavitud, el genocidio, el *apartheid*». A estos supuestos habría que añadir *la tortura, las desapariciones forzadas o involuntarias y las ejecuciones sumarias y arbitrarias o extrajudiciales*. BLANC ALTEMIR (1990), p. 399: con relación a alguno de ellos, ha habido una toma de postura definida en el seno de las Naciones Unidas y su prohibición se ha incluido explícitamente en diversos instrumentos convencionales, tal como la *Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, adoptada por la Resolución 39/46 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 10 de diciembre de 1984 y en las Convenciones Americana y Europea contra la tortura de 1985 y 1987, respectivamente; respecto a las desapariciones forzadas y las ejecuciones sumarias o arbitrarias, su proscripción se habría producido a través del reconocimiento de los Derechos violados, en particular el Derecho a no ser arbitrariamente privado de la vida, el Derecho a la integridad física o mental o el Derecho a las garantías procesales mínimas. Repárese ahora también en el anteriormente citado Estatuto de la Corte Penal Internacional. Las consecuencias jurídicas de un crimen internacional las proporciona el

Medidas que, a pesar de no existir una única postura, la doctrina, especialmente la española, prefiere enmarcarlas en una acción realizada a través de las Organizaciones internacionales –especialmente a través de las Naciones Unidas–, mejor que la adopción unilateral por parte de cada Estado⁷¹⁴. Opción que vendría avalada, como muestra FERRER

artículo 14 del Proyecto. Además de las inherentes a todo hecho internacionalmente ilícito, establece también: *a)* la obligatoriedad para los demás Estados de no reconocer la legalidad de la situación originada por ese crimen; *b)* el deber de no prestar ayuda ni asistencia al Estado que lo haya cometido; *c)* la imposición de unirse a otros Estados para prestarse asistencia mutua en la ejecución de las anteriores obligaciones. La disposición del párrafo 3 de este precepto, relativa a que, salvo si una norma de Derecho internacional general dispusiese otra cosa, el ejercicio de los Derechos y el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los párrafos precedentes: «[...] están sujetos *mutatis mutandis*, a los procedimientos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacional», conllevaría a que no sólo procediesen las contramedidas lícitas de Estado a Estado, sino también las sanciones institucionalizadas. A mayor abundamiento, el artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas, establece el compromiso de todos sus miembros: «[...] a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55», el cual en su punto *c)* se refiere a la promoción del respeto a los Derechos humanos y libertades fundamentales. Una postura escéptica respecto a esto último es la sostenida por BLANC ALTEMIR (1990), p. 82. También es bastante crítica la apreciación de FERRER LLORET (1998), pp. 233 a 244, quien previene que la decisión de adoptar este tipo de medidas, normalmente, queda configurada, en la realidad, como una facultad *absolutamente discrecional* de cada Estado. Y que, si bien: «[...] *el único medio de presionar y obligar al Estado infractor recalcitrante para que ponga fin al hecho ilícito consiste en la utilización de mecanismos de retorsión y represalia*», sin que exista otra alternativa, los Estados prefieren llevar a cabo gestiones officiosas en el contexto de la diplomacia *preventiva y tranquila*. La práctica de los últimos veinte años mostraría, a juicio de FERRER, que sólo un reducido número de países, sobre todo los miembros de la Unión Europea, han aplicado en algunas ocasiones medidas de retorsión y represalia, de carácter fundamentalmente económico, y aun así ninguna de estas naciones ha seguido en esta materia una política uniforme y constante: antes, al contrario, se han preocupado más por las relaciones de cooperación económica, comercial o militar con el Estado infractor cuando así les ha convenido. No obstante, valora la tendencia ascendente adoptada por la Unión Europea de considerar el respeto a los Derechos humanos como elemento fundamental de sus relaciones con terceros Estados, por más que en ocasiones dicha disposición se limite a condenas verbales, como se ha demostrado, por ejemplo, durante las crisis humanitarias de Chechenia y Timor Oriental.

⁷¹⁴ CARDONA LLORÉNS (1985), p. 322 y ss.: desde luego la determinación del hecho ilícito como crimen internacional no corresponde efectuarla de modo unilateral, sino en el seno de la comunidad internacional institucionalizada; de ahí que ésta esté legitimada para la imposición de sanciones con objeto de instar al Estado responsable al cese de su actitud. Una vez determinado colectivamente el hecho ilícito, sí que podría adoptar contramedidas un Estado *especialmente perjudicado*, pero el autor no se muestra partidario de reconocer el Derecho a la toma unilateral de estas acciones por otros Estados: «[...] ante una institución de perfiles tan diluidos como la del crimen internacional», puesto que si la comunidad internacional: «[...] ha calificado *claramente y sin lugar a dudas* un determinado hecho en este ámbito, ha “recomendado” o “decidido” también contramedidas coercitivas suficientes». En otro aspecto muestra sus dudas razonables en el sentido de que se puedan imponer sanciones exclusivamente en marcos institucionalizados particulares, tanto por la naturaleza de las mismas –suspensión de algunos de los Derechos o de la pertenencia a la Organización– como por no considerar que estén especialmente vinculadas a la comisión de este tipo de violaciones de la normativa internacional. *Vid.* también CARRILLO SALCEDO (1991), pp. 220-221; CARDONA LLORÉNS (1993), pp. 162-163, y GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA (1998), p. 337. Acudiendo de nuevo a la monografía de FERRER LLORET (1998), que dedica un exhaustivo estudio a esta materia, difícilmente puede disentirse de su afirmación relativa a que una de las deficiencias más importantes de los mecanismos de autotutela –las medidas de retorsión o represalia adoptadas de modo unilateral por los Estados– consiste en que únicamente son eficaces cuando el Estado que las aplica es más fuerte que el Estado autor del ilícito. De ahí que deba ser destacado el peligro de abusos en la adopción de medidas descentralizadas dada la desigualdad existente entre las naciones, riesgo que aumenta cuando concurren una pluralidad o incluso una universalidad de Estados lesionados en su Derecho subjetivo. La práctica internacional mostraría que las contramedidas han sido utilizadas por un reducido grupo de países de alto nivel de desarrollo económico, mientras que los receptores de las mismas suelen ser Estados en vías de desarrollo con un peso específico muy pequeño en

LLORET por la propia Comisión de Derecho Internacional, quien, en su comentario introductorio al régimen de las contramedidas, en sus trabajos sobre la responsabilidad de los Estados, ha calificado de *rudimentario e insatisfactorio* el sistema de las medidas de retorsión o de represalia adoptadas de modo descentralizado, por más que haya que reconocer su legalidad en el Derecho internacional vigente, y ello atendiendo a dos factores: *a)* porque cada Estado se erige, en principio, como único juez de sus Derechos, en ausencia de una solución negociada o por terceros, y *b)* debido a que no todos los Estados poseen la misma capacidad para adoptar estas medidas o reaccionar contra ellas⁷¹⁵.

Ahora bien, no puede decirse lo mismo cuando se trata de usar la fuerza armada para forzar la protección y el respeto de los Derechos humanos, tema mucho más sensible y complejo⁷¹⁶.

el concierto económico mundial; de hecho se observa que en muy pocos casos se han impuesto medidas de autotutela –o han sido simplemente a título simbólico– a grandes o medianas potencias como Rusia, China, la India o Indonesia (*Vid.* pp. 243-244).

⁷¹⁵ Doc. A/ 51 /10 (1996), *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 48º período de sesiones*, p. 164.

⁷¹⁶ DÍAZ BARRADO (1988), p.66: se trataría de situaciones que presentarían estas tres notas distintivas: *a)* la generalidad de la población de un Estado sufriría los más severos y degradantes atentados contra su vida e integridad física, con la privación de los mínimos Derechos y libertades que corresponden a todo ser humano.; *b)* son las autoridades legales y efectivas de ese Estado los directos responsables y los ejecutores de esas violaciones, constitutivas de auténticos actos de genocidio general o selectivo, y *c)* finalmente, el uso unilateral de la fuerza por un Estado extranjero es lo que permite y asegura que cesen dichas violaciones, y lo que hace que se ponga fin al mandato de las personas que infligen daños tan graves a su propia población. RAMÓN CHORNET (1995), pp. 77 a 79, partiendo de la tipología de STOWELL, en la que distingue cinco supuestos –*persecución* de minorías raciales o religiosas; *opresión* de Derechos de minorías; *métodos bárbaros de guerra*; *injusticia*, bien por trato ilegítimo como por aplicación arbitraria y con crueldad excesiva de la ley, siempre que se trate de abusos persistentes o crímenes extraordinarios, y *Derechos del individuo*, aunque atendiendo aquí a los de los nacionales de terceros estados–, concluye que las manifestaciones de la intervención de humanidad más interesantes y también más frecuentes, son: *a)* la defensa de los Derechos humanos violados masivamente en un tercer Estado; *b)* la protección de minorías religiosas o minorías nacionales afines que son perseguidas o se encuentran amenazadas en un tercer Estado; *c)* la protección de los propios nacionales amenazados en un tercer Estado –que otros autores, y este es el esquema seguido en este trabajo, diferencian como *intervenciones por razones de humanidad* y que, intentándose justificar bajo el argumento de la legítima defensa, encontrarían su acomodo en la exclusión de la ilicitud debida a un estado de necesidad–, y *d)* asistencia humanitaria a los pueblos que luchan por su autodeterminación (aunque la autora reconoce que este supuesto es el más discutido, y que se trata más bien de la legitimidad del recurso a la fuerza por parte de los pueblos que, bajo una situación de dominación colonial, ejercen el Derecho de autodeterminación).

CAPÍTULO II

LA CONFIGURACIÓN DE UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL. UN INESTABLE MUNDO MULTIPOLAR

Con la caída de la Unión Soviética, a principios de la década de los noventa, finalizó el orden bipolar. Estados Unidos mantuvo una hegemonía absoluta en el sistema internacional durante toda la última década del siglo pasado; sin embargo, a principios del XXI, especialmente después de la Segunda Guerra del Golfo, su estatus ha ido variando, no tanto por su pérdida de poder absoluto, sino como una mengua de su poder relativo respecto a otras potencias emergentes⁷¹⁷.

I. EL DECLIVE DE LA HEGEMONÍA ESTADOUNIDENSE

Al principio el sistema internacional contemporáneo se organizó de un modo jerárquico, con Estados Unidos como potencia hegemónica⁷¹⁸. Es más, dada su supremacía en los ámbitos militares, financieros y culturales, se le definió como la *nación indispensable*, e incluso, tal vez un poco exageradamente, como la *hiperpotencia*⁷¹⁹ o la *única superpotencia global extensa*⁷²⁰. Sobre la base de que un sistema multilateral es inestable y de la existencia de potencias hostiles al mundo occidental, existieron

⁷¹⁷ KENNEDY (2006), pp. 9–10: «[...] las fuerzas relativas de las naciones líderes en el escenario mundial nunca permanecen constantes, sobre todo a causa del índice irregular de crecimiento en las distintas sociedades y de los avances tecnológicos y organizativos que proporcionan mayores ventajas a una sociedad que a otra»

⁷¹⁸ ATTINÀ, (2001), pp. 131–132: este país ha ejercido un *rol* organizador en los ámbitos más importantes del sistema desde la Segunda Guerra Mundial. Aunque la evolución de los procesos económicos, las tensiones centro–periferia y las tendencias regionales han provocado un cierto grado de descentralización, los Estados Unidos han continuado conservando el liderazgo.

⁷¹⁹ DUVOISIN (2002), pp. 14 y 24 a 27. El concepto de *hiperpotencia* o *hiperpoder* se debe al antiguo Ministro francés Hubert Védrine.

⁷²⁰ BRZEZINSKI (1998), p. 33.

partidarios de que los Estados Unidos usasen plenamente su poderío político y militar para hacer valer unos intereses propios coincidentes con los de Occidente⁷²¹.

A este respecto, fue reveladora la concepción de BRZEZINSKI. Aunque negase que el sistema global tomase la forma de una pirámide jerárquica, Los Estados Unidos se encontrarían en el centro de un universo interconectado, en el que el poder se ejercería a través de la negociación constante, del diálogo, de la difusión y de la búsqueda del consenso formal; pero el poder, en el fondo, se originaría en una única fuente: Washington. Allí es donde se jugaría el juego del poder según las reglas estadounidenses⁷²².

Siguiendo la teoría de Harold Mackinder, para los Estados Unidos Eurasia sería *la mayor recompensa geopolítica*, pues quien domine en este continente dominará el mundo⁷²³. En este contexto, Europa sería el aliado natural, por ser la principal cabeza de puente geopolítica en el continente eurasiático⁷²⁴. Ahora bien, Europa Occidental, y cada vez en mayor medida Europa Central, sería un protectorado norteamericano, con: «[...] unos aliados que recuerdan a los antiguos vasallos y tributarios»⁷²⁵. Con todo, Estados Unidos precisaría de una Europa fuerte, un aliado sólido; el surgimiento de una Europa Unida –bajo liderazgo alemán en Centro–Europa y de Francia en el Oeste– requeriría cambios significativos en la estructura y procesos de la Alianza Atlántica. La OTAN proporciona no sólo los mecanismos principales para el ejercicio de la influencia estadounidense en los problemas europeos, sino también la crucial presencia militar americana en Europa Occidental⁷²⁶, aunque la nueva realidad europea requeriría de una

⁷²¹ Vid. Robert W. TUCKER y David C. HENDRICKSON, *The sources of american legitimacy*, en <http://www.foreignaffairs.com/articles/60262/robert-w-tucker-and-david-c-hendrickson/the-sources-of-american-legitimacy#>, y Michael A. DUNNE, *Las relaciones de Estados Unidos en el siglo XX: de ser potencia mundial a tener la hegemonía global*, <http://www.relacionesinternacionales.org>.

⁷²² BRZEZINSKI (1998), p. 37.

⁷²³ BRZEZINSKI, op. cit., pp. 39–48.

⁷²⁴ BRZEZINSKI, op. cit., p. 65.

⁷²⁵ BRZEZINSKI, op. cit., p. 67.

⁷²⁶ ATTINÀ (2001), p. 185: el autor subraya la obsolescencia de las alianzas militares permanentes, a excepción de la OTAN, en cuanto que el líder de ésta es el garante último del sistema internacional. La razón de ser de la OTAN sería servir al papel hegemónico de Estados Unidos.

alianza basada en dos socios más o menos igualitarios, si bien siguiendo las directrices emanadas de la Casa Blanca⁷²⁷.

Fue mientras duró esta hegemonía norteamericana, en que Estados Unidos desempeñó el papel o *rol* de garante último del sistema internacional, optando por acciones multilaterales bajo el auspicio de las Naciones Unidas⁷²⁸, en que se produjo el acuerdo en seno del Consejo de Seguridad. Esta situación encontró visos de permanencia prolongada en el tiempo, por lo que se llegó a definir el *Fin de la Historia*, con el triunfo definitivo del sistema político democrático y el sistema económico capitalista⁷²⁹.

La realidad, sin embargo es mucho más complicada. BUZAN, WÆVER y DE WILDE, al elaborar su teoría de *los complejos heterogéneos de seguridad*, subrayaban que la seguridad no podía reducirse al ámbito político militar, sino que estaba segmentada en sectores: sector político, sector económico, sector social y sector medioambiental. Una amenaza no se produce únicamente en un único sector, sino que se interrelaciona con todos, a modo de una red multidimensional. A su vez, existen regiones de seguridad; es decir, es preciso contemplar cualquier riesgo a nivel local, regional y global⁷³⁰. Simplificando, NYE describe la distribución del poder mundial como *una compleja partida de ajedrez tridimensional*: en el tablero superior el poder militar es generalmente unipolar con Estados Unidos como representante; en el tablero central, el ámbito económico es multipolar –Estados Unidos debe negociar, generalmente con Europa, por lo que se podría hablar de un mundo híbrido *unimultipolar*–, y en el tablero inferior se desarrollarían las relaciones transnacionales, fuera de control gubernamental, que traspasan las fronteras, un mundo en el cual el poder estaría muy disperso y en el que no cabría hablar de unipolaridad, multipolaridad o hegemonía⁷³¹.

⁷²⁷ BRZEZINSKI (1998), pp. 57–58. Sobre el papel de Francia y Alemania, *vid.* pp. 68–79. Sobre el papel que representa Europa para la extensión del control estadounidense hacia Rusia, pp. 79–93.

⁷²⁸ ATTINÀ (2001), p. 184.

⁷²⁹ FUKUYAMA (1992), pp. 176–185.

⁷³⁰ BUZAN, WÆVER y DE WILDE (1998), pp. 21–45

⁷³¹ NYE (2003), pp. 66–67. Cuando este autor definía esta opinión Europa era todavía una potencia económica de primer orden, capaz de rivalizar con Estados Unidos. Curiosamente KHANNA (2008), pp. 30–33 configura el siglo XXI como un mundo dominado por tres superpotencias: Europa, China y Estados Unidos. Con la actual crisis económica no está ya tan claro que Europa pueda estar a la altura de los otros dos competidores; es más, el área económico–política central se ha desplazado hacia el eje Asia–Pacífico. A este respecto es revelador que en el informe *Global Trends: 2030. Alternative Worlds*, publicado por el *National Intelligence Council* estadounidense en diciembre de 2012, pp.40–46, incide en lo que ha supuesto la crisis de 2008 en Occidente, especialmente en Europa y se hace eco de la aparición de un mundo

ATTINÀ describe el sistema político global como un sistema de Estados al que es necesario añadir una pluralidad de sujetos no estatales, todos ellos interdependientes entre sí, de diversos modos y con distinta capacidad, para condicionar el disfrute y la distribución de los bienes y valores del sistema. Este entramado está sujeto a conflictos; pero, a su vez, requieren la concurrencia de todos para aportar soluciones a los problemas más acuciantes. Los gobiernos no disponen de instrumentos suficientes para ello, aunque el sistema de Estados continuará proporcionando los mecanismos institucionales más eficaces⁷³². Por ello, la base del sistema internacional siguen siendo los Estados⁷³³. Cuando un Estado, o unos pocos Estados, ejercen el *rol* básico de guía o de hegemonía, se les contraponen otros que desempeñan el papel de potencias desafiantes; a su alrededor se forman constelaciones de Estados que desempeñan el lugar de apoyo o *secuaz*, bien del *hegemón*, bien del opositor, u optan por convertirse en Estados gorriones o *free-riders*⁷³⁴.

Para KHANNA, el poder aborrece el vacío. El colapso de la Unión Soviética convirtió a Estados Unidos en la *hiperpotencia*; pero no aseguró su hegemonía mundial. El *momento unipolar* norteamericano tuvo una breve duración, en el que otras potencias, especialmente China emergieron debajo de la sombra de los paraguas de seguridad regionales de Estados Unidos y empezaron a crearse zonas de influencia a lo largo del mundo⁷³⁵.

Ante esta perspectiva, el propio BRZEZINSKI tuvo que revisar sus conclusiones. Si bien sigue considerando a Estados Unidos la potencia indispensable, cuya desaparición

económico globalizado con la emergencia de nuevas potencias económicas: China, India Brasil, Colombia, Indonesia, Nigeria, Sudáfrica, Corea del Sur, México y Turquía; especialmente fija la atención en el auge chino.

⁷³² ATTINÀ (2001), pp. 158–159.

⁷³³ ATTINÀ, op. cit., p. 174.

⁷³⁴ ATTINÀ, op. cit., p. 126: Estado *gorrón* u oportunista es aquél que saca partido de los beneficios de la organización internacional sin usar ninguno de sus recursos materiales o políticos para la conservación de esta. Como ejemplo, puede consultarse SHLAPENTOKH (2012), quien, al examinar el caso de Bielorrusia, subraya cómo, de una cuasi unión y alianza con la Federación Rusa, por las disputas con Moscú por el suministro de gas, primero se aproximó a la Unión Europea, para terminar acudiendo a la República Popular China e Irán.

⁷³⁵ KHANNA (2008), p. 30. Existe un error de apreciación por parte del autor; para él las nuevas potencias emergentes eran Europa y China. A la vista de los acontecimientos actuales, es evidente de que China es un poder emergente en continua expansión; Europa, la Europa Unida, la Unión Europea, sin embargo, es, en cuanto tal, un actor político y económico secundario y en declive.

como punto hegemónico sumiría al mundo en el caos⁷³⁶, reconoce que la hegemonía es una fase histórica pasajera y que Norteamérica debe plantearse cómo transmitir su legado. Para ello esboza dos posibilidades: en un liderazgo global basado en el consenso con otros Estados o por mantener por la fuerza su *rol* hegemónico, abogando decididamente por lo primero⁷³⁷.

En la última década han ido apareciendo sobre el tablero global una serie de potencias emergentes que están llamadas a competir con Estados Unidos por el liderazgo mundial. En palabras de ATTINÀ, se trata de la definición de la agenda del sistema político internacional, entendida como: «[...] el conjunto de problemas controvertidos que la mayor parte de los sujetos y en especial los sujetos principales del sistema consideran que exigen una intervención que encuentre soluciones colectivas que todos los actores del sistema deberían aceptar»⁷³⁸.

El ascenso a la relevancia mundial va unido al crecimiento económico. A este respecto, se prevé que en el año 2050 el PIB de siete economías emergentes –Brasil, India, Rusia, China, Indonesia, México y Turquía– sea un 25 % superior al de los Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia y Canadá juntos, lo que significa que el peso relativo de Norteamérica, la Unión Europea y sus aliados naturales irá disminuyendo progresivamente, a la par que se produce un desplazamiento progresivo del centro de gravedad del poder internacional desde el Oeste hacia el Este y el Sur⁷³⁹.

Se podrían escoger múltiples combinaciones de Estados que mostrarían el auge de algunas naciones en la esfera internacional. Así, podría ponerse la atención en los siguientes acrónimos: IBSA –India, Brasil y Sudáfrica–, BRICK –Brasil, Rusia, India, China y Corea del Sur–, BRIMC –Brasil, Rusia, India, México y China–, BRICA –Brasil, Rusia, India, China y los Estados árabes del Golfo Pérsico–, BRICET –Brasil, Rusia, India, China y los países del Este de Europa– CIVETS –Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica–, y otros. En este trabajo se estudiarán los ya clásicos BRIC,s. –Brasil, Rusia, India y China–, primero porque estos cuatro Estados, en su conjunto, superan en riqueza a los países más desarrollados de Occidente, ocupan la cuarta parte de

⁷³⁶ BRZEZINSKI (2005), p. 20.

⁷³⁷ BRZEZINSKI, op. cit., p. 239: de hecho contempla a Europa como su principal socio (p.90).

⁷³⁸ ATTINÀ (2001), p. 192.

⁷³⁹ WESTENDORP Y CABEZA (2011), p. 24.

las tierras emergidas y poseen el 40 % de la población mundial⁷⁴⁰; segundo, debido a que algunos de sus miembros han apuntado la posibilidad de coordinar su acción política⁷⁴¹, y por último, a causa de que no se trata en este trabajo de analizar de modo exhaustivo el nuevo orden internacional, sino de sustentar la tesis de que una fragmentación del poder mundial puede provocar un incremento de las intervenciones de humanidad.

II. CHINA

Actualmente la República Popular China es el país más poblado del globo, la economía importante que crece más deprisa, la mayor fabricante, la segunda mayor consumidora, la que más ahorra, la segunda con mayor gasto militar; asimismo es la mayor tenedora de dinero del mundo⁷⁴².

Según los datos proporcionados por BUSTELO GÓMEZ, su crecimiento anual medio durante las tres últimas décadas se ha movido en torno al 10 %; su peso relativo en la economía mundial ha aumentado de modo significativo: si en 1980 fue del 2 %, en 2007 fue del 11 %; entre los años 2000 y 2007, China fue responsable del 17'5 % del producto mundial, similar al de la Unión Europea y superior al de Estados Unidos que fue del 16'4 %; la parte de China en las exportaciones mundiales de mercancías ha pasado del 2'5 en 1993 al 9 % en 2007 y, en lo concerniente a las importaciones la diferencia es del 2'8 al 6'9; según estimaciones de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), es, a día de hoy, el mayor consumidor de energía del mundo; gran importador de hierro, níquel, zinc, plomo, cobre y aluminio, su consumo oscila entre el 15% y el 33 % del total mundial; ha sido, desde los años ochenta de la pasada centuria un gran receptor de Inversión Extranjera Directa (IDE); en cuanto a la inversión china en el extranjero, ha pasado de 5.500 millones de dólares en 2004 a 22.500 en 2007, y entre 2002 y 2007 las reservas de

⁷⁴⁰ WESTENDORP Y CABEZA (2011), p. 28. El acrónimo BRIC,s. lo acuñó Jim O'Neil, analista de la firma Goldman Sachs, en 2001– y significa, en inglés, ladrillos– para referirse a la rápida e impetuosa aparición en la escena internacional de estos cuatro gigantes políticos y económicos como algo necesario, en relación a que el mundo necesitaría construirse con mejores ladrillos económicos globales.

⁷⁴¹ La primera insinuación fue en la reunión de Ekaterimburgo, en 2009, y la segunda en la cumbre de Brasilia, en 2010; pero de ambas sólo surgió la declaración del deseo de un orden multipolar, como contrapeso al predominio occidental y la voluntad de contar en el concierto internacional.

⁷⁴² ZAKARIA (2009), p. 89: sus reservas de divisas extranjeras alcanzan los 1.500 billones de dólares USA, un 50 % más que el siguiente país, Japón y tres veces más que todas las reservas de la Unión Europea.

divisas han pasado de 291.100 millones de dólares a 1'8 billones, debido al superávit de la cuenta corriente y a la entrada neta de capital extranjero⁷⁴³.

1-. La geopolítica de la República Popular China

Posiblemente la República Popular no remplace a Estados Unidos como superpotencia mundial; no es factible que la supere en dimensión política, militar o económica durante algunas décadas, y menos que obtenga el dominio en todas las áreas; pero en un ámbito tras otro se ha convertido en el segundo país más importante del mundo⁷⁴⁴. Incluso para el 2020 es bastante improbable que pueda llegar a ser competitiva en las dimensiones claves del poder global; no obstante está en camino de convertirse en la potencia regional preponderante en Asia Oriental⁷⁴⁵. Ocupa el centro de la panregión más poblada y más dinámica en el terreno económico de todo el planeta, la cual comprende el extremo oriental de Rusia, Japón, la península de Corea, India, el Sudeste asiático y las islas del Pacífico, incluidas Australia y Nueva Zelanda; de tal forma que ninguna nación dentro del triángulo formado por India, Japón y Australia puede resistirse al avance económico, demográfico, político y cultural de China⁷⁴⁶.

Su política exterior está caracterizada por la no interferencia y la ausencia de confrontación; concentrado en su crecimiento económico, Pekín trata de evitar disputas con otros gobiernos, eludir contrariar a nadie mientras prospera, convencido del camino de una nación hacia la grandeza se halla en su destreza económica y que el militarismo, el imperio y la agresión únicamente conducen a un callejón sin salida⁷⁴⁷. Es lo que se ha dado en denominar la doctrina del *desarrollo pacífico*⁷⁴⁸. Consecuencia de ello es la

⁷⁴³ BUSTELO GÓMEZ (2009), pp. 17–25.

⁷⁴⁴ ZAKARIA (2009), p. 89.

⁷⁴⁵ BRZEZINSKI (1998), p.169.

⁷⁴⁶ KHANNA (2008), p. 338.

⁷⁴⁷ ZAKARIA (2009), pp. 101–102.

⁷⁴⁸ En 2002, Zeng Bijian, subdirector de la Escuela Central del Partido, se refirió a la misma como *ascenso pacífico*; sin embargo el término no acababa de convencer. Lee Kuan Yew sugirió mudar *ascenso* por *reconocimiento*. Finalmente, durante un retiro en Beidaich, los dirigentes del Partido Comunista Chino adoptaron definitivamente la expresión *desarrollo pacífico* [ZAKARIA (2009), p. 101; KHANNA (2008), p. 339, *apud* nota de pie de página señalada con asterisco]. Según TAMAMES (2008), pp. 313–315: Zeng Bijian planteó en su esquema de ascenso pacífico cuatro estrategias conectadas entre sí: a) trascendencia nacional sobre la base de una industrialización con *inputs* de alta tecnología y elevada eficiencia, bajo consumo de

aparición en Asia de una diplomacia consultiva que identifica los intereses comunes en torno a los cuales es posible adoptar decisiones que permiten guardar las apariencias y al mismo tiempo relegar los asuntos controvertidos⁷⁴⁹. Las relaciones exteriores seguirían la idea de un *mundo armonioso* enunciada por el presidente Hu Jintao, con un respeto absoluto por la soberanía nacional⁷⁵⁰. El desarrollo amistoso y la cooperación con otros países deben seguir los *Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica*: respeto recíproco de la soberanía territorial, no agresión mutua, no interferencia en los asuntos internos de otros Estados, igualdad y beneficio para ambas partes y coexistencia pacífica⁷⁵¹. A estos cinco principios, Hu Jintao añadió otros propósitos: fortalecimiento del diálogo estratégico, establecimiento de mutua confianza, resolución de diferencias promoviendo un marco firme y prolongado de relaciones; en cuanto al trato con sus vecinos, enunció la cooperación energética regional, la conformación de un ambiente estable de amistad e igualdad de relaciones y prosperidad sobre la base de un vínculo en que ambas partes obtendrían beneficios⁷⁵². Se ha apuntado que para Hu, este multilateralismo no pretende resolver los problemas colectivamente, sino que constituye, más bien, un código de conducta para la *democratización de las relaciones internacionales*, a través del cual pueden ascender nuevas potencias que contengan a Estados Unidos⁷⁵³.

Es Asia donde China dedica mayor tiempo, energía y atención; es donde se ha mostrado más diestra y donde más ha utilizado el *poder blando*⁷⁵⁴. Además,

recursos, contaminación reducida y aprovechamiento de las ventajas procedentes de los recursos humanos; b) China no debía de seguir el camino de Alemania o Japón antes de la Segunda Guerra Mundial; c) superación de los métodos obsoletos de administración para lograr un mayor equilibrio entre ricos y pobres, y hacer más fluido el desarrollo de la sociedad, y d) no seguir las pautas de un juego de suma cero, en que uno gana y otro pierde, sino lograr que todos ganen.

⁷⁴⁹ KHANNA (2008), p. 341.

⁷⁵⁰ KHANNA, op. cit., p. 393; TAMAMES (2008), pp. 315–316: Hu Jintao aprovechó su intervención en las Naciones Unidas el 16 de septiembre de 2005, durante la cumbre conmemorativa del sexagésimo aniversario de la fundación de dicha Organización, para reiterar que el despegue económico de su país en modo alguno representaba un riesgo de guerra; aseguró que China no albergaba intenciones agresivas y efectuó una decidida defensa del multilateralismo encarnado en la OMC y el Consejo de Seguridad.

⁷⁵¹ ALAMEDA DIONISIO (2009), p. 97: realmente, el Primer Ministro Zhou Enlai, que ocupó este cargo desde 1949 a 1976, fue uno de los dirigentes creadores de la política diplomática y presentó, por primera vez, en 1953, los *Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica* durante las conversaciones mantenidas por la República Popular, India y Birmania [*apud* nota 6].

⁷⁵² ALAMEDA DIONISIO, op. cit., *ibidem*.

⁷⁵³ KHANNA, op. cit., pp. 393–394. Realmente China no está interesada en el *multilateralismo*, en el sentido de reforzar las competencias de las Organizaciones internacionales en detrimento del poder de los Estados, sino en el *multiplolarismo*; esto es, en la creación de centros de poder que se opongan al unilateralismo estadounidense, basados estos centros alternativos en los Estados–nación.

⁷⁵⁴ ZAKARIA (2009), p. 112.

simultáneamente al auge de la República Popular, Asia vive en la actualidad cambios de gran alcance, como la emergencia de India, la normalización de la política de seguridad de Japón o la gradual instauración de proceso regional de integración económica; factores respecto de los cuales Pekín actúa como catalizador, a la vez que altera el equilibrio estratégico regional como consecuencia de su nuevo estatus y su deseo de crear una estructura de seguridad diferente de la actual⁷⁵⁵.

Posiblemente, las naciones asiáticas cada vez perciban en menor grado a China como una amenaza y rechacen el patrón histórico occidental del militarismo a favor de una prosperidad compartida⁷⁵⁶. No parece que China abrigue intenciones agresivas hacia los Estados vecinos; más bien aparece preocupada por sus reformas económicas para crear un desarrollo económico y sus líderes se hallan inmersos en conservar la estabilidad doméstica⁷⁵⁷.

Se ha subrayado que para los ajustes necesarios previos a un cambio de poder, Asia carece de instituciones multilaterales y que lo que priman son las relaciones bilaterales, por lo que China habría establecido rápidamente sustanciales acuerdos de confianza y de seguridad con varios Estados vecinos, como Rusia, las Repúblicas de Asia Central, India, Birmania y alrededor del Sudeste asiático⁷⁵⁸. Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que desde 1967 existe la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)⁷⁵⁹. Pekín propuso a la ASEAN, en el año 2000, la creación de una zona de libre comercio, opción que fue aceptada en el año 2001, formalizando un acuerdo con cláusulas especiales para los miembros menos desarrollados: Vietnam, Camboya, Laos y Birmania, los cuales podrán esperar hasta el año 2015 para su adhesión completa al bloque⁷⁶⁰. Junto a la ASEAN, es preciso observar el cambio de las relaciones de la República Popular con Corea de Sur y Japón. Respecto a la primera, China se convirtió en el primer destino de las inversiones coreanas en 2001 y en su principal mercado exportador en 2003, de modo

⁷⁵⁵ DELAGE (2009), p. 147.

⁷⁵⁶ KHANNA (2008), p. 340 y 343.

⁷⁵⁷ CHAMBERS (2002), p. 69.

⁷⁵⁸ CHAMPBELL, op. cit., p. 56-58.

⁷⁵⁹ <http://www.aseansec.org/18619.htm>. Sus Estados miembros son Brunei, Camboya, Indonesia, República Popular de Laos, Malasia, Myanmar o Birmania, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. Sobre los objetivos de la ASEAN, *vid.* la Carta adoptada en Singapur el 20 de noviembre de 2007 y que entró en vigor el 15 de diciembre de 2008: <http://www.aseansec.org/publications/ASEAN-Charter.pdf>.

⁷⁶⁰ DELAGE (2009), p. 152.

que en la actualidad es un factor esencial en el crecimiento surcoreano. En lo concerniente a Japón, a pesar de su rivalidad histórica y estratégica, también existe una creciente interdependencia entre sus economías: en 2004 Pekín se convirtió en su principal socio comercial, compartiendo la mano de obra barata que puede ofrecer, a cambio de inversiones y tecnología. China posee la percepción de la ASEAN + 3 –la República Popular, Corea del Sur y Japón–, proceso en el que, desde 1997, participan todos los Estados miembros de la ASEAN más los agregados, trayecto que las autoridades chinas pretenden liderar con el objetivo de crear una comunidad económica asiática más integrada formalmente y que sirviera de base a un acuerdo general de seguridad⁷⁶¹. Por una parte la ASEAN + 3 podría servir para sujetar a China al respeto de las normas internacionales vigentes; por otro Pekín necesita de este proceso, consciente de que necesita al resto de países asiáticos para contener a Estados Unidos⁷⁶².

Así, dos serían los principales objetivos estratégicos chinos. Por una parte, avanzar en la integración asiática como parte de una política de contención respecto a Estados Unidos: cuanto más intrincadas sean las redes de interdependencia política y económica, más difícil le resultará a su rival contar con la colaboración de los Estados asiáticos para oponerse a China. Por otra, pretende encauzar el proceso de la ASEAN +3 como el embrión de una política regional de seguridad. A más largo plazo, está la ambición de crear y encabezar una Comunidad de Asia Oriental que pueda negociar en paridad con Estados Unidos y la Unión Europea, un objetivo compartido por la mayor parte de las naciones del continente⁷⁶³.

En la consecución de estos fines, China casi ha neutralizado la alianza anglosajona con Australia. Pekín es el mayor consumidor del uranio, mineral de hierro, manganeso y gas natural australianos; Australia ha firmado el Tratado de Amistad y Cooperación de la

⁷⁶¹ DELAGE (2009), p. 153.

⁷⁶² DELAGE, op. cit., *ibidem*.

⁷⁶³ DELAGE, op. cit., *ibidem*. Esto último lo intentó a través de la Cumbre de Asia Oriental, Organización creada el 14 de diciembre de 2005. Sus objetivos son promover la cooperación en asuntos políticos y de seguridad; promover el desarrollo, la estabilidad financiera y la seguridad energética; avanzar en la integración económica y en el crecimiento, para erradicar la pobreza y reducir la brecha en el desarrollo en el Este de Asia, y fomentar una mayor comprensión cultural. Consta de dieciocho miembros: Australia, Brunei, Birmania, Camboya, China, India, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Laos, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Rusia, Singapur, Tailandia, EE.UU. y Vietnam. Sin embargo, ya desde la primera cumbre, la desconfianza antichina frustró este objetivo y en la actualidad presenta los caracteres de una coalición para frenar las ambiciones de Pekín. Sobre la citada cumbre, <http://www.dfat.gov.au/asean/eas/index.html>.

ASEAN, un pacto de no agresión que debilita su compromiso con Estados Unidos⁷⁶⁴. Respecto a la ASEAN, China se está atrayendo uno por uno a sus miembros, de modo que los vínculos que mantienen con Pekín son más intensos que los que sostienen entre sí; la ASEAN es ahora sinónimo de la estratificada periferia china: Singapur, Malasia y Brunei son sus socios más ricos, Tailandia, Indonesia y Vietnam sus activos económicos estratégicos y Birmania, Camboya, Laos y Filipinas sus clientes tercermundistas. La República Popular les está permitiendo un mayor acceso a los mercados y sostiene sus déficits comerciales a cambio de materias primas, acuerdos de defensa y promesas diplomáticas de apoyar sus políticas⁷⁶⁵.

En lo que concierne a Asia Central, Pekín se volcó en asegurar las fronteras y en establecer relaciones con las nuevas repúblicas después de su independencia; estrategia que tuvo que ser revisada después del 11 de septiembre de 2001 y de la entrada de Estados Unidos en Afganistán: de ahí que ese mismo año optara por el multilateralismo con la creación, a instancia suya, de la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), atendiendo a los fines de asegurar sus fronteras occidentales, frenar la amenaza de separatismo de la provincia de Xinjiang⁷⁶⁶ y desarrollar una política común contra lo que la República Popular denomina: «[...] las tres fuerzas del separatismo, terrorismo y fundamentalismo»⁷⁶⁷.

⁷⁶⁴ KHANNA (2008), pp. 353.

⁷⁶⁵ KHANNA, op. cit., pp. 364. Además, en Singapur la población es mayoritariamente china; en Indonesia, la minoría de origen chino controla el 70 % de la economía; en Laos y Camboya Pekín se ha ganado a sus regímenes a base de grandes cantidades de ayuda incondicional que han desplazado al goteo de ayuda occidental; Birmania se ve abocada a estar en la esfera de influencia china debido a su aislamiento internacional, y Pekín se ha anexionado económicamente a su vecino: se ha apropiado de la mayor parte de su madera, ha comprado y saqueado sus yacimientos de piedras preciosas y planea adquirir 195.000 millones de metros cúbicos de gas natural en los próximos treinta años; Tailandia se ha convertido en un importante exportador de productos chinos; respecto a Vietnam, Japón y China se han convertido en grandes inversores, lo que ha ayudado al norte rural a acercarse a los niveles del sur [KHANNA (2008), pp. 353–385].

⁷⁶⁶ Xinjiang no es la única región susceptible de tendencias secesionistas. Se encuentran también la región autónoma de Ningxia, de etnia hui y religión musulmana; la región autónoma de Mongolia Interior, de etnia mongola; la región autónoma de Guangxi, de etnia zhuang y fronteriza con Vietnam, con quien mantiene fuertes lazos, y, por último, el Tibet [ALAMEDA DIONISIO (2009), p. 89].

⁷⁶⁷ DELAGE (2009), pp. 167–168. Ya, el 26 de abril de 1996, se adoptó un acuerdo para acrecentar la confianza en ámbito militar, suscrito por Rusia, China, Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán –los *cinco de Shanghai*–, germen de la OCS, y que contemplaba diversas medidas como la retirada de fuerzas militares a 100 kilómetros de las fronteras y la prohibición de ejercicios militares contra la otra parte. A este acuerdo siguió el de Moscú de 1997. Fue la cooperación en seguridad lo que cimentó las relaciones entre estos países, hasta llegar a la creación de OCS el 15 de junio de 2001, año en que se sumó Uzbekistán. En 2004 se añadió, con el estatuto de observador, Mongolia, y en 2005 Irán, India y Pakistán. Los fines de la Organización están definidos según su Declaración constituyente, como el fortalecimiento de la confianza mutua, la amistad, y las relaciones de buena vecindad entre los Estados miembros; la promoción de su

China también está interesada en Asia Central por los recursos energéticos que contiene y que ella precisa, además de constituir una alternativa al suministro de hidrocarburos desde el Golfo Pérsico. Mientras que Rusia pretende extender su red de oleoductos y gaseoductos hacia la parte oriental de la Federación para cubrir las necesidades de su vecino, Pekín desea crear las infraestructuras para llevar el gas y el petróleo de Azerbaiján, a través de Kirguistán, a sus provincias orientales, sin tener que depender de los precios y los intereses políticos rusos⁷⁶⁸. Si Rusia ejerce su influencia en Asia Central a través de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva⁷⁶⁹, China lo efectúa mediante la OCS; en el interior de estas Organizaciones, cada una trata de hacer valer sus intereses nacionales, en especial en materia económica y de suministro de recursos energéticos⁷⁷⁰. De este modo se completaron en 2009 el oleoducto Atyrat–Alashankou que une Kazajstán y China, y el gaseoducto que desde Turkmenistán alcanza China tras pasar por Uzbekistán y Kazajstán.

Aunque se discrepe de las intenciones que la República popular abrigue hacia Asia Central, su estrategia dependerá mucho de las actuaciones de Rusia y de Estados Unidos –la tercera potencia con intereses en la región–, aunque lo cierto es que el escenario más probable sea la cooperación, dado que todos poseen mayores inquietudes en otras regiones, y que se tienda a un juego de equilibrios para evitar que ninguno domine políticamente este espacio estratégico⁷⁷¹.

colaboración efectiva en la política, el comercio, la economía, la ciencia y la tecnología, la cultura, la educación, la energía, el transporte, y otros campos; hacer esfuerzos conjuntos para mantener la paz, la seguridad y la estabilidad en la región, para establecer un orden internacional económico y político justo, racional, nuevo y democrático. El principal instrumento de colaboración militar en la OCS son los ejercicios *Peace Mission*. Por citar los más relevantes, *Peace Mission 2007* se celebró en Cheliabinsk (Rusia), y en él participaron 4.000 efectivos chinos; *Peace Mission 2010* se desarrolló en Kazajstán, con 5.000 efectivos de todos los Estados miembros (menos Uzbekistán) y un gran despliegue de equipamiento militar. *Vid.* al respecto RUIZ GONZÁLEZ (2011), pp. 4-5.

⁷⁶⁸ KHANNA (2008), pp. 32.

⁷⁶⁹ Constituida en el marco de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), forman parte de la misma Rusia, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Armenia y Uzbekistán. La creación tuvo lugar durante la celebración de la décima sesión del Consejo de Seguridad Colectiva, el 14 de mayo de 2001, en Moscú, conferencia efectuada al amparo de lo dispuesto en el Tratado de Seguridad Colectiva suscrito el 15 de mayo de 1992. Esto reforzaría la opinión de que la CEI fue concebida, especialmente, con fines militares [RAFAEL SÁNCHEZ (2002), p. 143]

⁷⁷⁰ WISHNICK (2009), p. 30.

⁷⁷¹ DELAGE (2009), p. 168.

Sin embargo, la República Popular mantiene en Asia una serie de *puntos destellantes* o *flash points*: Taiwán, la península de Corea, Japón, India y el Mar de la China Meridional⁷⁷².

2-. Los puntos conflictivos de China en Asia

A) Taiwán

Taiwán es una de las áreas más delicadas en el interior de la zona de influencia de Pekín, de modo singular por la vinculación de Estados Unidos a la defensa de la libertad e integridad territorial de Taipéi⁷⁷³. China considera Taiwán un asunto interno y cree que dispone de toda la autoridad que necesita para utilizar la fuerza, si bien la considera un último recurso⁷⁷⁴. Es muy elevado el número de documentos oficiales donde se expresa el principio de *una sola China* y Pekín está dispuesto a aplicar todo su aparato diplomático para evitar que sea reconocida como Estado independiente por las Naciones Unidas; es más el Consejo Nacional del Pueblo aprobó durante la tercera sesión de la X Asamblea Popular Nacional, en 2005, una *Ley Antisecesión*, por la que la República Popular se reserva la adopción de toda clase de medidas, incluido el recurso a la fuerza, para impedir la separación definitiva⁷⁷⁵.

Por otra parte, el estrecho de Taiwán controla importantes vías de comunicación marítima que le son indispensables a Pekín, sin descuidar que la independencia de Taipéi podría alimentar movimientos secesionistas en algunas de las regiones autónomas de la China continental. De ahí que los esfuerzos de modernización de las fuerzas armadas chinas tiendan claramente a lograr la superioridad militar en la región, probablemente no con el afán de enfrentarse a la Armada estadounidense; pero sí de aislar la isla ante una

⁷⁷² PUMPHREY (2002), pp. 10–12.

⁷⁷³ ALAMEDA DIONISIO (2009), pp. 90–91.

⁷⁷⁴ ZAKARIA (2009), p. 100.

⁷⁷⁵ ALAMEDA DIONISIO, op. cit., pp. 91–92: el artículo 8 de dicha Ley, dispone: «En el caso de que las fuerzas secesionistas que persiguen la «independencia de Taiwán» actúen bajo cualquier nombre o en cualquier forma para provocar la secesión de Taiwán de China, o que ocurran importantes incidentes que impliquen la secesión de Taiwán de China, o que las posibilidades para una reunificación pacífica hayan sido completamente agotadas, el Estado empleará medios no pacíficos y otras medidas necesarias para proteger la soberanía y la integridad territorial de China».

crisis bélica e impedir la llegada de ayuda mientras se obtiene una decisión rápida, u obtener una posición de fuerza en futuras negociaciones⁷⁷⁶.

Aunque a la República Popular no le interesa un conflicto armado con Taiwán, por su incidencia en el camino del desarrollo económico, por la pérdida de las cuantiosas inversiones de Taipéi en el continente, por las sanciones en que podría verse inmersa por parte de la comunidad internacional, por el elevado coste de reconstrucción del teatro de operaciones, y por evitar fricciones con Estados Unidos –así, es más que probable que use un *poder blando* y acciones encubiertas realizadas desde el interior de la isla–⁷⁷⁷, existe el peligro de que una crisis exterior, unida al nacionalismo interno, empujen a Pekín por el camino de las armas⁷⁷⁸.

B) Japón

Ya se ha expresado la relación económica que China mantiene con Japón. Los intercambios comerciales no dejan de crecer y Japón es para la República Popular una fuente fundamental de capital y tecnología, además de un mercado decisivo para su crecimiento⁷⁷⁹. Sin embargo, el auge de China coincide también con el de Japón, las dos economías más importantes de Asia, por los que sus relaciones no hacen sino presentar altibajos, sin descuidar el fondo de nacionalismo que late entre estos dos pueblos⁷⁸⁰. A una relación de natural desconfianza habría que añadir el hecho de que el ascenso de Pekín y el desarrollo del programa nuclear norcoreano hayan empujado a Tokio a

⁷⁷⁶ ALAMEDA DIONISIO (2009), pp. 93.

⁷⁷⁷ ALAMEDA DIONISIO, op. cit., *ibidem*. KHANNA (2008), p. 407, dice: Taiwán es un nodo económico sin Estado, fundamental para la economía global; una perturbación de su economía sería desastrosa a nivel mundial. Washington se opone en privado a la independencia taiwanesa y confía en que se pueda alcanzar un buen acuerdo para que Taipéi prometa no secesionarse oficialmente de China y evitar un choque armado. China es consciente que la incorporación de Taiwán le proporcionaría un centro industrial de alta tecnología, además de un gigante industrial. Hasta la fecha Taiwán es el mayor inversor extranjero en las fábricas y empresas de la China continental. Los pragmáticos de Taipéi quieren un mercado común con vínculos cada vez más fuertes con Pekín para facilitar estas inversiones, a lo que la República Popular ha respondido ofreciendo 4.000 millones de dólares en préstamos a pequeñas y medianas empresas taiwanesas que operan en su territorio. China ya es el mercado de exportación más grande de Taiwán, por lo que no albergaría intención alguna de atacar una isla que tanto contribuye a su crecimiento económico.

⁷⁷⁸ ZAKARIA (2009), p. 114.

⁷⁷⁹ DELAGE (2009), p. 157.

⁷⁸⁰ WATANABE (2002), pp. 165 y 169: el 41 % de los chinos odian a Japón, mientras que el 47'2 % de los japoneses se oponen a tener sentimientos positivos hacia China.

estrechar lazos con Washington y compartir muchos de sus objetivos militares⁷⁸¹. De ahí que los intentos de configurar una Comunidad del Este Asiático, con núcleo económico en China, Corea del Sur y Japón, enfrenten poderosas dificultades⁷⁸².

Uno de los puntos de fricción más importantes es la disputa por el archipiélago de las Senkaku/Diaoyu –así denominadas en japonés y chino, respectivamente–, situadas en el Mar Oriental de China, al Este de la parte continental y el Sudoeste de la prefectura japonesa de Okinawa, conjunto de ocho islas que ocupan una extensión aproximada de 7 kilómetros cuadrados⁷⁸³. Radica su importancia en la cercanía a rutas de navegación estratégica y a la riqueza de sus recursos naturales, como es la pesca y los yacimientos de gas y petróleo. Desde 1996, en que un grupo japonés instaló un faro en una de las islas, los incidentes periódicos han sido constantes entre las patrulleras japonesas y las embarcaciones china y taiwanesas⁷⁸⁴.

El punto culminante de la disputa llegó el 5 de septiembre de 2012, cuando Japón, después de detener a 14 activistas chinos el 16 de agosto por desembarcar en el archipiélago⁷⁸⁵, anunció su intención de comprar a sus propietarios particulares, la familia Kurihara, tres de los principales islotes –la familia posee cuatro–, tenidas hasta el momento en usufructo, a la vez que el gobierno japonés posee la propiedad de un quinto islote; China reaccionó inmediatamente declarando su voluntad inamovible de defender su soberanía territorial⁷⁸⁶. A pesar de que el 9 de septiembre, el Presidente Hu Jintao y el Primer Ministro japonés Yoshihiko Noda mantuvieron un intercambio de impresiones aprovechando la presencia de ambos en el Foro de Cooperación Económica Asia–

⁷⁸¹ DELAGE (2009), p. 158.

⁷⁸² RIOS PAREDES (2011), p. 70.

⁷⁸³ En 1985, las islas, declaradas deshabitadas, pasaron a quedar bajo soberanía japonesa que instaló una industria pesquera y que las asignó a la prefectura de Okinawa. Al finalizar la Segunda guerra Mundial, las islas quedaron bajo la tutela de Estados Unidos en virtud del Tratado de San Francisco, firmado en 1951. Éste las devolvió a Japón en 1971 bajo el acuerdo de reversión de Okinawa. Curiosamente, hasta la década de los setenta del pasado siglo, China no puso ninguna objeción al Tratado de San Francisco; pero el descubrimiento de yacimientos petrolíferos en los fondos marinos que las rodean le hizo mudar de opinión y pasó a reclamarlas como parte integrante de su territorio desde tiempos inmemoriales, como zonas de pesca administradas por Taiwán; el cual, naturalmente, las reclama a su vez. [*Vid.* HIDALGO GARCÍA (2012), pp. 3 y 4].

⁷⁸⁴ HIDALGO GARCÍA (2012), pp. 4–5.

⁷⁸⁵ <http://www.abc.es/20120816/internacional/abci-activistas-chinos-arrestados-201208161352.html>.

⁷⁸⁶ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-gobierno-japones-dispone-comprar-islas-senkaku-disputadas-china-20120905170631.html>.

Pacífico (APEC)⁷⁸⁷, el 11 de septiembre Tokio reconocía la compra de los islotes por 2.000 millones de yenes⁷⁸⁸.

Inmediatamente Pekín envió dos patrulleras a la zona y manifestaba que la compra era una clara violación de la soberanía china⁷⁸⁹. El 13 de septiembre decenas de personas protestaban en las ciudades chinas⁷⁹⁰, a la vez que el gobierno de la República Popular amenazaba con repercusiones en las relaciones económicas entre los dos países⁷⁹¹. El día 14 la Armada china enviaba ocho patrulleras a las Senkaku, de las cuales tres permanecieron en aguas territoriales japonesas; a través de la agencia de noticias Xinhua, Pekín confirmaba plenamente el desplazamiento de dos patrulleras para reafirmar su soberanía sobre las islas, garantizar los intereses marítimos del país y restablecer el orden⁷⁹².

Ante el ataque de elementos incontrolados a empresas japonesas asentadas en el continente, *Canon* anunciaba que cerraría las fábricas de impresión láser de Zhongshan, la de cámaras digitales de la provincia de Guangdong y la de fotocopiadoras de Suzhou; en la misma línea *Panasonic* anunciaba el cierre temporal de su fábrica de Zhuai debido a las protestas de sus empleados chinos⁷⁹³.

A su vez el día 17, Japón y Estados Unidos declaraban que las Senkaku estaban bajo el paraguas del Tratado de seguridad vigente entre los dos Estados⁷⁹⁴. Si bien las

⁷⁸⁷ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-japon-china-conversan-semanas-tension-islas-disputa-20120909104007.html>.

⁷⁸⁸ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-gobierno-japon-compra-tres-cinco-islas-senkaku-20120911084139.html>.

⁷⁸⁹ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-pekín-envia-dos-barcos-islas-compradas-japon-20120911141310.html>.

⁷⁹⁰ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-decenas-personas-marchan-china-contra-compra-senkaku-20120913092517.html>.

⁷⁹¹ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-pekín-advierte-tokio-comprar-senkaku-influirá-relaciones-20120913093319.html>.

⁷⁹² <http://www.europapress.es/internacional/noticia-pekín-envia-ocho-patrulleras-alrededores-islas-senkaku-20120914082413.html>.

⁷⁹³ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-empresas-japonesas-asentadas-china-deciden-suspender-operaciones-20120917084658.html>.

⁷⁹⁴ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-japon-eeuu-aclaran-senkaku-están-cubiertas-Tratado-seguridad-20120917080417.html>.

patrulleras chinas abandonaron las aguas japonesas⁷⁹⁵, el día 18 tenían lugar en China multitudinarias manifestaciones antijaponesas, al conmemorar el aniversario de la invasión nipona⁷⁹⁶. Sin embargo, al día siguiente el Ministro de Defensa chino declaraba que Pekín quería resolver de modo pacífico el contencioso, aunque se reservaba la adopción de *medidas adicionales* si las conversaciones fracasaban⁷⁹⁷, a la vez que numerosos pesqueros chinos se dirigían al área en litigio⁷⁹⁸. Mientras las patrulleras japonesas inspeccionaban a los pesqueros chinos –una docena–, ambos países anunciaban que no celebrarían el cuadragésimo aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas⁷⁹⁹.

El 22 de septiembre, Pekín incluyó a las islas Senkaku–Diaoyu en sus dominios territoriales y les adjudicó nombres estandarizados a nivel nacional e internacional, tanto para los islotes como para los pequeños peñones que las rodean y las aguas en que se encuentran⁸⁰⁰. El 24, las autoridades aduaneras del aeropuerto de Pekín informaban a las empresas de aviación de mercancías japonesas que iban a endurecer las inspecciones y controles para los cargamentos que llegase a la capital china⁸⁰¹, a la vez que, de nuevo, tres patrulleras chinas volvían a penetrar en la zona⁸⁰². La visita del Viceministro de Asuntos Exteriores nipón a su homólogo chino trajo el compromiso de emprender negociaciones a nivel de Secretarios de Estado para intentar resolver el contencioso⁸⁰³, mientras que numerosos pesqueros de Taiwán –el tercero en discordia–, se dirigían a las

⁷⁹⁵ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-china-japon-dos-flotas-chinas-concluyen-patrulla-islas-senkaku-diaoyu-20120916235758.html>.

⁷⁹⁶ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-aumenta-tension-pekín-tokio-aniversario-invasion-nipona-20120918175135.html>.

⁷⁹⁷ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-china-quiere-resolver-pacificamente-disputa-territorial-20120919093522.html>.

⁷⁹⁸ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-japon-alerta-posible-llegada-mas-pesqueros-chinos-senkaku-20120919093541.html>: China anunciaba el traslado de 1.000 pesqueros.

⁷⁹⁹ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-suspendido-40-aniversario-normalizacion-diplomatica-japon-china-20120921125703.html>.

⁸⁰⁰ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-china-incluye-islas-senkaku-dominios-territoriales-20120922085509.html>.

⁸⁰¹ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-china-endurecera-controles-aduaneros-mercancias-japonesas-20120924185345.html>.

⁸⁰² <http://www.europapress.es/internacional/noticia-tres-patrulleras-entran-aguas-japonesas-senkaku-20120924083628.html>.

⁸⁰³ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-tokio-pekín-intentaran-mejorar-relaciones-disputa-senkaku-20120924153442.html>.

islas y llevaban a cabo una batalla campal con cañones de agua contra los guardacostas japoneses⁸⁰⁴.

Fabricantes japoneses de automóviles, entre ellos *Toyota* y *Nissan*, anunciaban la reducción de su producción en sus plantas de China, como respuesta a las protestas de la población⁸⁰⁵, a la par que el Primer Ministro, Noda, exponía ante las Naciones Unidas su deseo de resolver pacíficamente la disputa, de acuerdo al Derecho internacional⁸⁰⁶, lo que fue respondido más tarde por el Ministro de Asuntos Exteriores chino denunciando que Japón quería robarles las islas⁸⁰⁷. De nuevo, los gobiernos de China y de Japón acordaron, de momento, continuar las conversaciones bilaterales para resolver la controversia sobre la soberanía del archipiélago, en una reunión celebrada el día 12 de octubre en Tokio, durante la cumbre del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM)⁸⁰⁸; sin embargo, el 15 de octubre, el Primer Ministro nipón ordenó a las Fuerzas de Autodefensa japonesas que estuviesen preparadas para responder a cualquier contingencia en la región Asia-Pacífico, en lo que calificó como: «[...] un contexto de seguridad más grave que nunca para Japón»⁸⁰⁹, y el 16 de octubre, siete buques de guerra chinos se adentraron en aguas de la prefectura de Okinawa, cerca de la isla de Yonaguni, manteniéndose en la zona contigua, muy cerca de las aguas territoriales del país rival⁸¹⁰, a lo que éste ha respondido enviando un portaviones⁸¹¹. Siguiendo la escalada de la tensión, la Armada china anunció el viernes 19 de octubre la realización de unas maniobras militares en aguas próximas a las Senkaku/Diaoyu; junto a la Agencia de

⁸⁰⁴ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-decenas-barcos-taiwaneses-entran-aguas-japonesas-senkaku-20120925082159.html>; <http://www.europapress.es/internacional/noticia-tokio-protesta-taipei-uso-canonos-agua-contra-guardia-costera-20120926083237.html>.

⁸⁰⁵ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-fabricantes-japoneses-automoviles-reducen-produccion-china-20120926170247.html>.

⁸⁰⁶ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-japon-quiere-resolver-pacificamente-disputas-territoriales-vecinos-20120927083716.html>.

⁸⁰⁷ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-pekín-acusa-tokio-robarle-islas-senkaku-20120928084335.html>.

⁸⁰⁸ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-tokio-pekín-acuerdan-seguir-conversaciones-senkaku-20121012090003.html>.

⁸⁰⁹ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-noda-ordena-fuerzas-estar-preparadas-cualquier-contingencia-20121015084713.html>.

⁸¹⁰ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-japon-china-siete-buques-armada-china-adentran-aguas-prefectura-okinawa-20121016061513.html>.

⁸¹¹ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-pekín-sostiene-actividades-buques-senkaku-son-legitimas-20121017083554.html>. Un portaviones jamás navega sólo en una misión naval. Lo más probable es que vaya acompañado de buques de escolta.

Vigilancia Marítima y la Administración pesquera, en el ejercicio participaron once embarcaciones y ocho aeronaves, con la intención de coordinar la acción de los tres cuerpos de seguridad, con el fin de preparar una respuesta para asegurar la soberanía nacional y la integridad territorial china⁸¹². Por último, el 26 de octubre, el Viceministro para asuntos exteriores chino declaraba que su país estaba a la espera de las acciones que emprendiera Japón, para adoptar la respuesta adecuada, sin descartar *una acción contundente*⁸¹³.

El conflicto dista mucho de estar cerrado. Tras la renovación de la cúpula del poder chino en marzo de 2013, en que fue elegido Presidente de la nación Xi Jinping, China manifestó su intención de que autoridades estatales efectuasen una visita de inspección a las islas⁸¹⁴, algo que el gobierno japonés ha tachado de *inaceptable*⁸¹⁵.

C) India

Respecto a las relaciones con India, a pesar de que en los últimos tiempos se han acentuado las relaciones bilaterales, que culminaron con una asociación estratégica para la paz y seguridad, en abril de 2005, lo cierto es que ambos países mantienen diferencias fronterizas en una región de más de 125.000 kilómetros cuadrados –las tres cuartas partes bajo soberanía de India–, en una zona situada al este de Bután, denominada Arunachal Pradesh y en otra área en el extremo oriental de la frontera entre Pakistán, India y China⁸¹⁶. Tampoco cabe ignorar la natural competencia de su ascenso a grandes potencias, la gestión de un escenario geoestratégico en plena transformación, la relación de China con Pakistán y Birmania, la gestión del triángulo estratégico formado por India, Estados Unidos y China, el activismo de Pekín en la bahía de Bengala, así como la inquietud sobre sus respectivos programas de modernización militar⁸¹⁷.

⁸¹² <http://www.europapress.es/internacional/noticia-china-realizara-practicas-militares-mar-senkaku-20121019085741.html>.

⁸¹³ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-china-declara-espera-cualquier-accion-japonesa-senkaku-diaoyu-20121026181913.html>.

⁸¹⁴ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-japon-china-china-planea-inspeccionar-islas-senkaku-diaoyu-20130313041926.html>.

⁸¹⁵ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-tokio-ve-totalmente-inaceptable-intencion-pekín-inspeccionar-senkaku-20130314092022.html>.

⁸¹⁶ ALAMEDA DIONISIO (2009), pp. 89–90.

⁸¹⁷ DELAGE (2009), p. 165.

D) Corea del Norte

En la península de Corea, China ha desarrollado una importante labor de mediación en las conversaciones a seis que mantienen desde 2003 Corea del Norte, Corea del Sur, Estados Unidos, Japón, Rusia y la República Popular para disuadir a Piongyang de que continúe su programa de armamento nuclear, conversaciones paralizadas desde 2008 y abandonadas por los norcoreanos en 2009. A China no le interesa una península nuclearizada que incite a Corea del Sur y Japón a tener, a su vez, armas nucleares, por las implicaciones que ello conlleva para la estrategia de seguridad de Pekín; por otro lado, tampoco le interesa una implosión del régimen político de Corea del Norte, no tanto por afinidad política, sino por el motivo más pragmático de la previsión de la ola incontrolada de refugiados que podrían acogerse a su frontera⁸¹⁸.

E) El Mar de China Meridional

Otras zonas candentes son las islas Paracelso y, especialmente, las Spratly, ambas situadas en el Mar de China Meridional. Ambas son ricas en recursos pesqueros y se les calculan importantes yacimientos de gas y petróleo.

Las islas Paracelso se encuentran a un tercio de distancia entre el centro de Vietnam y Filipinas. Reivindicaciones históricas aparte, la Indochina francesa tomó posesión de las islas en 1932, estableciendo una estación meteorológica en una de ellas. Tras la Segunda Guerra Mundial, en 1946, gracias a las Declaraciones de El Cairo y Postdam, la República China tomó posesión de las mismas; sin embargo, durante la Conferencia de San Francisco, en 1951, la República de Vietnam reclamó la soberanía de las islas, lo que no fue contestado por ningún país presente en la convención. En 1974, la República Popular ocupó las islas, capturando una guarnición vietnamita y las islas occidentales durante la batalla de Hoang Sa. Deshabitadas, China ha abierto puertos en las islas Woody y Duncan, además de un aeropuerto. La acción más reciente fue en 2012, cuando Pekín fundó la ciudad de Sansha en la isla Yongxing y decidió establecer una guarnición militar permanente, lo que provocó la airada respuesta diplomática de Vietnam⁸¹⁹.

⁸¹⁸ DELAGE (2009), p. 160.

⁸¹⁹ [http://www.intereconomia.com/noticias-gaceta/internacional/china-se-adelanta-vietnam-y-coloniza-islas-paracel-20120727\[27/07/2012 18:48:30\]](http://www.intereconomia.com/noticias-gaceta/internacional/china-se-adelanta-vietnam-y-coloniza-islas-paracel-20120727[27/07/2012 18:48:30]).

Por su parte, las Spratly –Nansha, para los chinos– constituyen un conjunto de cuatrocientas islas, cayos, arrecifes y peñascos, muchos de los cuales solo emergen con la marea baja y que ocupa unos 180.000 kilómetros cuadrados de océano⁸²⁰. China reclama la soberanía sobre todas las islas, ha establecido puestos de centinela en las no habitadas, efectúa maniobras navales periódicas y ha procedido a la concesión de prospección o de explotación a compañías petrolíferas internacionales; Vietnam también ha concedido derechos de exploración y explotación, ha desplegado fuerzas navales y mantiene puestos militares en una veintena de islas y arrecifes; Taiwán también reclama, sobre la base de los mismos derechos históricos que la República Popular, la soberanía sobre todo el conjunto; Filipinas reclama un segmento del archipiélago que denomina Kalayaan y también posee guarniciones militares y ha concedido derecho a compañías petrolíferas; Brunei desea una Zona Económica Exclusiva en forma de franja estrecha que profundice doscientas millas hacia el interior del Mar de China Meridional; Malasia, a su vez, reclama una zona Económica Exclusiva adyacente a la isla de Natuna y otra frente a Sabah, e igualmente ha establecido puestos militares en varias islas⁸²¹. Los incidentes se han sucedido periódicamente, generalmente la persecución de pesqueros que han invadido las aguas territoriales reclamadas por algún otro Estado; pero en 1995 tuvo lugar el incidente del arrecife Mischief Reef, cuando Pekín estableció un puesto militar en el mismo, situado a menos de ciento cincuenta millas de la isla Palawan y, por tanto, ubicado en la Zona Económica Exclusiva pretendida por Manila. Filipinas invocó el Tratado de Defensa Mutua ratificado con Estados Unidos en 1951 y Washington se vio forzado a efectuar filigranas diplomáticas para evitar verse directamente involucrado; también el gobierno filipino acudió a la ASEAN y, aunque se condenó el uso de la fuerza militar por parte de China y se indujo a este Estado a iniciar negociaciones bilaterales, las fuerzas chinas continúan en el arrecife y no parece que Pekín esté dispuesto a retirarlas⁸²².

A pesar de que China ha firmado un acuerdo con la ASEAN, relativo a un código de conducta para resolver pacíficamente las disputas sobre la Spratly y compañías

⁸²⁰ KLARE (2003), p. 156; ALAMEDA DIONISIO (2009), p. 90: de las 45 islas principales del archipiélago, sólo seis están bajo el control de Pekín, Taiwán controla una; Malasia controla tres; Filipinas, ocho y Vietnam veintisiete. Se encuentran en el recorrido de la línea marítima internacional más importante que une los estrechos de Indonesia con China, Japón y la península coreana y por donde circula el 80 % del crudo que importa la República Popular.

⁸²¹ KLARE (2003), pp. 156–158.

⁸²² KLARE (2003), pp. 159–162.

petrolíferas chinas, filipinas y vietnamitas explotan conjuntamente los hidrocarburos de la zona⁸²³, lo cierto es que, en 1992, el Comité Permanente de la Asamblea del Pueblo proclamó la soberanía de la República Popular sobre todo el archipiélago; es más, mediante la *Ley de aguas territoriales y zonas contiguas*, confiaba al Ejército Popular de Liberación la misión de defender las islas por la fuerza de las armas frente a cualquier ocupación o tentativa extranjera, y actualmente no puede descartarse que Pekín sopesa el empleo de la fuerza militar como una opción viable para imponer los que considera sus intereses nacionales vitales⁸²⁴.

3-. Las dos posibles alternativas de China

Ciertamente, existe una discrepancia entre la teoría del desarrollo pacífico y de la Coexistencia Pacífica con el proceso de adquisición de material militar, nuevas capacidades y proyección estratégica de fuerzas que está desarrollado el gobierno chino⁸²⁵. China, seguramente, tratará de asegurarse los recursos que precisa en el Sureste asiático, así como controlar las vías marítimas que parten del Estrecho de Malaca, a través de las cuales circula el crudo que importa y que en la actualidad son aguas patrulladas por la marina estadounidense⁸²⁶.

Dos escenarios podrían darse en Asia, según China obtenga o no el éxito económico.

Si lo obtuviese, Pekín necesitaría más recursos energéticos; de ahí que intentase asegurarse las rutas de aprovisionamiento que, partiendo de Oriente Medio, pasan por el Estrecho de Malaca, continúan por los Estrechos de Taiwán y se extienden por el Sureste asiático y que son utilizados por otras potencias como son Japón, Corea del Sur y la propia Taiwán, para lo que necesitaría ocupar posiciones estratégicas, especialmente en

⁸²³ KHANNA (2008), p. 386.

⁸²⁴ KLARE (2003), pp. 156 y 163.

⁸²⁵ ALAMEDA DIONISIO (2009), p. 103: su presupuesto de defensa, según estimaciones occidentales, se halla entre los tres primeros del baremo internacional.

⁸²⁶ DELAGE (2009), p. 163.

Indonesia, por lo que sería de prever una intervención china en los asuntos domésticos de los países de la región⁸²⁷.

En el supuesto de un colapso económico, sería de esperar que los líderes chinos, que han convertido el desarrollo en la principal justificación de su detentación del poder, recurriesen al nacionalismo y enfatizasen la necesidad de defender la soberanía nacional y la integridad territorial que pasarían a contemplarse como amenazadas. En este caso, surgirían, seguramente, tensiones con Estados Unidos, Taiwán, Japón y otros aliados del primero en la región⁸²⁸.

4-. Una potencia con aspiraciones globales

Si no puede discutirse que China sea la gran potencia asiática, no parece que sus aspiraciones se ciñan en convertirse en una potencia regional; más bien da la impresión de ambicionar el estatuto de potencia global, como lo demuestra su presencia creciente en el continente africano. Para China, África ofrece un gran atractivo; constituye una masa continental tres veces superior a su territorio nacional con una población inferior a la suya y con las materias primas que necesita⁸²⁹. En poco más de una década ha conseguido alcanzar unos niveles de influencia política y de implantación comercial que no se explicarían sin tener en cuenta que llevaba ya años planeando su estrategia⁸³⁰.

África es considerada como parte integral de la ambición estratégica de Pekín para lograr una diplomacia de seguridad que permita asegurar el pacífico ascenso de China a la categoría de potencia mundial y fortalecer las relaciones con los vecinos y regiones clave⁸³¹. En décadas pasadas las expresiones de solidaridad política y altruismo dominaron el debate chino sobre África; aunque todavía son relevantes, están pasando a ocupar un segundo plano frente a los intereses nacionales. Si bien China se encuentra en

⁸²⁷ CHAMBERS (2002), pp. 82–83.

⁸²⁸ CHAMBERS, op. cit., pp. 84–86.

⁸²⁹ TAMAMES (2008), p. 323: crudo de Angola, cobre de Zambia, maderas tropicales del Congo–Brazzaville, hierro y oro de Sudáfrica, platino de Zimbabwe...

⁸³⁰ ÍÑIGUEZ MÁRQUEZ (2009), p. 195: el origen de su éxito parece fundamentado en el apoyo prestado en el pasado por Pekín a los movimientos independentistas surgidos en las antiguas colonias europeas.

⁸³¹ HUANG (2009), p. 106.

deuda con el Continente negro, entre otros motivos porque a principios de la década de los setenta del siglo pasado el apoyo de las naciones africanas fue esencial para lograr su asiento en las Naciones Unidas, el creciente compromiso chino está ligado a objetivos estratégicos centrados en el acceso a la energía y las materias primas⁸³².

Por ahora la política exterior china continúa centrándose por completo en el ámbito comercial y en su esfuerzo por crear lazos económicos⁸³³. El total de los intercambios comerciales que hasta el año 2000 estaba en torno a los 10.500 millones de dólares, alcanzó 39.700 millones en el año 2005 y la de 73.570 millones a principios del año 2007. Ese mismo año, las importaciones chinas habían alcanzado 36.300 millones de dólares, con un aumento del 25'9 % respecto al año anterior, de modo que África ocupaba el séptimo puesto en sus importaciones mundiales, alcanzando los minerales energéticos el 72 % de las compras. En cuanto a las exportaciones hacia África, crecieron de un 2'3 % en el año 2004 a un 3'1 % en el año 2007, cuando alcanzaron la cifra de 37.300 millones de dólares; también la República Popular ocupaba el séptimo lugar en la tabla de vendedores. En cuanto a la inversión en África, creció desde los 1.000 millones de dólares en los años anteriores a la Iª Cumbre del Foro de Desarrollo Chino–Africano (FOCAC), hasta los 10.000 millones del año 2007⁸³⁴. No obstante, lo importante no es el aspecto cuantitativo, sino la rapidez y eficacia de la implantación de China en el continente⁸³⁵.

Respecto al petróleo africano, China ya poseía a principios de 2008 contratos de exploración y explotación en 20 Estados, con instalaciones de refino y comercialización de productos derivados en otros seis. Ante los más recientes descubrimientos de depósitos en Nigeria y Angola y, sobre todo, en la plataforma continental del Golfo de Guinea, ha centrado su atención en el área, entrando en competencia con Estados Unidos que goza de un profundo arraigo en el delta del Níger; por tal motivo, ha entrado en contacto con el resto de países ribereños, desde Guinea Ecuatorial –donde cuenta con una importante presencia– hasta Gabón o Camerún, al igual que con el resto de vecinos productores como

⁸³² HUANG (2009), p. 107. En 1972, en pleno auge del enfrentamiento chino–soviético, Mao y su Primer Ministro, Zhou Enlai, mantuvieron contactos con Richard Nixon para establecer relaciones diplomáticas con Estados Unidos. Ese mismo año la República Popular China fue admitida en las Naciones Unidas y posteriormente, ocuparía el rango de miembro permanente del Consejo de Seguridad.

⁸³³ ZAKARIA (2009), p. 109.

⁸³⁴ ÍÑIGUEZ MÁRQUEZ (2009), p. 206.

⁸³⁵ ÍÑIGUEZ MÁRQUEZ, op. cit., *ibidem*. Sobre la implantación china en Zimbabwe, Sudán, Angola, Nigeria, Guinea Ecuatorial, Sudáfrica, Marruecos y Egipto, *vid.* TAMAMES (2008), pp. 324–325.

Ghana o la República del Congo que se ha convertido en escaso tiempo en uno de sus principales exportadores. Tiene firmados más de cincuenta contratos petrolíferos por toda la geografía africana, que si bien no representan un porcentaje muy destacado en relación con las grandes compañías internacionales, sí que dan una idea de la eficacia y rapidez con que actúa Pekín⁸³⁶.

Los chinos ofrecen numerosas ventajas a los gobiernos africanos, como es la experiencia de desarrollo adaptado a las condiciones de los países pobres, y, sobre todo, la carencia de perjuicios sobre las pautas políticas autoritarias o dictatoriales de sus gobiernos y su ignorancia de los derechos humanos; así China está emergiendo como un interlocutor nuevo con los Estados africanos, acostumbrados a negociar solamente con los poderes excoloniales de Europa y con los Estados Unidos⁸³⁷.

Pekín ha descubierto la utilidad de negociar directamente con los gobiernos porque son casi siempre los dueños de los recursos que necesita, tanto más cuanto que se trata de autoridades centralizadas, marginadas en la esfera internacional y que sólo pueden recurrir a la República Popular⁸³⁸. Creado a iniciativa china, el FOCAC se ha revelado como un eficacísimo instrumento para el desarrollo de las relaciones políticas y económicas, dentro de lo que se ha denominado relación Sur–Sur. Supone una magnífica ocasión para reunirse con los Jefes de Estado y de Gobierno, así como con los Ministros de Economía y Comercio de los 49 Estados africanos que componen el Foro –de los 53 países ubicados en África–; ello sin perjuicio de las convocatorias simultáneas de empresarios y hombres de negocios chinos y africanos, donde se firman sustanciosos acuerdos bilaterales que son adoptados de inmediato en las cumbres⁸³⁹.

Otro de los objetivos de Pekín es el aislamiento de Taiwán. Impone como condición a los gobiernos que quieran ser socios suyos el reconocimiento del concepto de una sola China y una ruptura previa con Taipéi, de modo que únicamente cuatro países africanos mantienen relaciones diplomáticas con este último: Burkina Fasso, Suazilandia,

⁸³⁶ ÍÑIGUEZ MÁRQUEZ, op. cit., p. 215.

⁸³⁷ TAMAMES (2008), p. 323.

⁸³⁸ ZAKARIA (2009), p. 110.

⁸³⁹ ÍÑIGUEZ MÁRQUEZ, op. cit., p. 202.

Gambia y Santo Tomé y Príncipe; Sudáfrica conserva una oficina de enlace y Nigeria una oficina comercial⁸⁴⁰.

El traslado chino a África significa que está ocupando el espacio económico, político y militar que antes ostentaban Gran Bretaña, Francia o Estados Unidos, lo que necesariamente significa fricción cuando cada una de las potencias pugna por imponer sus intereses⁸⁴¹. Estados Unidos mira con desconfianza la actuación china en Etiopía, Kenia, Nigeria y Sudáfrica, considerados Estados regionales clave según su política de seguridad nacional⁸⁴². Por ello, para la potencia norteamericana, Pekín está siguiendo una *political warfare* en el área subsahariana⁸⁴³.

Political warfare es un instrumento no violento de gran estrategia; supone coordinación de actividades y resultados de efectos tangibles en objetivos deliberados. Primeramente incluye ayuda económica, asistencia al desarrollo y capacitación, equipamiento y armamento de las fuerzas militares y de seguridad. Secundariamente, incluye visitas de dignatarios extranjeros y pronunciamientos públicos, como apoyo a las acciones primitivas. Frente a otros métodos estratégicos la *political warfare* es económica, no requiere vastos recursos y puede realizarse a lo ancho del mundo. Los resultados pueden no aparecer inmediatamente; pero proporciona información sobre los países y el concierto de relaciones. Potencialmente ocasiona prestigio y reputación en la esfera internacional⁸⁴⁴. Y ha sido utilizada habitualmente por los Estados Unidos y China en África⁸⁴⁵.

Tanto en Etiopía como en Kenia, Nigeria y Sudáfrica, la República Popular ha establecido relaciones diplomáticas, ha ratificado una serie de acuerdos de asistencia, ha enviado miles de millones de dólares para operaciones de mantenimiento de la paz y resolución de conflictos, infraestructuras, cooperación militar, proyectos energéticos,

⁸⁴⁰ ÍÑIGUEZ MÁRQUEZ, op. cit., pp. 200 y 214; Vid. también ZAKARIA (2009), p. 111.

⁸⁴¹ ZAKARIA, op. cit., p. 109.

⁸⁴² CHAU (2007), p. vi.

⁸⁴³ El término fue utilizado primero por Gran Bretaña durante la Segunda Guerra Mundial, atendiendo principalmente a la creación y diseminación de propaganda, particularmente detrás de las líneas enemigas, utilizando medios tanto abiertos como encubiertos. George Kennan la instituyó en el Departamento de Estado norteamericano como los medios utilizados por un Estado, ajenos al uso de la fuerza para alcanzar sus objetivos nacionales, distinguiendo también entre medios abiertos y encubiertos.

⁸⁴⁴ CHAU (2007), p. 5.

⁸⁴⁵ CHAU, op. cit., *ibidem*. Sobre la actuación estadounidense, véanse pp. 6–18.

telecomunicaciones, desarrollo agrícola, apoyo médico, socorros ante catástrofes y promoción cultural⁸⁴⁶. El fin de todo ello sería la obtención de poder global, el ejercicio de una influencia predominante en África y la eliminación del influjo occidental⁸⁴⁷.

Otro escenario donde la República Popular intenta afianzarse es Latinoamérica. China está actuando como catalizador en el avance económico de los países iberoamericanos: importa petróleo de México y Venezuela, café de Colombia, cacao de Ecuador, minerales de Perú, y vino y fruta de Chile; aunque son Argentina y Brasil los dos Estados más beneficiados, por las compras masivas de cereales, carne y soja al primero y por la soja, minerales y productos industriales el segundo⁸⁴⁸.

Los objetivos que persigue Pekín en esta región serían: *a)* servir como modelo, encontrar comprensión a sus aspiraciones y lograr influencia política; *b)* crear instrumentos para proteger sus intereses en cada país; *c)* vender sus productos de valor añadido; *d)* posicionarse estratégicamente en el área, y *e)* contener a los Estados Unidos⁸⁴⁹. Entre todos ellos, habría tres fundamentales: impulsar el multilateralismo para contrapesar la hegemonía estadounidense; diversificar sus relaciones lo más posible para disminuir su dependencia de Japón y de occidente para acceder a materias primas, mercados y capitales, y obtener el reconocimiento formal de aquellos Estados que todavía mantienen relaciones con Taiwán, que serían doce en el continente americano⁸⁵⁰.

No es todavía muy notable el afianzamiento chino en la región. Sólo Cuba ha modificado en los últimos años su patrón de voto en la Asamblea General de las Naciones Unidas en apoyo de Pekín; su incorporación en los foros de América Latina y el Caribe únicamente posee carácter testimonial; aunque ha firmado un acuerdo estratégico con Caracas, el petróleo venezolano supone tan sólo un 1 % del total que importa y la venta de armamento a este país es inferior al de los países occidentales, y los acuerdos con México y Argentina presentan más sombras que luces⁸⁵¹.

⁸⁴⁶ Para una exposición detallada en cada uno de estos Estados, CHAU, op. cit., pp. 21–49.

⁸⁴⁷ CHAU, op. cit., p. 50.

⁸⁴⁸ TAMAMES (2008), pp. 327–328.

⁸⁴⁹ ELLIS (2011), p. 5.

⁸⁵⁰ ESTEBAN RODRÍGUEZ (2009), pp. 179–180.

⁸⁵¹ *Vid.* ESTEBAN RODRÍGUEZ, op. cit., pp. 182 y 184–185.

Brasil fue el primer país latinoamericano en establecer, en 1994, una relación estratégica con China. Además de ser un importante proveedor de alimentos y materias primas, constituye un gran mercado para las manufacturas chinas; de ahí que la República Popular sea el tercer socio comercial del gigante americano. Brasil ha efectuado una aproximación a los Estados emergentes para consolidar el multilateralismo y eso ha incidido en las relaciones con el Estado asiático. Existe cooperación en sectores importantes, como el nuclear y la investigación de satélites. Empresas brasileñas de los sectores de hidrocarburos, minerales y aviación civil se han asociado con empresas chinas. De todos modos, existe una decepción brasileña por la negativa de Pekín a apoyar la incorporación de miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a Brasil, India, Japón y Alemania, así como por las promesas incumplidas de inversión en infraestructuras⁸⁵².

En un intento de penetración más profunda en el área latinoamericana y del Caribe, China ha recurrido a la cooperación militar, aunque teniendo prioridad el aspecto comercial y usando al Ejército Popular de Liberación como un instrumento de los objetivos primarios⁸⁵³. Las actuaciones chinas en este ámbito podrían resumirse en cinco: *a)* reuniones de altos mandos militares; *b)* interacciones militares de bajo nivel; *c)* ventas de armamento; *d)* cooperación comercial relativa a material militar, y *e)* presencia física de fuerzas chinas en América Latina, con sus implicaciones estratégicas⁸⁵⁴.

En este sentido, cabe destacar que, para la formación de cuadros de mando de los ejércitos americanos, la Universidad Nacional de Defensa del Ejército Popular ha creado varias instituciones: el Instituto de Estudios de Defensa, en Changping, el Colegio de Estado Mayor, en Nanjing; , la Escuela China de Mando Naval, en las afueras de Nanjing, el Centro de Instrucción Militar del Ejército Popular de Liberación, el Instituto de Investigación Naval, o un instituto Pekín para formación de oficiales de la fuerza aérea uruguaya durante once meses y que estuvo activo durante 2008 y 2009⁸⁵⁵.

Respecto a la venta de armamento, el mayor cliente es Venezuela, al que le ha vendido armamento no letal y aviones K-8. Además de Venezuela, existe cooperación

⁸⁵² ESTEBAN RODRÍGUEZ (2009), p. 183.

⁸⁵³ ELLIS (2011), p. 1.

⁸⁵⁴ ELLIS, op. cit., p. 10.

⁸⁵⁵ ELLIS, op. cit., p. 15–16.

en el desarrollo de la industria militar, acompañada con donaciones de material, con Ecuador, Bolivia, Perú —al que le ha donado equipo para ayuda humanitaria y un hospital de campaña móvil—, Colombia, Costa Rica, Argentina, Brasil, Paraguay y Jamaica⁸⁵⁶.

En cuanto a la presencia de fuerzas militares chinas, un reducido contingente del Ejército Popular participó en la misión de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), otro participó en el ejercicio de ayuda humanitaria *Ángel de la Paz* con las fuerzas armadas peruanas en 2010 y, por último, mantiene presencia militar en antiguas bases soviéticas en Cuba: Lourdes, Bejucal y Santiago de Cuba; desde ellas trata de interceptar las telecomunicaciones estadounidenses⁸⁵⁷.

Con Europa, se ha asistido a un aumento creciente de las relaciones comerciales⁸⁵⁸, aunque sin alcanzar la *alianza estratégica* que ambos actores se habían propuesto. Varios son los motivos por los que esto ha sucedido así: un insuficiente marco normativo que rijan sus relaciones, la falta de unidad europea para afrontar una política común con China, la insistencia de la Unión Europea de que se respeten el pluralismo político y los derechos y libertades fundamentales —que China considera una intromisión intolerable en sus asuntos internos—, la distinta visión del orden internacional en que Europa desea un incremento del multilateralismo y Pekín se centra en el multipolarismo, la competencia en África y el déficit europeo en los intercambios comerciales.

Después de lo expresado anteriormente, lo que parece evidente es que, como segunda potencia mundial, China expandirá sus intereses de modo considerable. Su comportamiento no dependerá tanto de sus intenciones; su ascenso más o menos pacífico será determinado por una combinación de sus acciones, las reacciones de los demás actores internacionales y los efectos sistémicos que esto provoque⁸⁵⁹.

⁸⁵⁶ ELLIS (2011), pp. 20–38.

⁸⁵⁷ ELLIS (2011), pp. 13–14, 19–20 y 39–40.

⁸⁵⁸ La Unión Europea es el mayor socio comercial de China, el principal mercado exportador y el segundo en importaciones. China es el segundo socio comercial para la Unión Europea, detrás de Estados Unidos, la principal fuente de importaciones y el segundo mercado exportador.

⁸⁵⁹ ZAKARIA (2009), p. 108: China opera a una escala tan grande que no podrá evitar cambiar la naturaleza y las reglas del juego.

III. FEDERACIÓN RUSA

A raíz de la desintegración de la Unión Soviética, Rusia vio menguar su poder y capacidad de influencia, de ahí que utilizara la política exterior y militar como pilares fundamentales para la restauración de la dignidad perdida⁸⁶⁰. Ya en los primeros discursos de Vladimir Putin como Presidente de la Federación, manifestó su deseo de convertir a Rusia en un Estado fuerte y recuperar la influencia y el poder del que gozó en el pasado⁸⁶¹. A partir del año 2000, comenzó a activarse la pretensión de influir sobre el exterior, voluntad que se reveló más patente desde al año 2004⁸⁶². Entre los años 2000 a 2008, Putin ha sido capaz de restaurar el estatuto de Rusia como gran potencia⁸⁶³. De este modo, ha Tratado de estar presente en los territorios que formaron parte de la URSS, en el intento de recuperación del espacio soviético⁸⁶⁴.

1–. La geopolítica de la Federación Rusa

Algunos observadores han subrayado que Rusia desea mantener las manos libres en política internacional y cerrar un bloque antidemocrático en la Comunidad de Estados Independientes (CEI) como parte de su política doméstica⁸⁶⁵. Por ello, con la presidencia de Putin, las relaciones con CEI se volvieron más activas y enérgicas, con una intensificación de la presión en todos los ámbitos, especialmente el militar⁸⁶⁶.

Se ha hablado de una *pragmática reimperialización*, caracterizada por oponerse al poder de Estados Unidos, neutralizar a la Unión Europea mediante la conclusión de

⁸⁶⁰ DE ANDRÉS SANZ (2002), p. 21. Sobre la desintegración de la Unión Soviética y la creación de la Comunidad de Estados Independientes, con toda la problemática de la sucesión de Estados, puede consultarse BLANC ALTEMIR (2004), especialmente, pp. 17–94.

⁸⁶¹ *Ibidem*, p. 25.

⁸⁶² SANCHEZ ANDRES (2010), p. 76.

⁸⁶³ RUIZ GONZÁLEZ (2010), p. 140.

⁸⁶⁴ *Ibid.*, p. 33.

⁸⁶⁵ BLANK (2008), p. 62. No parece que Rusia esté interesada en la formación de bloques antagónicos; pero sí que buscaría como alternativa la reunificación de las antiguas repúblicas soviéticas de la CEI bajo los auspicios de Moscú [p. 65].

⁸⁶⁶ SÁNCHEZ GONZÁLEZ (2002), p. 148.

acuerdos bilaterales con Estados europeos cuidadosamente seleccionados, restablecer zonas de privilegiada influencia en sus fronteras exteriores y cortar la expansión de las instituciones occidentales, particularmente la Alianza Atlántica⁸⁶⁷. Rusia ve a la OTAN como una Organización esencialmente militar, vehículo de proyección del poderío norteamericano sobre Europa y un agente activo de unipolaridad⁸⁶⁸.

Como primera meta, se trataría de restaurar un Estado neoimperial ruso que transformara el momento unipolar en uno multipolar en el que Rusia ejerciera un papel preponderante; para ello, no sólo se pretendería una actuación dominante en el antiguo espacio soviético, sino también debilitar el vínculo trasatlántico para convertir Europa en un apéndice político suyo, dando lugar a lo que se ha definido como *eurasianismo*⁸⁶⁹.

En este sentido, es preciso considerar la creación, ya en 1996, de la Organización de Cooperación de Shangai (OCS); la fundación de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, alianza militar con dominio ruso⁸⁷⁰, o los intentos de integración económica de los Estados de Asia Central a través de la Comunidad Económica Eurasiática⁸⁷¹.

Hay quien opina que el empeño ruso obedece, parcialmente, a solventar el problema de estabilidad en el área asiática y efectuar su proyección hacia el océano Pacífico; que su visión hacia Europa sería una mezcla de desinterés por considerarla *batalla ganada* –por su dependencia energética–, de dejación en un área que poco posee que pueda ofrecer en la actualidad, o porque la zona de Asia–Pacífico ofrece mayores oportunidades⁸⁷². Algo existe de cierto; pero, como más adelante se expondrá, ni Europa ni, mucho menos la OTAN, le son indiferentes a Moscú.

⁸⁶⁷ BUGAJSKI (2010), pp. 3–4. En parecido sentido BRZEZINSKI (1998), pp. 111–112.

⁸⁶⁸ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, op. cit., p. 152.

⁸⁶⁹ BUGAJSKI (2010), p. 7. Véase también ECHEVERRÍA (2002), pp. 73–74.

⁸⁷⁰ Constituida en el marco de la CEI, forman parte de la misma Rusia, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguizistán, Tayikistán, Armenia y Uzbekistán. La creación tuvo lugar durante la celebración de la décima sesión del Consejo de Seguridad Colectiva, el 14 de mayo de 2001 en Moscú, conferencia efectuada al amparo de lo dispuesto en el Tratado de Seguridad Colectiva, suscrito el 15 de mayo de 1992. Esto reforzaría la opinión de que la CEI fue concebida, sobre todo, con fines militares: SÁNCHEZ GONZÁLEZ (2002), p. 143.

⁸⁷¹ Creada en 2005, a instancias de Rusia, pueden consultarse sus miembros, objetivos y actuaciones en http://www.mfa.gov.by/en/multilateral/int_org/ref/c1d55946ac4ba.html.

⁸⁷² CRUZ MORO (2010), p. 74.

Como se ha apuntado al principio, establecer unas estrechas relaciones con los nuevos Estados postsoviéticos es la principal prioridad de la política exterior rusa⁸⁷³. Al Kremlin no parece importarle perder terreno en Europa Central y Oriental; el Cáucaso Sur y Asia Central son consideradas más importantes que conseguir unas relaciones amistosas con la OTAN, Europa y los Estados del Noreste asiático⁸⁷⁴. La Federación Rusa identifica a sus recientes vecinos como parte de su colchón estratégico⁸⁷⁵; de tal modo que se ha incluido como cinturón defensivo estratégico de modo presencial a Kirguizistán y Tayikistán, con el establecimiento de Unidades de Guardias de Fronteras y de Unidades militares, con la total connivencia y convencimiento de las naciones receptoras⁸⁷⁶.

Respecto a China, la situación tendería hacia una relación de *máximo beneficio mutuo*, sistema que parece extenderse a todo el Continente asiático⁸⁷⁷. Directamente relacionada con la seguridad, se encuentra la OCS, un modo de cooperación entre Rusia y China entre otros posibles; pero lo cierto es que la prosperidad china encuentra su contraparte en el crecimiento de economía rusa y el resurgir de su ideal nacionalista, de forma que las fuerzas económicas y la política futura de ambos Estados se encuentran más equilibrados⁸⁷⁸. Moscú desea mantener unas relaciones privilegiadas con su vecino; pero una alianza entre ambos países sería más apreciada por Pekín que por el Kremlin, el cual desea mantener una actitud de naturaleza ambivalente en el largo plazo⁸⁷⁹. Las controversias fronterizas no se han resuelto con una delimitación de fronteras conforme para ambas partes: la inmigración ilegal de origen chino en el extremo Este de la Federación puede variarlas por la vía de hecho. El declive de la población rusa y la emigración masiva desde el Sur puede provocar, en el largo plazo, una ocupación e

⁸⁷³ NATION (2007a), p. 4.

⁸⁷⁴ TRENIN (2007), p. 36.

⁸⁷⁵ CRUZ MORO, op. cit., p. 49: tanto como para incluirlos en el quinto punto de la denominada *Doctrina Medvédev* para la política exterior rusa. Esto no constituiría una novedad: ya en 1993 el Estado ruso declaró abiertamente que su principal prioridad territorial era defender las fronteras exteriores de los países de la CEI, más que proteger las de Rusia con aquéllos. La zona de amortiguamiento se establecía con el fin de protegerse de una potencial invasión por parte de China o de los Estados islámicos del Sur.

⁸⁷⁶ CRUZ MORO, op. cit., p. 50.

⁸⁷⁷ CRUZ MORO, op. cit., p. 58.

⁸⁷⁸ CRUZ MORO, op. cit., p. 59: uno de los resultados inmediatos obtenidos en el seno de la OCS fue el Acuerdo firmado el 21 de julio de 2008, mediante el cual, la Federación Rusa entregaba parte del territorio limítrofe en el área del río Amur y la isla de Zhembao, zona disputada durante décadas, por lo que las discordias territoriales entre los dos Estados se hallan formalmente finalizadas.

⁸⁷⁹ TRENIN (2007), p. 37.

incluso una anexión de partes importantes del lejano oriente ruso, de tal modo que, en diciembre de 2005, el Ministro del Interior ruso, Nurgaliev, subrayó que la inmigración ilegal constituía una amenaza para la seguridad de Rusia⁸⁸⁰. Otro campo de disputa es la contaminación de los cursos de agua rusos por los vertidos procedentes de los afluentes chinos, como es el caso del río Amur. El gobierno regional de Khabarovsk ha denunciado que un centenar de plantas industriales chinas derraman sus residuos industriales en el río Songhua que, a su vez, los transfiere al Amur; las autoridades rusas consideran que hay pocos esfuerzos de Pekín por poner freno a la contaminación, más preocupado por mantener la ventaja de sus bajos costes sobre las industrias rusas y de otros Estados⁸⁸¹. Para muchos rusos, tanto la inmigración ilegal como la contaminación –ambas íntimamente interconectadas– constituyen una amenaza para la seguridad nacional; de hecho, en 2006 un 40 % de la población apreciaba el auge de China como un riesgo para la Federación⁸⁸².

Un campo de acción donde se entrecruzan intereses concurrentes y contrapuestos es Asia Central. Tanto Moscú como Pekín desean la estabilidad de la región y contener el integrismo islámico que, en el caso de China, repercutiría, además, en las ansias separatistas de la provincia de Xinjiang; pero se enfrentan por el acceso a los recursos energéticos del mar Caspio. Por un lado, Rusia desea controlar la producción de gas y

⁸⁸⁰ WEITZ (2008), pp. 8–14: la brecha demográfica y las diferencias económicas en los bordes de la frontera son evidentes. La población rusa ha ido disminuyendo de forma paulatina en el extremo Este desde la caída de la Unión Soviética. Al contrario, cerca de 100 millones de chinos viven en las fronteras de las provincias de Heilongjiang, Jilin y Liaoning. Estas zonas no han conocido el rápido crecimiento económico de la franja costera de China, por lo que la población se ve abocada a buscar trabajo en Rusia, bien en las áreas rurales de Siberia, bien como comerciantes minoristas, o como empleados en el sector servicios, en guetos de ciudades como Irkutsk, Khabarovsk y Vladivostok. El estatus irregular de miles de chinos acrecienta la corrupción en la región, desde el momento en que los convierten en víctimas de la extorsión y el chantaje de las autoridades y de la policía locales, cuando no de las bandas de crimen organizado. Como remedio a esta situación el gobierno ruso se propone desarrollar las infraestructuras, la economía y los servicios públicos de la región, con el fin de convertirla en atractiva para sus propios ciudadanos. Al mismo tiempo, durante la presidencia de Hu Jintao, en 2006, tanto Moscú como Pekín firmaron un borrador de acuerdo para el desarrollo conjunto del Este siberiano y el Noreste chino. Un acuerdo de cooperación en inversiones regionales fue suscrito por el Vnesheconombank, el gobierno de Krasnoyarsk y el Banco Estatal de Desarrollo chino, en vistas a efectuar esfuerzos conjuntos para promover la construcción, transporte, agricultura, servicios públicos, el sector servicios y la explotación de los recursos naturales de las áreas fronterizas.

⁸⁸¹ WEITZ (2008), pp. 14–16: en septiembre de 2006 se suscribió un acuerdo entre las autoridades de ambos Estados para la cooperación medioambiental respecto a la protección de los ríos fronterizos; en 2008, ambos gobiernos firmaron un Tratado para la razonable utilización y protección de los cursos de agua transfronterizos y que afectaría a cerca de 3.500 kilómetros de vías fluviales a lo largo de la frontera.

⁸⁸² WEITZ, op. cit., p. 16.

petróleo y establecer un monopolio de suministro a Europa y China⁸⁸³; sin embargo China no desea una dependencia extrema de su vecino e intenta llegar directamente a las reservas de Kazajstán y Turkmenistán⁸⁸⁴.

Con India, aunque el pasado muestra una actitud de concordia entre Moscú y Nueva Delhi, en la actualidad ésta es más bien fruto de su mutua desconfianza hacia China; pero, ligado a sus relaciones con el Estado indio, la Federación se ve involucrada en un juego a cuatro bandas, en un escenario caracterizado por el apoyo chino a Pakistán y el ruso a India⁸⁸⁵.

En lo que concierne a Japón, mantiene divergencias territoriales respecto a la soberanía de las islas Kuriles y los derechos pesqueros en la plataforma costera de Sakhalin.

La ambición rusa de trasportar su crudo y, especialmente, su gas natural al área del Pacífico, con la idea de que no sólo China, sino también que las dos Coreas y Japón se convirtieran en futuros compradores, le hace mantener un difícil equilibrio con Corea del Norte. Por un lado, como miembro del grupo formado por Estados Unidos, China, Corea del Sur, Japón y Rusia para negociar con Pyongyang la desnuclearización de la Península Coreana, ha condenado las pruebas de misiles balísticos y nucleares del gobierno norcoreano; sin embargo, ante la adopción de sanciones como represalia ante la explosión nuclear efectuada en febrero de 2013, el Viceministro de Asuntos Exteriores ruso, en unas declaraciones efectuadas el 19 de dicho mes, aunque anunciaba que su gobierno estaría dispuesto a aplicarlas, especificó que Moscú se opondría a todas aquellas que afectasen a las relaciones económicas y comerciales normales entre los dos países⁸⁸⁶.

El 13 de mayo de 2009 Moscú hizo público un importante documento de seguridad, en el que se marcan las líneas de acción de Rusia en el ámbito de la misma

⁸⁸³ BLANK (2008), p. 100; CRUZ MORO (2010), p. 61; WEITZ (2008), pp. 19–21: el suministro de hidrocarburos a China se realizaría a través de dos oleoductos centrales que atravesarían Kazajstán y Uzbekistán y el oleoducto transiberiano (ESPO) que, a través de Siberia, llegaría hasta el océano Pacífico.

⁸⁸⁴ KHANNA (2008), pp. 144–145: de hecho, a una diplomacia financiera, ha seguido una expansión demográfica, de tal modo que, de una población de 15 millones de habitantes, 300.000 comerciantes fronterizos chinos y uigures se han asentado en Kazajstán. En lo concerniente a Turkmenistán, intenta escapar al control ruso sobre su crudo y gas natural, y aunque ha sido capaz de ofrecer y vender a compañías rusas estos hidrocarburos a un precio superior al 100 % del de mercado, esto no le ha impedido establecer relaciones preferentes con China [CRUZ MORO (2010), p. 55].

⁸⁸⁵ CRUZ MORO, op. cit., p. 54.

⁸⁸⁶ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-corea-rusia-anuncia-dispuesta-apoyar-nuevas-sanciones-consejo-seguridad-contr-corea-norte-20130219145813.html>.

hasta el año 2020, cuyo contenido se alinea con el *Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa*, aprobado el 12 de julio de 2008, y destaca por afirmar implícitamente que Estados Unidos y la OTAN son las principales amenazas para la Federación y para la seguridad global⁸⁸⁷.

Prueba de ello es el hecho de que, de los 395.000 efectivos del Ejército de Tierra ruso, aunque repartidos irregularmente por todo el territorio, despliegan en la Rusia Europea el 68 %, mientras que el lejano Este dispone únicamente de 75.000 hombres destinados a vigilar la frontera con China⁸⁸⁸.

Varios son los motivos de la desconfianza del Kremlin respecto a Estados Unidos y la OTAN⁸⁸⁹:

- a) La expansión de la OTAN hacia el Este es considerada una amenaza para Rusia.
- b) La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), así como algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONG,s.), aunque se proclaman independientes de los gobiernos, obedecen instrucciones de éstos. Las revoluciones en algunos Estados de la CEI habrían sido auspiciadas desde estos foros y la asistencia a sus procesos electorales se trataría, en realidad, de una intervención en sus asuntos internos.

En efecto, el establecimiento de bases norteamericanas en Rumania y Bulgaria y Asia Central, la decisión de Washington de retirarse del Tratado ABM –defensa contra misiles balísticos–, el intento de establecer un sistema de alerta radar y el despliegue de misiles –luego anulado por la Administración Obama– en las repúblicas polaca y checoslovaca, el apoyo occidental a las revoluciones naranja y rosa en Ucrania y Georgia, así como el intento de incluir a ambos Estados en la Alianza Atlántica; ello unido al reconocimiento de la declaración unilateral de independencia en Kosovo y la intervención

⁸⁸⁷ RUIZ GONZÁLEZ (2010), p. 166; En este sentido, véase TRENIN (2007), p. 38: «[...]Russia's principal global concern is with U.S. foreign and security policy. Russian strategists see the United States as a *dangerous nation*»; SAVELYEV (2011), p. 159: «The list of potential or probable enemies of Russia remains the same. They are international terrorism, the North Atlantic Treaty Organization (NATO), and the United States»; BLANK (2008), p. 37: «[...] Some Russian military observers have already openly postulated that Russia and America (or NATO) are still enemies». Para una evolución de la doctrina de seguridad rusa desde 2000 hasta 2010, *vid.* DE HAAS (2011), pp. 1–61.

⁸⁸⁸ RUIZ GONZÁLEZ (2010), p. 149.

⁸⁸⁹ BLANK (2008), pp. 7–8.

de Estados Unidos en Irak y, posteriormente, en Afganistán, son vistas por Moscú como amenazas concretas contra la seguridad y la independencia rusas⁸⁹⁰.

La expansión de la OTAN no constituye una paranoia rusa⁸⁹¹. No después de que BRZEZINSKI manifestase claramente que, para que la nueva Europa en construcción siguiese formando parte del espacio euroatlántico, la expansión de la misma era esencial y que el fracaso en lograrla constituiría un descrédito para los Estados Unidos y que ello desmoralizaría a los centroeuropeos y volvería a avivar las aspiraciones rusas sobre Europa Central⁸⁹². También afirmaba la importancia de Ucrania y Azerbaiyán como Estados alejados del control ruso⁸⁹³.

Respecto a Asia Central, encierra importantes reservas de gas y de petróleo, además de yacimientos de importantes minerales. Curiosamente, muy pocos de los Estados de la Región poseen salida al mar, aunque por el contrario, se hallan a caballo de las redes de transporte que comunican la parte occidental y oriental de Eurasia; el vacío de poder despierta las ambiciones nacionales de muchos actores que desean crear zonas de influencia y controlar el tránsito de las riquezas que encierra su subsuelo⁸⁹⁴. En un principio, el factor de mayor peso en la ecuación regional ha sido la emergencia de una nueva rivalidad entre Estados Unidos y Rusia⁸⁹⁵.

A principios de siglo se pensaba que la zona del mar Caspio contenía las terceras reservas de hidrocarburos del mundo. Independientemente de las necesidades energéticas de Estados Unidos y de su política prioritaria en asegurar su suministro de crudo, que se ha convertido en una cuestión de seguridad nacional para todas las Administraciones norteamericanas desde la época del Presidente Carter⁸⁹⁶, también entraban en juego cuestiones estratégicas. Los analistas estadounidenses observaban con inquietud el resurgir de la Federación Rusa como gran potencia, el ascenso de China como competidor

⁸⁹⁰ TRENIN (2007), p. 37–42; BLANK, op. cit., pp. 8–19; CALDUCH CERVERA (2010), pp. 33–38.

⁸⁹¹ BLANK, op. cit., p. 19: «[...] While we may regard such talk as an unmerited manifestation of a well-developed and long-cultivated Russian paranoia».

⁸⁹² BRZEZINSKI (1998), p. 87: para Occidente sería una herida que dañaría mortalmente las perspectivas de un verdadero pilar europeo en una futura arquitectura de seguridad euroasiática y para los Estados Unidos representaría una derrota no sólo regional, sino global.

⁸⁹³ BRZEZINSKI, op. cit., p. 54–55.

⁸⁹⁴ BRZEZINSKI, op. cit., pp. 129–130

⁸⁹⁵ KLARE (2003), p. 120.

⁸⁹⁶ KLARE (2006), p. 120–138.

regional y global, las pretensiones de Irán, el futuro de Afganistán y la posibilidad de instalación a largo plazo en la zona de redes terroristas islámicas⁸⁹⁷.

Ahora bien, Estados Unidos se encuentra demasiado lejos como para poder ejercer un poder dominante en la zona, de ahí que su principal interés sea el de lograr que ninguna potencia llegue a dominar este espacio estratégico y que la comunidad internacional pueda acceder libremente a ella en el terreno económico y financiero⁸⁹⁸. El pluralismo geopolítico se convertiría en una realidad duradera cuando una red de oleoductos, gaseoductos y carreteras uniese directamente la región con los principales centros de actividad económica del Mediterráneo y del Mar de Arabia⁸⁹⁹.

Para Washington, dos eran los objetivos clave: la explotación de los recursos del Caspio como alternativa a los suministros del Golfo Pérsico y lograr que los hidrocarburos de la zona llegasen a los mercados occidentales sin discurrir por territorio ruso⁹⁰⁰.

Muestra de ello fue la construcción del oleoducto BTC –Bakú–Tiflis–Ceyhan–, con el objeto de transportar el crudo de Azerbaiyán hasta las costas turcas, al que siguió el desarrollo del SPC –gaseoducto del Sur del Cáucaso– y, más recientemente, el interés demostrado en el proyecto de gaseoducto TAP –Trukmenistán–Afganistán–Pakistán–, con participación de India⁹⁰¹.

A partir de 2003, Estados Unidos pareció perder interés por el área del Caspio, en parte porque las reservas de hidrocarburos comprobadas eran mucho menores que las calculadas inicialmente⁹⁰², en parte por la guerra de Irak⁹⁰³. No obstante, impulsó la creación de la asociación GUAM –Georgia, Ucrania, Azerbaiyán, Moldavia– como contrapeso a la influencia rusa a través de la CEI; también ha intentado la integración,

⁸⁹⁷ WISHNICK (2009), p. 29.

⁸⁹⁸ BRZEZINSKI; op. cit., p. 153.

⁸⁹⁹ BRZEZINSKI, op. cit., *ibidem*.

⁹⁰⁰ KLARE (2003), p. 122.

⁹⁰¹ NATION (2007b), p. 11. El TAP pasaría a convertirse en el TAPI, al alargarse hasta el Estado indio.

⁹⁰² Mariano MARZO CARPIO, «Afganistán, Asia Central y el Sur del Cáucaso: la lucha por la energía», conferencia impartida durante el *XVII Curso Internacional de Defensa: El laberinto afgano*, Jaca (Huesca), el 22 de septiembre de 2009: las reservas serían equivalentes a las del Mar del Norte; NATION (2007b), p. 10: de unas reservas esperadas de más de 200 billones de barriles, las estimaciones actuales son de 18 a 31 billones de barriles. Para una información rápida sobre el potencial de cada Estado de la zona, *vid.* MARZO CARPIO (2010), pp. 71–81.

⁹⁰³ NATION (2007b), *ibidem*.

desde 2005, de Asia Central con Asia del Sur, con el fin, tanto de reducir la dependencia de aquélla respecto de Rusia y China, como para inscribir Afganistán en el interior de un entorno político estable⁹⁰⁴. A este respecto, obedece el desarrollo, junto con el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo, del proyecto de Cooperación Económica Regional en Asia Central (CAREC), con el propósito de crear infraestructuras de transporte de electricidad, telecomunicaciones y rutas terrestres entre los Estados centroasiáticos, Mongolia y China⁹⁰⁵.

2-. El potencial bélico de la Federación Rusa

Las Fuerzas Armadas rusas suman aproximadamente 1.100.000 hombres, de los que 395.000 pertenecerían al Ejército de Tierra, 142.000 a la Marina –con 41 buques principales de superficie y 69 submarinos, aunque muchos de ellos en reserva o en estado operativo reducido– y 160.000 a la Fuerza Aérea –con 1.152 aeronaves en un estado de operatividad variable y en su mayoría correspondientes a modelos del final de la Guerra Fría⁹⁰⁶–; sin embargo, a pesar de contar con 203 divisiones, el número de efectivos aptos para el combate era, en 2006, de 55.000 hombres y, más próximo a la actualidad, de 90.000 combatientes⁹⁰⁷. Y es que la ambiciosa reforma que Putin intentó en 2003 no ha producido sus frutos, en gran parte por la oposición de los altos mandos militares que prefieren un gran número de Unidades procedentes de la conscripción para emplearlas de modo masivo que unas fuerzas más reducidas pero más versátiles y eficaces⁹⁰⁸.

Es preciso recordar, no obstante, que la Federación Rusa sigue siendo una potencia nuclear de primer orden. Con datos de 2009, la Fuerza Nuclear de Rusia se componía de 608 vehículos de lanzamiento de misiles, con capacidad de portar 2.683 ojivas nucleares; respecto a sus fuerzas estratégicas de misiles, poseería 367 misiles balísticos

⁹⁰⁴ WISHNICK (2009), p. 17.

⁹⁰⁵ WISHNICK, op. cit., *ibidem*.

⁹⁰⁶ RUIZ GONZÁLEZ (2010), pp. 149, 150 y 158.

⁹⁰⁷ THORNTON (2011), pp. 14–15.

⁹⁰⁸ RUIZ GONZÁLEZ (2010), pp.154–156. Sobre la reforma de las Fuerzas Armadas rusas pueden consultarse también THORNTON, op. cit., pp. 11–16; SAVELYEV (2011), pp. 155–176 y GALEOTTI (2012), pp. 61–105. La necesidad de reformas era subrayada por el Presidente Putin en febrero de 2012, con el objeto de evitar ser superados ampliamente por las potencias occidentales: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-putin-pide-mejoras-profundas-fuerzas-armadas-impedir-hegemonia-occidente-20130227183538.html>.

intercontinentales (ICBM), con capacidad para 1.248 ojivas⁹⁰⁹. La armada rusa incluye 13 submarinos estratégicos de cuatro tipos diferentes, dotados de misiles balísticos (SLBM.), capaces de portar 591 cabezas nucleares⁹¹⁰. El tercer pilar nuclear estratégico, la aviación de largo alcance (LRA), es débil: en 2006 el general Khovorov, comandante de la LRA, confesaba que disponía de una o dos aeronaves Tu-160s, precisamente algo que no cabe esperar precisamente de la fuerza aérea de una superpotencia, por lo que la modernización de su aviación estratégica constituiría una cuestión crítica⁹¹¹. Ahora bien, es el Estado que posee mayor número de armas nucleares tácticas⁹¹². Tras la ratificación del Tratado START del año 2010, se calcula que Rusia dispone en su arsenal operacional –preparadas para su empleo rápido– 2.000 cabezas nucleares tácticas; de contar con las asignadas a la reserva o pendientes de ser destruidas, su capacidad sería de 5.390: 2.000 –AS-4, misiles aire superficie– y una diversa cantidad de bombas de gravedad– para ser empleadas por la Fuerza Aérea, 1.120 asignadas a la Defensa Aérea Táctica y 2.270 a disposición de las Fuerzas Navales⁹¹³.

Más inquietante que el número de sus armas nucleares es, sin embargo, la doctrina fijada para su utilización. Aprobada por el Presidente Medvedev por Decreto núm. 146, de 5 de febrero de 2010, contempla la opción de un ataque nuclear de carácter *preventivo*⁹¹⁴. Ahora bien, como ha subrayado SHOUMIKHIN las opiniones de los analistas

⁹⁰⁹ GARRIDO REBOLLEDO (2010), p. 188: entre ellas se incluirían 59 misiles R59, R-36MUTTH y R-36MS (SS-18), 70 UR-100NUTTH (SS-19), 174 móviles terrestres *Topol* (SS-25) Y 64 misiles *Topol-M* (SS-27), de ellos 49 son sistemas silo-estacionarios y 15 móviles terrestres.

⁹¹⁰ GARRIDO REBOLLEDO, op. cit., p. 188; no obstante las cifras varían de un autor a otro. Así, según SOKOV (2011), p. 216: Rusia, de acuerdo con los cálculos efectuados por el *Natural Resources Defense Council* (NRDC), dispondría de alrededor de 2.000 cabezas nucleares no sujetas a los Tratados de Reducción de Armas Estratégicas (START), repartidas del siguiente modo: la Fuerza Aérea 650 ojivas; la Armada 700, y la Defensa Aérea y la Defensa de Misiles –unidas posteriormente en las Fuerzas Aeroespaciales– otras 700. WEITZ (2011), p. 373, cifra en 2.600 las ojivas estratégicas, distribuidas en diferentes vectores de lanzamiento.

⁹¹¹ HERSPRING (2011), p. 19: también se contaría con unos cuantos Tu-95MSs que habrían efectuado con éxito el lanzamiento de misiles de crucero al máximo alcance: 2.500 kms., aproximadamente.

⁹¹² WEITZ (2011), p. 372.

⁹¹³ WEITZ, op. cit., p. 373.

⁹¹⁴ SAVELYEV (2011), pp. 160–161: en 1993 fue la primera vez que Rusia abandonó el principio proclamado por Breznev de que no sería el primer Estado en hacer uso del arma nuclear; en el año 2000, se proclamó el derecho a recurrir al armamento atómico en el caso de represalia y como consecuencia del empleo de armas de destrucción masiva contra ella o sus aliados, así como en un conflicto con armas convencionales que fuera en escalada y colocase a la Federación en una *situación crítica* para su seguridad nacional. Ahora, en cambio, Rusia se reserva el derecho de desencadenar una guerra nuclear no sólo como represalia ante una agresión con armas de destrucción masiva, sino incluso ante la sospecha de un posible ataque.

difieren en la interpretación del Decreto, especialmente en las cláusulas relativas al empleo del arma nuclear⁹¹⁵. La redacción sería la siguiente:

«The Russian Federation reserves the right to use nuclear weapons in response to the use against it and (or) its allies of nuclear and other types of weapons of mass destruction, as well as in the case of an aggression against the Russian Federation with the use of conventional weapons when the very existence of the state is placed under threat»⁹¹⁶.

En un principio podría pensarse que las armas nucleares cumplirían una función de disuasión ante el primer empleo por parte de un agresor, semejante a la misión asignada durante la Guerra Fría, y a ello se añadiría el supuesto de una guerra convencional que pusiese en peligro la existencia del Estado, de lo cual, según la Corte Internacional de Justicia, no puede deducirse motivo de licitud o ilicitud *a priori*⁹¹⁷, por lo que tal precaución no poseería nada de extraordinario. A este respecto, Nicolai SOKOV manifiesta que el texto de 2010 tiende más hacia la posición de 1993, en que se preveía el uso del arma nuclear en un guerra global, que a la del año 2000, en que se reservaba el derecho de emplearla cuando las tropas rusas se vieran superadas en una guerra convencional⁹¹⁸: ahora se añadiría el requisito de que estuviera en peligro la soberanía e independencia del Estado⁹¹⁹; sin embargo, el nuevo documento también deja claro que una guerra regional

⁹¹⁵ SHOUMIKHIN (2011), p. 131.

⁹¹⁶ SHOUMIKHIN, op. cit., p. 132.

⁹¹⁷ Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia en el asunto sobre la *legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares*, de 8 de julio de 1996, (CIJ, <http://www.icj-cij.org/docket/files/93/7406.pdf>), Doc. A/51/218, p. 48: « [...] habida cuenta de la situación actual del derecho internacional y de los elementos de hecho de que dispone, la Corte no puede pronunciarse definitivamente sobre si la amenaza o empleo de las armas nucleares sería lícito o ilícito en circunstancias extremadas de legítima defensa, en las que corriera peligro la propia supervivencia del Estado».

⁹¹⁸ La doctrina de 2000 decía: «[...] The Russian Federation reserves the right to use nuclear weapons in response to the use of nuclear or other types of weapons of mass destruction against it and (or) its allies, as well as in response to a large-scale aggression involving the use of conventional weapons in situations critical to the national security of the Russian Federation. The Russian Federation will not use nuclear weapons against states-members of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons that do not possess nuclear weapons, except in case of an aggression against the Russian Federation, the Armed Forces of the Russian Federation or other troops, its allies or against a state with which it has agreements in the area of security, committed or supported by such a state that does not possess nuclear weapons, jointly or in the presence of allied obligations with a state-possessor of nuclear weapons» [SHOUMIKHIN (2011), p. 117].

⁹¹⁹ SOKOV (2011), p. 204 y 210: En 2000 se dividían los posible conflictos en cuatro categorías: 1) *conflicto armado*, entendido con un enfrentamiento de tipo predominantemente doméstico, como era el caso de Chechenia; 2) *guerra limitada*, como en Georgia; 3) *guerra regional*, una guerra contra una potencia o una coalición de Estados en la que las tropas rusas pueden quedar en una posición desfavorable, y 4) *guerra global*, una guerra contra una coalición de potencias en que se vea amenazada la soberanía y existencia de Rusia. Los documentos doctrinales del período 1993–1997 reservaban el empleo del arma

puede desembocar en una guerra nuclear⁹²⁰. BLANK, en cambio, se muestra a favor de que, en la Doctrina de 2010, Rusia apuesta por emplear su armamento atómico durante el curso de guerras convencionales, con objeto de cubrir la debilidad de sus Fuerzas Armadas, basadas esencialmente en la conscripción, y en su falta de modernización; prueba de ello serían los ejercicios Zappad–2009, en Europa y Vostok–2010, en Asia⁹²¹.

Estos dos ejercicios apuntan a quiénes considera la Federación como principales amenazas a su seguridad. Aunque no se los citase expresamente, resultaba obvio, ya en la Doctrina militar del año 2000, que tanto Estados Unidos como la OTAN entraban de lleno en la lista; en la del año 2010 se contemplarían explícitamente, junto con la actuación de grupos terroristas⁹²². También habría que añadir la posibilidad de un conflicto con China⁹²³. El ejercicio Stride–2009, llevado a cabo por el Ejército Popular de Liberación chino fue interpretado por algunos observadores rusos como un ensayo de intervención en Asia Central y en el interior de las fronteras rusas⁹²⁴.

3–. La Federación Rusa como potencia energética

Unido a su potencial nuclear, Rusia posee, como instrumento de imposición de su voluntad en el Este y el Oeste, el suministro energético. Es preciso recordar que Rusia ha encontrado en la energía el arma que le ha permitido intentar su refundación como superpotencia; no sólo es la base de su nuevo poder, sino también la fuente de su influencia política y económica, lo que resulta obvio en su lucha por el control de la energía en Asia Central y de las redes de distribución de la misma⁹²⁵. Las exportaciones

nuclear para el cuarto tipo de conflictos; sin embargo en la Doctrina Militar del año 2000, se extendía su uso al tercer grupo.

⁹²⁰ SOKOV (2011), p. 210.

⁹²¹ BLANK (2011), pp. 295–299.

⁹²² SHOUMIKHIN (2011), pp. 117 y 127. En idéntico sentido SAVELYEV (2011), pp. 150: las amenazas más sentidas serían el terrorismo internacional, la OTAN y los Estados Unidos; a ellas se añadiría lo que define como *violencia anticonstitucional* en los antiguos Estados soviéticos que creara inestabilidad en las fronteras rusas.

⁹²³ BLANK (2011), p. 308 y 315.

⁹²⁴ KIPP (2011), p.467–468: ante el despliegue de dos Brigadas rusas de nueva organización en la frontera con China, concretamente para cubrir el eje Irkutsk–Chita, el Teniente General Vladimir Valentinovich Chirkin, comandante del Distrito Militar de Siberia, habría declarado que al otro lado de la frontera se encontraban tres divisiones y diez brigadas acorazadas, mecanizadas y de infantería; de ahí que el autor deduzca que, en ausencia de fuerzas convencionales capaces de desarrollar un combate avanzado, Rusia estará recurriendo a la disuasión nuclear.

⁹²⁵ VV.AA. (2008), p. 31.

energéticas representan el 20% del PIB ruso y suponen entre el 50 y el 60% de sus ingresos en divisas. No es de extrañar que se exprese que la compañía petrolífera *Gazprom* no sólo determina la política exterior rusa, sino que se ha convertido en el propio Estado⁹²⁶. Desde el momento en que la red de oleoductos y gaseoductos atraviesan Estados periféricos, es comprensible su voluntad de mantener y aumentar su influencia en su entorno inmediato⁹²⁷.

Alexander GHALEB ha efectuado un profundo estudio respecto al suministro ruso de gas natural a Europa, teniendo en cuenta que el gas natural parece estar sustituyendo al carbón y al petróleo como combustible en el siglo XXI⁹²⁸. La tesis del autor puede resumirse en que un Estado monopolizador de la provisión de gas puede adoptar ésta como instrumento de poder respecto a un Estado consumidor o contra una coalición de Estados cuando en ella no exista coordinación y cada miembro posea diferentes necesidades, todo ello gracias a la rigidez del mercado, al efectuarse el abastecimiento mediante gaseoductos, por estar poco desarrollado el proceso de licuación del gas y su transporte⁹²⁹. Nueve Estados del Este y Centro de Europa –Finlandia, Lituania, Letonia, Estonia, Eslovaquia, Bulgaria, la República Checa, Hungría y Grecia– importan de Rusia el 85 % del gas natural que consumen; en el Oeste europeo existen, en ocho países, quince terminales para el tratamiento de gas licuado, pero aunque esté planeado que se añadan 65 billones de metros cúbicos a los 68 billones que se prevé produzcan en la siguiente década, ello no representaría más que el 19'6 % de un total de 676 billones de metros cúbicos que Europa deberá importar en el año 2020⁹³⁰.

⁹²⁶ KHANNA (2008), p. 57.

⁹²⁷ ECHEVERRÍA (2002), p. 78.

⁹²⁸ GHALEB (2011), pp. 9–10: el gas natural está sustituyendo al carbón y al petróleo como generador de energía eléctrica. En dos décadas se ha doblado su consumo y en 2050 puede ser el primer recurso energético.

⁹²⁹ GHALEB, op. cit., pp. 6 y 12: Rusia monopoliza el suministro de gas a Europa Central y del Este.

⁹³⁰ GHALEB, op. cit., p. 15.

Sin el gasoducto *Nabucco*⁹³¹, a finales de la segunda década de este siglo, Europa Central y del Este deberán importar de Rusia el 91 % del gas que consuman⁹³². Y ya se ha dado el supuesto de la utilización del corte del suministro de gas como instrumento de coerción y modo de mantener su esfera de influencia: la suspensión del suministro a Ucrania con motivo de la *Revolución Naranja*, considerada como contraria a los intereses del Kremlin, produjo escasez de abastecimiento en cerca de veinte países europeos, dado que la mayor parte de la infraestructura de gasoductos discurre por territorio ucraniano⁹³³. De ahí que GHALEB deduzca el potencial de dominio de la Federación Rusa sobre Europa –bien mediante la supresión del suministro, bien mediante un incremento de precios– y, a través de ella, sobre la OTAN⁹³⁴.

Con el fin de provocar una fractura entre el centro y la periferia europeos, entre la *vieja y nueva* Europa, Rusia no desea negociar en el seno de la Unión Europea, sino concluir acuerdos bilaterales con sus Estados. Así, lo estaría haciendo con Francia, Alemania e Italia, quienes perseguirían únicamente sus intereses nacionales, en detrimento de los intereses comunes de la Unión e incluso de la OTAN. La construcción de los gasoductos Nord Stream –un proyecto conjunto entre Rusia, Alemania y Holanda– y Turkihs Stream⁹³⁵, aseguraría el monopolio del transporte al oeste europeo, evitaría el curso problemático de las redes ucranianas, y dejaría aislados frente a la

⁹³¹ Proyecto de gasoducto para hacer llegar a Europa 31.000 millones de metros cúbicos del Mar Caspio y de Oriente Medio, con objeto de reducir la dependencia respecto del suministro ruso. En él participan la compañía estatal turca BOTAS, la búlgara Bulgargaz, la húngara MOL, la austriaca OMV, la rumana Transgaz y la alemana RWE. Es una acción respaldada por La Unión Europea y Estados Unidos. Sin embargo no es proyecto seguro. En un principio, parece ser que Azerbaiyán y Egipto podrían ser los puntos de abastecimiento más probables. Kazajistán se ha descolgado, aduciendo que no tiene reservas, una vez comprometida la provisión a China y Rusia. Trukmenistán parece dispuesto a negociar, así como Irán. De los 3.300 kilómetros de gasoducto, aproximadamente 2.000 cruzan por territorio turco, y Ankara espera recibir el 60 por ciento de los impuestos de tránsito, que alcanzarían unos 450 millones de euros al año. Además, Turquía exige mantener para sí el 15 por ciento del gas en tránsito para uso propio o exportación, lo que supone un escollo, ya que la Unión europea lo considera *inaceptable*. Además, el proyecto también se enfrenta a la competencia directa del Turkihs Stream (una iniciativa de Gazprom para llevar gas ruso a través del mar Negro). [<http://www.abc.es/20090713/internacional-europa/europa-lanza-gasoducto-nabucco-20090713.html>].

⁹³² GHALEB, op. cit., p. 17.

⁹³³ GHALEB, op. cit., p. 79 y ss.: Rusia precisa mantener el control sobre Ucrania por múltiples razones, además de asegurarse la ruta de abastecimientos: el reconocimiento de Rusia como *hegemón* natural y el establecimiento de la Flota del Mar Negro en el puerto de Sebastopol, entre otras.

⁹³⁴ GHALEB, op. cit., p. 102.

⁹³⁵ El proyecto Turkihs Stream ha sustituido al primitivo South Stream –un proyecto conjunto entre Rusia e Italia–, debido a que Bulgaria se ha negado a que las instalaciones del gasoducto discurran por su territorio.

Federación, y sometidos a su esfera de influencia a Polonia, Eslovaquia y la República Checa⁹³⁶.

No obstante, frente a estas previsiones, se alzarían en contra los argumentos de SÁNCHEZ ANDRÉS. Según este autor, el mercado del gas se encuentra muy regionalizado, cada comprador concentra sus adquisiciones en regiones muy específicas, de tal modo que la capacidad de influencia del vendedor se encontraría limitada por la inflexibilidad de los puntos de venta. El sistema de gaseoductos todavía introduce mayor rigidez al sistema. Esto limita todavía disminuye en mayor grado la capacidad de influencia rusa, porque, de momento, no posee alternativas a la venta de gas a Europa, y Rusia necesita que los Estados europeos le compren el gas porque, *a)* necesita los ingresos de las ventas para conservar su estabilidad interna, dado que el 40 % de su presupuesto se nutre de esta fuente, y *b)* los actuales yacimientos se hallan ya muy explotados, y el Kremlin necesita fondos para poner en funcionamiento otros nuevos que además suponen mayores costes de extracción⁹³⁷.

3–. La Federación Rusa como potencia proclive al uso de la fuerza.

Junto con Estados Unidos, la Federación Rusa es la más proclive al uso de la fuerza cuando se encuentran en peligro sus intereses estratégicos. Dos hechos lo demuestran claramente: la guerra de Georgia, en 2008 y la anexión de Crimea en 2014. Georgia es un país escindido y multiétnico donde se han producido ya en el pasado choques de nacionalismos⁹³⁸. Varios factores propiciaron este conflicto armado.

El primero el hecho de que el Presidente georgiano Saakashvili tuviera como meta, desde el principio de su mandato, recuperar la integridad territorial del Estado⁹³⁹.

⁹³⁶ GHALEB, op. cit., pp. 105–118: Prueba de que esta política le estaría dando resultados es el deseo de Berlín de no contrariar a Moscú, lo que se habría evidenciado en la votación, en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de la Resolución 1973 (2011) relativa a la intervención militar en Libia: la Resolución fue adoptada por diez votos a favor, nueve en contra y cinco abstenciones, correspondientes a cuatro BRIC,s. –Brasil, Rusia, India y China– y Alemania. Además, la construcción del Nord Stream serviría de pretexto para la presencia de la Marina rusa en el Báltico, con una misión de vigilancia de las regiones costeras.

⁹³⁷ SANCHEZ ANDRES (2010), pp. 94–96.

⁹³⁸ AZNAR (2010), pp. 394–408.

⁹³⁹ International Crisis Group, *Saakashvill's Ajara Succes: Repeatable Elsewhere in Georgia*, Europe Briefing, 18 de Agosto de 2004, p. 2.

Es más, estaba impaciente por conseguirlo; frustrado por el continuo apoyo de Moscú a los movimientos secesionistas, no dejaba de enviar señales a Europa y Estados Unidos para que rechazasen la injerencia rusa y redujeran al mínimo el propio papel de Georgia como un cruce de caminos para el tráfico de armas y el contrabando de uranio apto para el uso militar⁹⁴⁰. Saakashvili se hallaba, además, enardecido por el triunfo político en Ajaria, tras la salida de Aslan Abashide; sin embargo las condiciones políticas de Ajaria diferían significativamente de las de Abjasia y Osetia del Sur: la región nunca ambicionó la independencia basada en la autodeterminación nacional y sus habitantes, aunque algunos de religión musulmana, son georgianos étnicos⁹⁴¹.

Aunque distante en el tiempo, otro factor importante lo constituyó la Cumbre de la Alianza Atlántica celebrada en Riga el 29 de noviembre de 2006⁹⁴². En la misma se proclamaba que el futuro de Kosovo se decidiría *de acuerdo a los deseos del pueblo kosovar*, con lo que se daba pie al reconocimiento de la independencia de la región serbia, en contra de los deseos de Moscú; se aprobaba el ofrecimiento de adhesión a Estados de la CEI, y se declaraba que Kosovo era un caso único y que su posible independencia no podría servir de referente para el Transdníester ni otras regiones separatistas del Cáucaso y Asia Central.

En los meses anteriores a la independencia de Kosovo algunos analistas sobre el terreno –una exigua minoría, es cierto– opinábamos que, de llevarse a cabo, la Federación Rusa daría inmediatamente un golpe de efecto, en el que no se descartaba el uso de la fuerza. Pensábamos que era un error la difundida idea de que Rusia utilizaba el discurso nacionalista y que sus amenazas de intervención militar constituían un mecanismo de presión para la consecución de ayuda financiera internacional y como producto de consumo interno en la lucha política⁹⁴³. La Rusia de Putin, en 2008, no era la Rusia de Yeltsin. Sus fuerzas armadas habían quedado muy desarticuladas tras la caída de la URSS; pero, gracias a los ingresos del petróleo y del gas, se había llevado a cabo un

⁹⁴⁰ KHANNA, (2008), p. 99.

⁹⁴¹ International Crisis Group, *Georgia: Avoiding War in South Ossetia*, Europe Report núm. 159, 26 de noviembre de 2004, p. 1.

⁹⁴² Sobre dicha Cumbre puede consultarse *l'OTAN Après Riga*, http://www.nato.int/docu/comm/2006/0611-riga/nato_after_riga/nato_after_riga_fr.pdf

⁹⁴³ DE ANDRÉS SANZ, (2002), p. 21

importante proceso de modernización y encuadramiento, en especial en tres distritos militares: Moscú, Leningrado y el Cáucaso Norte⁹⁴⁴.

Cuando, el 17 de febrero de 2008, Kosovo declaró unilateralmente su independencia y fue reconocido como Estado por las principales potencias occidentales, seguido de la Cumbre de la OTAN en Bucarest, a principios de abril, en que se daba el beneplácito a la incorporación de Ucrania y Georgia –si bien no se fijaba fecha–, unido a la decisión de desplegar el sistema antimisiles estadounidense en Polonia, empezaba a estar muy claro que habría una acción militar de importancia. Es muy sencillo: se estaba cumpliendo, paso a paso, y de modo excesivamente evidente, la *doctrina Brzezinski* de aislar a Rusia y no dejarle otra opción que cooperar, de grado o por fuerza, con Europa y la Alianza Atlántica. Esto excedía de lo que Moscú podía soportar⁹⁴⁵.

La maniobra política rusa fue de una soberbia simplicidad: el 16 de abril de 2008 Vladimir Putin ordenaba establecer relaciones diplomáticas con Abjasia y Osetia del Sur. Esto equivalía a un reconocimiento implícito como Estados soberanos. Georgia únicamente tenía dos posibilidades: o bien permanecía pasiva y se resignaba a la razón de los hechos, o trataba de establecer rápidamente su soberanía sobre estas regiones.

Cuando las tropas georgianas lanzaron una ofensiva sobre Osetia del Sur, el Ejército ruso desencadenó una respuesta de gran calado, con un inmenso despliegue de hombres y de material. La guerra duró diez días, del 7 al 16 de agosto de 2008. Las Unidades georgianas fueron derrotadas contundentemente y las regiones de Abjasia y de Osetia del Sur se convirtieron en dos protectorados rusos.

Por lo que concierne a Crimea⁹⁴⁶, todo comenzó en diciembre de 2013, con unas airadas manifestaciones que sacudieron Ucrania, especialmente en la capital, Kiev, por la negativa del gobierno de Víktor Yanukóvich de ratificar un acuerdo de asociación con la Unión Europea y, al contrario, volcarse a un entendimiento con la Federación Rusa. Estas protestas fueron en aumento y alcanzaron un notable grado de violencia, para desembocar el 22 de febrero de 2014, tras la firma de un acuerdo entre la oposición y Yanukóvich de

⁹⁴⁴ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, (2002), p. 136.

⁹⁴⁵ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, op. cit., *ibidem*.

⁹⁴⁶ Una exposición más pormenorizada puede consultarse en GRANT (2015), pp. 68–95 y AZNAR (2014), pp. 14–20.

formar un gobierno de unidad en dos semanas y celebrar elecciones antes de fin de año, en la huida a Rusia de éste y de varios de sus colaboradores, la destitución del mismo por parte del Parlamento y la formación de un nuevo gobierno con Alexander Turchínov, partidario de un entendimiento con la Unión Europea, como Presidente interino. Decisión que fue contestada de inmediato en Crimea y en las regiones del Este y Sur del país, de mayoría de población de habla rusa.

Crimea, región autónoma de Ucrania, con un estatuto especial reconocido en su Constitución, declaró ilegítimas a las nuevas autoridades y se decantó por la celebración de un referendo para dilucidar si continuaba siendo parte del país, con unas nuevas condiciones, o se independizaba del mismo para unirse a la Federación Rusa. A ello se unió la presencia de grupos armados, uniformados, aunque sin emblemas, cada vez más numerosos, hasta alcanzar varios miles –el gobierno ucraniano ha hablado de entre 18.000 y 22.000– que, unidos a las denominadas *fuerzas de autodefensa de Crimea*, se fueron haciendo con los puntos más importantes de la región. Todo parece indicar que eran tropas rusas, directamente controladas por Moscú, las cuales cercaron en sus bases a las fuerzas armadas ucranianas y aislaron la península del resto del país. El 16 de marzo, en estas circunstancias, se llevó a cabo el referendo, con el resultado de que el 96 % de los que acudieron a las urnas votaron la independencia de Crimea y su anexión a Rusia. Dos días más tarde, en una gran ceremonia en el palacio del Kremlin, Vladimir Putin, el Primer Ministro crimeo, el Presidente del Parlamento de dicha región y el Alcalde de Sebastopol, firmaban las actas de la unión de Crimea y de esta ciudad a la Federación.

Apenas sin solución de continuidad, manifestantes pro rusos ocuparon sedes del gobierno y edificios policiales y administrativos en el Este de Ucrania: Luhansk, Donetsk y Jarkov. En algunos sitios, como Luhansk se reclamaba una estructura federal del Estado. En Donetsk, el 7 de abril, los manifestantes declaraban la instauración de una república y anunciaban la celebración de un referendo de adhesión a Rusia para el 11 de mayo. El modo de operar era similar al de Crimea. Poco después, las protestas se extendieron a la ciudad de Slaviansk, en Donbass, y a la ciudad de Mariupol, junto al mar de Azov.

El gobierno de Kiev anunció el inicio de una operación *contraterrorista* para desarmar a las milicias separatistas y recuperar el control de los edificios, a lo que Moscú replicó que Ucrania se encontraba al borde de una guerra civil y que se reservaba el derecho a intervenir para la salvaguarda de la población de origen ruso. Y si bien, desde el 4 de marzo había empezado a retirar tropas de la frontera, la OTAN estima que entre

35.000 y 40.000 soldados permanecen en bases de tipo expedicionario y que estarían en condiciones de avanzar hacia Ucrania en un período de doce horas desde que se diese la orden.

La lucha se ha intensificado y se ha convertido en una auténtica guerra de secesión entre las provincias rebeldes y las autoridades de Kiev, en la que se ha acusado también a Rusia de enviar de modo clandestino tropas y material para apoyar a los sublevados. De momento, el conflicto se ha paralizado, con actos de violencia aislados, desde la firma del Acuerdo de Minsk, el 12 de febrero de 2015.

Si triunfara la secesión de las provincias del Este, y se produjera su posterior anexión por la Federación Rusa, o se convirtieran en protectorados del tipo de Osetia del Sur, ésta avanzaría sus fronteras hasta la línea del Dniéper. Es más, de extenderse la rebelión por las regiones rusófonas, las fuerzas rusas enlazarían con la autoproclamada República del Transnistier, separada de Moldavia y que aspira también a integrarse en Rusia.

La justificación del Kremlin en todas estas acciones ha sido proteger a la población de origen ruso, lo que estaría próximo a una intervención de humanidad.

¿Es la Federación Rusa una potencia especialmente agresiva? No puede afirmarse tal cosa. Según FERNÁNDEZ SOLA, las respuestas armadas rusas constituyen una reacción ante movimientos de los que considera sus adversarios y que afectan a sus intereses vitales. Es una respuesta a las acciones previas de Estados Unidos y de la Unión Europea⁹⁴⁷. Pero eso sí, no duda en usar la fuerza cuando lo considera conveniente.

IV. INDIA

Durante los últimos quince años, India ha sido el segundo país que más rápido ha crecido en el mundo, tan sólo detrás de China, y todo indica que en esta década continuará por la senda del crecimiento; su gran tamaño significa que, una vez puesta en movimiento, proyectará una alargada sombra de alcance global⁹⁴⁸.

⁹⁴⁷ Natividad FERNÁNDEZ SOLA, *Rusia en el sureste de Europa: aspectos geoestratégicos y de seguridad*, conferencia impartida el 25 de junio de 2015 en la Fundación Jiménez Abad, Zaragoza.

⁹⁴⁸ ZAKARIA (2009), p. 121: según el estudio BRIC de Goldman Sachs, se prevé que en 2015 la economía india iguale a la de Italia; en 2020 a la de Gran Bretaña; en 2040 sea la tercera economía mundial, y que en 2050 duplique su renta per cápita actual.

No posee grandes recursos naturales; pero es eficaz en explotar el intelecto de sus élites, formadas predominantemente en ramas científicas, de ingeniería y de medicina. Cuando se rompió la burbuja de la industria de la fibra óptica, los indios se convirtieron en los *segundos compradores* de este tipo de industrias, por lo que se beneficiaron del exceso de tendido, lo cual produjo el estallido del movimiento de subcontratación de servicios de empresas estadounidenses con empresas nacionales indias⁹⁴⁹.

Aunque su tamaño es importante y su *software* y sus medicamentos genéricos se venden en todo el mundo, India, sin embargo, continúa siendo una economía atrasada, ocupa el puesto 118 en la clasificación mundial de renta per cápita ajustada al coste de la vida, posee ratios de comercio sobre el PIB de los más bajos del mundo, el 60 % de su población sigue dedicándose a la agricultura y la productividad en todos los sectores sigue siendo demasiado baja⁹⁵⁰. A todo ello, es preciso añadir las deprimentes infraestructuras y las asfixiantes regulaciones administrativas que provocan que sea muy difícil generar beneficios, lo que actúa de barrera respecto a las inversiones extranjeras; si bien el obstáculo más importante son los inadecuados y anticuados sistemas de energía⁹⁵¹.

Su crecimiento no está orientado de arriba abajo, sino a la inversa; por lo tanto es desordenado, caótico y en buena parte falto de planeamiento. El sector privado es la espina dorsal de su desarrollo⁹⁵². De ahí que se resalte su falta de un gobierno fuerte: las compañías privadas no podrán crecer sin una Bolsa bien regulada y un sistema financiero transparente; sin embargo la democracia, en India, no consiste en la voluntad de la mayoría, sino en la de: «[...] minorías organizadas como son los terratenientes, las castas poderosas, los agricultores ricos, los sindicatos gubernamentales o los matones locales»⁹⁵³. Estas minorías organizadas son más ricas que el resto de sus compatriotas y

⁹⁴⁹ FRIEDMAN, T. (2009), pp. 113, 114 y 120.

⁹⁵⁰ SHAPIRO (2009), pp. 268–269: según el autor, India está a décadas de distancia de poseer una evidente influencia económica; se parece a la China de hace 25 años y no podrá convertirse en una potencia económica global hasta por lo menos 10 ó 15 años.

⁹⁵¹ SHAPIRO (2009), pp. 270–271.

⁹⁵² ZAKARIA (2009), p. 123.

⁹⁵³ Un ejemplo de corrupción político-administrativa lo constituiría la petición en el Parlamento, a finales de agosto de 2012, de dimisión del Primer Ministro por la venta directa de minas a bajo precio y mediante soborno que privaron al erario indio de unos ingresos de 33.000 millones de dólares: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-oposicion-india-pide-gritos-renuncia-primer-ministro-venta-fraudulenta-minas-carbon-20120827173820.html>.

saquean las arcas del Estado para continuar siéndolo⁹⁵⁴. La sociedad se halla abierta, ávida y segura, lista para enfrentarse a los retos mundiales; pero el Estado, sus clases dirigentes, se muestran vacilantes, cautas y suspicaces ante las realidades cambiantes que las rodean⁹⁵⁵.

Desde el 11 de septiembre de 2001 ha ido ganando adeptos la idea de que India pueda convertirse en un socio estratégico de Estados Unidos. A su favor se encuentran su tamaño y su poder que la convierten en regionalmente influyente. No obstante, esta colaboración sólo puede tener un alcance limitado, dado el mosaico religioso, étnico y lingüístico que es el Estado indio, y el hecho de que sea básicamente un país hindú semirodeado de vecinos musulmanes, a la vez que contiene dentro de sus fronteras una gran y potencialmente alienada minoría musulmana de entre 120 a 140 millones de habitantes; cabe la posibilidad de que religión y nacionalismo puedan inflamarse a gran escala, con el consiguiente riesgo de un aumento progresivo de la conciencia y el activismo político que conlleve a choques étnicos y religiosos cada vez más intensos⁹⁵⁶. A este respecto, es ilustrativo el caso de la organización *Lashkar-i-Taiba*. Inicialmente apoyada por Pakistán para realizar actividades de guerra asimétrica en Cachemira, con unos objetivos limitados, ha extendido su radio de acción al resto del territorio indio y aspiran a la instauración de un califato alrededor de Islamabad que comprenda parte de India y de Asia Central, además de declararse enemiga de Estados Unidos y de Israel y amenace con extender su radio de acción al territorio chino de religión musulmana⁹⁵⁷.

Washington y Nueva Delhi son potencias con complejos compromisos e inquietudes exteriores; poseen intereses diferentes, lo que aboca a inevitables disputas: La historia, religión y cultura indias se apartan de una visión del mundo puramente americana⁹⁵⁸. En cuestiones más prácticas, Estados Unidos no desea que India forme parte de derecho del selecto club de potencias nucleares y ve con creciente expectativa la posibilidad del surgimiento de una actual potencia nuclear que llegue a extender su radio

⁹⁵⁴ ZAKARIA (2009), p. 130.

⁹⁵⁵ ZAKARIA (2009), p. 133.

⁹⁵⁶ BRZEZINSKI (2005), p. 88.

⁹⁵⁷ CLARKE (2010), pp. 7–8. Sobre las actividades de *Lashkar-i-Taiba* en India, consultar pp. 17–24.

⁹⁵⁸ ZAKARIA (2009), p. 138: a diferencia de Gran Bretaña y Estados Unidos, India tiene una perspectiva diferente del mundo.

de influencia desde Singapur hasta el golfo de Adén en contra de los intereses norteamericanos, India reclama, por su parte, transferencia de alta tecnología y que Estados Unidos rompa sus relaciones privilegiadas con Pakistán⁹⁵⁹. La *US-India Atomic Energy Cooperation Act* es el instrumento más importante firmado por ambos países; quizá el más importante desarrollo estratégico estadounidense desde el final de la Guerra Fría; sin embargo, las implicaciones estratégicas no están claras: India no ha ratificado el Tratado de no proliferación de armas nucleares, se opone a dar por finalizadas sus pruebas atómicas y no acepta régimen alguno de inspecciones⁹⁶⁰.

Con todo, existen una serie de intereses que podrían fundamentar un entendimiento entre los dos países. Para Estados Unidos, India puede aportar con su Armada una red de seguridad en el Océano Índico; proporcionar tropas para misiones de mantenimiento e imposición de la paz, así como contribuir a la reconstrucción de la estructura estatal de los Estados fallidos; podría desempeñar un papel proactivo para impedir la proliferación de armas de destrucción masiva, y ejercer esfuerzos diplomáticos sobre Irán. Para India, Estados Unidos podría ayudarla a conseguir un puesto de miembro permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; revisar el Tratado de no proliferación de armas nucleares para que tanto ella, como Israel y Pakistán pasasen a ser *de iure* potencias con estatuto nuclear, y reconocer eventualmente la Línea de Control en Cachemira como frontera internacional, así como reconocer su estatus en el Sur de Asia, intercediendo ante Pakistán para reducir la tensión y permitirle desarrollar su proyecto de política exterior⁹⁶¹.

Posiblemente, las principales preocupaciones indias se centren en Pakistán y China, los cuales, a su vez, mantienen estrechos vínculos y los dos se constituyen en rivales por la primacía geopolítica en Asia⁹⁶². Ahora bien, a pesar de que parece crecer la sensación de competencia, India se está acercando a China, y no sólo como importador de productos manufacturados chinos⁹⁶³, sino también con la aceptación de algunos de sus

⁹⁵⁹ GUPTA (2005), pp.v y vi.

⁹⁶⁰ SOKOLSKI (2007), p. 1. El Tratado de no proliferación de armas nucleares sólo permite poseerlas a cinco Estados, los NWS o *Nuclear Weapons States*: Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Rusia y la República Popular China; India posee armas nucleares y no ha ratificado el Tratado, precisamente porque desea el estatuto de NWS.

⁹⁶¹ GUPTA (2005), *ibidem*; para un desarrollo más detallado ver pp. 23–39.

⁹⁶² BRZEZINSKI (2005), p. 89

⁹⁶³ SHAPIRO (2009), pp. 285.

postulados. Al igual que Pekín, el desarrollo es su prioridad absoluta y al mismo condiciona su política exterior: su meta es conservar la paz y estabilidad en la región que permitan el proceso de crecimiento económico, lo que implica que no deseará que se la vea implicada activamente en una estrategia de equilibrio contra su vecino que, a su vez, es su principal socio comercial⁹⁶⁴.

India varió en la década de los noventa del pasado siglo su concepción de seguridad estratégica. Tras el colapso de la Unión Soviética, con quien mantenía unas relaciones privilegiadas, pasó a establecer múltiples acuerdos de cooperación y defensa con numerosos países: con los occidentales para obtener transferencias de tecnología militar; con los *no alineados* con el fin de venderles sus productos de armamento. A finales de 2008 tenía ratificados veintiséis acuerdos. Ha participado en numerosos ejercicios militares de carácter tanto bilateral como multilateral y empezó a proporcionar un número creciente de efectivos para operaciones de mantenimiento de la paz. Con Estados Unidos, el primer Tratado de colaboración militar interejércitos se firmó en 1991, y en 1995, se suscribió el *Agreed Minute on Defense Relations* entre el Secretario norteamericano de Defensa y el Ministro indio del mismo ramo, por el que se incrementaba la posibilidad de maniobras conjuntas y se abría la puerta a la transferencia de tecnología.

Las metas estratégicas de India consisten en *a)* convertirse en un poder regional en la cuenca del Océano Índico y ratificar acuerdos con los Estados convenientes para afianzar esta posición; *b)* adquirir tecnología avanzada de defensa; *c)* desarrollar acuerdos con las potencias más influyentes del nuevo mundo multipolar y lograr trasferencias de tecnología, y *d)* mantenerse como líder de los países *no alineados*. India promueve un multipolarismo, opuesto al unilateralismo norteamericano; su concepción rota alrededor de unos centros de poder, seis en concreto: Estados Unidos, Rusia, la Unión Europea, Japón, China y ella misma, a modo de un hexágono con cinco sólidos lados y otro más

⁹⁶⁴ ZAKARIA (2009), p. 138–139: los indios se sienten más cómodos con la ambigüedad y la incertidumbre que muchos occidentales, en especial los angloamericanos. India se sentiría disgustada si se la considerara *aliada principal* de Estados Unidos en Asia, o formando parte de una *relación especial*. En Asia, la mayoría de los Estados opondrían resistencia a unos mecanismos de equilibrio tan explícitos. Aunque todos se protegieran contra China, ninguno lo admitiría nunca. SOKOLSKI (2007), p. 5: el comercio entre India y China ha crecido exponencialmente y se prevé continúe creciendo en la próxima década; mientras tanto, Estados Unidos intenta solventar los obstáculos para un intercambio fluido con Nueva Delhi.

modesto para India. Por eso, se ha dado en decir, respecto al Estado indio, que ha pasado del *no alineamiento* al *plurialineamiento*⁹⁶⁵.

De cara a Estados Unidos, uno de los Estados con los que India ha establecido relaciones de cooperación en el Sur de Asia es Birmania, un régimen poco grato a Washington; pero es sobre todo sus relaciones con Irán lo que más los separan. En 2003 ratificó con el Estado persa un acuerdo estratégico de cooperación en alta tecnología, en apoyo militar, inteligencia y diplomacia. Además de las afinidades culturales, India proporciona al petróleo iraní la mayor industria de refino e importa gran cantidad de gas; a cambio, se cree que proporciona a Teherán transferencia de tecnología nuclear⁹⁶⁶.

Aunque es bastante conocida la extensa red, con lazos políticos, económicos y militares que la República Popular China ha tejido en África, la acción de India en dicho continente es menos conocida, a pesar de que para la geopolítica india, la costa Este de África constituye un espacio de influencia que le interesa mantener estable⁹⁶⁷.

África representa para India, en primer lugar, una fuente de recursos que necesita: petróleo, gas, madera, estiércol, biomasa, por lo que las compañías indias como *Oil and Natural Gas Corporation* (ONGC), OVL –una división de la anterior– y *ONGC Mittal Energy Ltd* (OMEL) –han estado efectuando numerosas exploraciones y prospecciones y efectuado multimillonarias inversiones en Nigeria, Sudán, Costa de Marfil; Burkina Faso, Guinea Ecuatorial, Ghana, Guinea Bissau, Uganda y Senegal, así como emprendido el tendido de *pipelines*. Igualmente, ha invertido en prospecciones mineras en Zambia, Senegal y Sudáfrica⁹⁶⁸. A su vez África, representa un extenso campo para los negocios indios. De tal modo que el intercambio comercial con el continente negro ha pasado de 4'8 billones de dólares en 1998 a 34'5 en 2008. El comercio indio incluye la industria del automóvil, la venta de productos farmacéuticos, así como el sector ferroviario y las telecomunicaciones. Además, ha extendido multimillonarias líneas de crédito a numerosos países, ha apoyado a movimientos de liberación nacional y se ha implicado

⁹⁶⁵ HEDRICK (2009), pp. v–vii, 1–3 y 42–47

⁹⁶⁶ SOKOLSKI (2007), p. 4. FAIR (2007), pp. 259–260: la cooperación entre Irán e India comenzó en la década de los noventa del pasado siglo y alcanzó un punto culmen en 2006.

⁹⁶⁷ PHAM (2011), pp. vi y viii.

⁹⁶⁸ PHAM (2011), pp. 10–14.

más activamente en operaciones de mantenimiento de la paz, enviando cascos azules a los numerosos conflictos africanos⁹⁶⁹.

A pesar de que India se ha sumado al selecto club de potencias con aspiraciones en el espacio exterior y ha anunciado que prepara una misión no tripulada a Marte en el 2013⁹⁷⁰, con todo, siendo un Estado débil, mal equipado para desempeñar el papel que podría corresponderle en el nuevo mundo, no puede aprovechar su poder nacional para alcanzar sus objetivos en el exterior. Tal vez domine el Sur de Asia y tenga una actuación mayor que antes en los asuntos internacionales, mas queda por ver que pueda llegar a convertirse en la potencia global *que algunos esperan y otros temen*⁹⁷¹.

V. BRASIL

Apenas acabada la Segunda Guerra Mundial, Jacques LAMBERT llamaba la atención sobre Brasil y advertía de que se convertiría en una nueva potencia mundial debido a su situación geográfica, su demografía y su abundancia de recursos naturales⁹⁷². En 2011 Brasil se convirtió en la sexta potencia económica mundial, detrás de Estados Unidos, China, Japón, Alemania y Francia, y relegando a Gran Bretaña al séptimo lugar⁹⁷³.

Brasil podría definirse, en cierto modo, como los Estados Unidos de América del Sur: la economía brasileña es la primera de América Latina y la segunda de toda América⁹⁷⁴. Posee diamantes, oro, hierro, uranio y últimamente ha descubierto importantes yacimientos de petróleo y gas natural en su litoral atlántico; dispone de importantes reservas de agua y, por lo tanto de energía hidroeléctrica. Sus ingresos se basan en la exportación de minerales, café, carne, la existencia de un fuerte sector

⁹⁶⁹ PHAM (2011), pp. 15–29.

⁹⁷⁰ [http://www.intereconomia.com/noticias-gaceta/internacional/india-prepara-una-mision-marte-2013-20120815\[20/08/2012 19:45:40\]](http://www.intereconomia.com/noticias-gaceta/internacional/india-prepara-una-mision-marte-2013-20120815[20/08/2012 19:45:40]).

⁹⁷¹ ZAKARIA (2009), p. 148–149.

⁹⁷² LAMBERT (1946), pp. 137–149.

⁹⁷³ [http://www.liberation.fr/economie/01012379846-le-bresil-devient-la-6eme-puissance-economique-mondiale\[24/07/2012 21:07:56\]](http://www.liberation.fr/economie/01012379846-le-bresil-devient-la-6eme-puissance-economique-mondiale[24/07/2012 21:07:56]); [http://www.rfi.fr/ameriques/20111226-le-bresil-devient-sixieme-puissance-economique-mondiale\[21/07/2012 21:54:43\]](http://www.rfi.fr/ameriques/20111226-le-bresil-devient-sixieme-puissance-economique-mondiale[21/07/2012 21:54:43]).

⁹⁷⁴ ARGUMOSA PILA (2010), p. 15.

industrial y en un pujante sector financiero y de servicios, como el turismo. Su tamaño lo convierte en el líder natural del subcontinente; atrae mano de obra e inversiones de todas partes; basado su poder en sus recursos medioambientales y su gigantesca economía, las ambiciones geopolíticas de América Latina dependen casi completamente de este Estado⁹⁷⁵.

Aunque se debe al exPresidente Fernando Enrique Cardoso el establecimiento de unas bases sólidas que posibilitaron la apertura de la economía brasileña y la privatización y flexibilización de diversos sectores, atrayendo grandes inversiones, la estrategia para convertir a Brasil en una potencia con proyección global se debe a su sucesor, Luis Ignacio Lula da Silva⁹⁷⁶. Hal BRANDS ha examinado exhaustivamente dicha estrategia y la caracteriza según los siguientes ejes⁹⁷⁷:

- a) Considerar que tanto el Fondo Monetario Internacional, como el Banco Mundial o la OMC están bajo el dominio y al servicio del desarrollo de los países occidentales y, por lo tanto, en contra del desarrollo mundial considerado de modo general. En este aspecto, Brasil se opone a los subsidios que tanto Estados Unidos como la Unión Europea proporcionan a su agricultura, como quedó de manifiesto en la ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 2003. Igualmente, parte de la convicción de que la crisis financiera mundial se debe a la conducta irracional de Occidente. Por otra parte, en la reunión ministerial de la OMC celebrada en 2003 en Cancún, Brasil tomó la iniciativa para formar un bloque en el G-20 junto con China, Sudáfrica e India, de tal modo que la mayoría de los países en vías de desarrollo desean seguir sus directrices para reformar el comercio mundial, lo que a la larga permitirá que surja una oposición coherente que sirva de contrapeso a las iniciativas de Estados Unidos y de la Unión Europea⁹⁷⁸.
- b) Brasil se muestra contrario al unilateralismo estadounidense. Aunque sigue considerando a Estados Unidos como el principal actor en el sistema

⁹⁷⁵ KHANNA (2008), p. 215.

⁹⁷⁶ ARGUMOSA PILA (2010), p. 17.

⁹⁷⁷ BRANDS (2010), pp. 10-12 y 16-24.

⁹⁷⁸ KHANNA (2008), p. 218.

internacional, es consciente que no puede mantener esta posición indefinidamente; es más, entre algunos funcionarios crece la idea de que la nación norteamericana está inmersa en un relativo declive. El siglo XXI sería, pues, la centuria de los denominados países emergentes, como India, Brasil, Sudáfrica, China, México o Rusia. De este modo, debe reorganizarse la configuración de la geografía diplomática y comercial internacional, en vistas a la transición a un mundo multipolar. Una de sus metas, como se ha citado en el punto anterior, fue remplazar el G-8 por el G-20, el cual incluye a las potencias emergentes.

- c) Al hilo de lo anterior, Brasil ha formalizado numerosos acuerdos multilaterales. Destacan entre ellos los que atañen a la cooperación Sur-Sur. También el foro constituido por los denominados BRIC,s, a modo de un emergente bloque comercial que constituya una alternativa al dominante bloque occidental liderado por Estados Unidos. Junto a éste, se hallaría también el foro de diálogo IBSA –India, Brasil y Sudáfrica–, creado por iniciativa brasileña en 2003, con el objeto de amplificar la voz colectiva del Sur⁹⁷⁹.
- d) Crear un espacio regional en Sudamérica y el Caribe, sólido y estable.
- e) Conseguir el estatuto de miembro permanente del Consejo de Seguridad. Junto con India, clama por una reforma de dicho órgano y ha formalizado acuerdos con el G-4 –Brasil, India, Alemania y Japón–, conjunto de Estados que mantienen idénticas aspiraciones. En el mismo sentido, cabría considerar su asociación estratégica con Francia⁹⁸⁰.

Respecto a su liderazgo en el continente americano, , Brasil estaría siguiendo tres caminos: a) un *liderazgo discreto* en la cooperación americana en su conjunto, a través

⁹⁷⁹ IBSA pretende crear un mercado trilateral y prevé llevar a intercambios por valor de 25 billones de dólares en 2015. Ha establecido alrededor de 20 grupos de trabajo para acciones comerciales e investigación para conservar el medioambiente. Ha actuado como patrocinador de proyectos en Guinea-Bissau y Haití como una forma de luchar contra la pobreza en el Tercer Mundo. En 2008 probaron sus capacidades militares en un ejercicio naval conjunto [BRANDS (2010), p. 24].

⁹⁸⁰ BRANDS (2010), p. 20; MORÁN BLANCO (2011), p. 130. Japón se ha descolgado del grupo G-4, ante la posición enconada de China a que ocupe un puesto de miembro permanente en el Consejo de Seguridad.

de la Organización de Estados Americanos (OEA), donde Estados Unidos asume un papel hegemónico; *b*) un *liderazgo compartido* en el área latinoamericana, y *c*) un *liderazgo intenso* en el espacio sudamericano, al cual estaría conformando como un espacio propio y desde el que proyectaría una imagen fuerte en el ámbito internacional⁹⁸¹.

Brasil es la gran potencia regional en el subcontinente sudamericano. En efecto, es el líder de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), organismo de ámbito regional formado por doce Estados sudamericanos que representan, con sus 400 millones de habitantes, el 68 % de la población de América Latina, y que persigue la constitución de una ciudadanía e identidad sudamericanas, así como conseguir un espacio regional integrado⁹⁸². Igualmente, es el miembro más destacado del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Organización subregional constituida por Argentina; Brasil, Paraguay y Uruguay, cuyos objetivos son: *a*) la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; *b*) la adopción de un arancel externo común y la aplicación de una política comercial unificada frente a terceros Estados; *c*) la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectorial de los Estados parte, y *d*) el compromiso de los Estados partes de armonizar sus legislaciones para fortalecer el proceso de integración⁹⁸³.

Ambas Organizaciones surgieron por iniciativa del gobierno de Brasilia; ahora bien, el país amazónico, aunque se ha dicho que podría definirse como los Estados Unidos del Sur, no pretende establecer en ellas un liderazgo hegemónico al estilo del ejercido por Estados Unidos de Norteamérica; antes bien, Brasil pretende ejercer un *poder blando*, un estilo diplomático de *vecindad cooperativa*. Es a través de un marco multilateral regional como piensa convertirse en un contrapeso a Washington. La creación de este espacio propio para la cooperación e integración ha llevado a decir que el auge brasileño puede

⁹⁸¹ MORÁN BLANCO, op. cit., p. 141. Igualmente BRANDS (2010), p. 25: Brasil estaría creando un sólido espacio regional en Sudamérica.

⁹⁸² http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=397&Itemid=343. Los Estados miembros son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay (actualmente suspendida por considerar ilegítima la destitución de su presidente), Perú, Surinam y la Venezuela. El Tratado constitutivo se firmó el 23 de mayo de 2008 en Brasilia. UNASUR posee como objetivo construir, de modo participativo y consensuado, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus integrantes, utilizando el diálogo, las políticas sociales, la educación, la energía, las infraestructuras, la financiación y el medio ambiente [ARGUMOSA PILA (2010), p. 19].

⁹⁸³ <http://www.mercosur.int/home.jsp?contentid=7&seccion=1>. Actualmente Paraguay también se halla aquí suspendida. MERCOSUR se formalizó con el Tratado de Asunción, de 26 de marzo de 1991 [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf]. El 4 de julio de 2006 se firmó el protocolo de adhesión de Venezuela y en el verano de 2012 ha pasado a ser miembro de pleno derecho. Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú poseen el estatuto de Estado asociado.

definirse como una *hegemonía cooperativa*⁹⁸⁴. Así, ha mantenido contactos y estrechado lazos con la Comunidad Andina –formada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú⁹⁸⁵–, la Comunidad Iberoamericana de Naciones⁹⁸⁶, el Grupo de Río –Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación política, con reuniones permanentes de los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe⁹⁸⁷– y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) – un proyecto de colaboración y complementación política, social y económica entre países de América Latina y el Caribe, promovida inicialmente por Cuba y Venezuela como contrapartida del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas)⁹⁸⁸, impulsada por Estados Unidos⁹⁸⁹. Colaboración en el desarrollo y en programas de integración social son las armas de Brasil para alcanzar una posición de preminencia.

También Brasil ha tenido un importante papel como mediador en conflictos surgidos en su zona de influencia o en el área latinoamericana, como son los casos de la tentativa de golpe de estado en Paraguay, la mediación en el conflicto fronterizo entre Ecuador y Perú entre 1995 y 1998, la actuación ante las suspicacias surgidas en Sudamérica por el Tratado militar entre Colombia y Estados Unidos, la crisis Hondureña, o el desempeño de la dirección político–militar de la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)⁹⁹⁰.

Si bien Sudamérica es su principal campo de acción, intenta extender su influencia al total espacio latinoamericano y al Caribe. Además de mantener conversaciones y tratar de llegar a acuerdos con Estados de esta zona, especialmente con México, destaca la promoción, a partir de la Cumbre de Costa do Sauipe, en 2008, de la Comunidad de

⁹⁸⁴ MORÁN BLANCO (2011), p. 149. Esta hegemonía estaría caracterizada por su pragmatismo, por su carácter progresivo y complementario, así como por el desarrollo de una labor mediadora y pacificadora [pp. 151–154].

⁹⁸⁵ <http://www.comunidadandina.org/>.

⁹⁸⁶ Sobre la Comunidad Iberoamericana de Naciones puede consultarse http://www.urjc.es/ceib/espacios/laboratorio/analisisycontribuciones/DT-2009-01_C_Arenal.pdf.

⁹⁸⁷ Sobre el Grupo de Río, consúltese http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20100415/pags/20100415110343.php.

⁹⁸⁸ <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2080>.

⁹⁸⁹ ARGUMOSA PILA (2010), p. 19.

⁹⁹⁰ MORÁN BLANCO (2011), p. 159: de la treintena de operaciones de mantenimiento de la paz en las que habría participado Brasil, nueve han sido en América Latina.

Latinoamérica y del Caribe (CELAC), heredera del Grupo de Río, integrada por 33 Estados y en la que se dejan al margen a Canadá, Estados Unidos, España y Portugal⁹⁹¹.

La evolución interna y diplomática de Brasil es similar a la de China: casi la mitad de sus exportaciones van a parar a países en vías de desarrollo y organiza grandes cumbres para incentivar el comercio con China y los Estados árabes⁹⁹². Además, las economías de China y de Brasil han demostrado ser extraordinariamente complementarias, con un extraordinario incremento del comercio bilateral y del intercambio tecnológico, y ambos han buscado procesos para incrementar el valor añadido de los bienes producidos por el otro⁹⁹³.

Se ha dicho que no posee pretensiones de convertirse en una potencia militar competitiva⁹⁹⁴. De hecho, ha ratificado el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares y ha renunciado a dotarse de este tipo de armamento; sin embargo, últimamente sí que persigue veleidades de potencia regional. Su postura con Estados Unidos es ambigua y ambivalente. No se trata sólo de bloquear el ALCA –junto con Argentina–, por la cuestión de los subsidios agrícolas, o el apoyo que Brasil presta a la política nuclear de Irán, mucho más próxima a la postura china que a la de los Estados occidentales⁹⁹⁵, sino también el hecho de que, a pesar de haber signado un Tratado de cooperación militar con Estados Unidos en 2010, éste no reviste las formas del pasado⁹⁹⁶. En él, repetición de otros acuerdos que el gobierno de Brasilia mantiene con otros Estados, se recoge la observancia de la soberanía, la no intervención en los asuntos internos, y el respeto de los territorios; así mismo en ningún caso se contempla la instalación de bases militares estadounidenses en territorio brasileño.

⁹⁹¹ ARGUMOSA PILA (2010), p. 20; MORÁN BLANCO, op. cit., p. 145. La Comunidad de Latinoamérica y el Caribe ha sido formalmente fundada a partir de la Declaración de Caracas, en septiembre de 2012, con la asunción de Chile de la presidencia *pro tempore*: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20111204/54239692968/latinoamerica-caribe-nacimiento-celac.html>.

⁹⁹² KHANNA (2008), p. 218; ARGUMOSA PILA (2010), p. 28: los intercambios comerciales entre Brasil y África pasaron de apenas 3.000 millones de dólares en el año 2.000 a más de 26.000 en el año 2008. Nigeria, Angola, Argelia y Sudáfrica son sus principales socios.

⁹⁹³ KHANNA, op. cit., pp. 218–219.

⁹⁹⁴ KHANNA, op. cit., p. 215.; ARGUMOSA PILA (2010), p. 24: sobre Brasil no pesa una amenaza que exija su rearme.

⁹⁹⁵ BRANDS (2010), p. 21.

⁹⁹⁶ Sobre la evolución de Brasil en cooperación de seguridad con Estados Unidos en Sudamérica, puede verse BITENCOURT (2003), pp.13–28.

Con la modernización de sus Fuerzas Armadas, las mayores de Iberoamérica y el Caribe, persigue defender dos importantes zonas de su territorio nacional: la Amazonia y los recursos petrolíferos de sus zonas marítimas⁹⁹⁷.

Los acuerdos de defensa firmados con Francia no sólo han buscado la compra de armamento, sino el establecimiento de una potente industria militar. La compra de 36 aviones *Rafale* –frente a los *Gripen* suecos y los F-18 *Super Hornet* de Boeing– estuvo acompañada de la transferencia del código fuente, el corazón digital de la aeronave; y la venta de 4 submarinos convencionales –modelo *Scorpene*–, más uno nuclear, y de 50 helicópteros de transporte, de la promesa de transferencia ilimitada de tecnología militar⁹⁹⁸. Al igual que Brasil está intentando liderar la unión sudamericana en su zona de influencia, como es la creación del Banco del Sur, con el objetivo de unificar la moneda para los asociados de UNASUR, el contrato de armamento concluido con Francia, hay que enmarcarlo en una tendencia expansionista, al pretender intensificar los acuerdos en materia de tecnología bélica con sus vecinos a través del Consejo Suramericano de Defensa (CDS)⁹⁹⁹; el fin es colaborar con los Estados de la región en la fabricación de armamento¹⁰⁰⁰.

La creación del CDS en el marco de la UNASUR, a partir de la declaración de Santiago de Chile en marzo de 2009, persigue como objetivos consolidar Sudamérica como una zona de paz, abierta al desarrollo democrático y el progreso integral de sus componentes; construir una identidad sudamericana en materia de defensa, teniendo en cuenta las características subregionales y nacionales, que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe, y generar consensos para fortalecer la cooperación en materia de Defensa¹⁰⁰¹. Actualmente el CDS lo componen doce países: Brasil, Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam,

⁹⁹⁷ ARGUMOSA PILA, op. cit., p. 24; MORÁN BLANCO (2011): actualmente, las principales funciones de su fuerza militar son la vigilancia de sus fronteras, particularmente el inmenso territorio amazónico – Sistema de Vigilancia de la Amazonia, SIVAM– y la lucha y control del narcotráfico y del crimen organizado.

⁹⁹⁸ <http://www.argenpress.info/2009/10/brasil-emerge-como-potencia-militar.html>[26/07/2012 21:45:27].

⁹⁹⁹ Propuesto por el Presidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva y creado en Diciembre de 2008; pero puede marcarse el 10 de marzo de 2009, fecha de la primera reunión, como fecha de su comienzo efectivo. *Vid.* <http://www.unasurcds.org/>

¹⁰⁰⁰ <http://www.elrevolucionario.org/rev.php?articulo1554>[21/07/2012 21:52:13].

¹⁰⁰¹ ARGUMOSA PILA (2010), p. 25.

Uruguay y Venezuela¹⁰⁰². Este organismo reduce la influencia de Estados Unidos en los asuntos de defensa sudamericanos¹⁰⁰³.

Por otra parte, Brasil desconfía de los Estados Unidos. No sólo es que este último obstaculice las importaciones de acero brasileño¹⁰⁰⁴, sino que ha empezado la rivalidad por los recursos energéticos. Brasil es autosuficiente en cuanto a hidrocarburos, también está enriqueciendo uranio para centrales nucleares, e igualmente es el mayor exportador de etanol para combustión limpia¹⁰⁰⁵; sin embargo lleva veinte años haciendo cuantiosos estudios sobre sus fondos marinos. La jurisdicción marítima brasileña, según la Convención de Derecho de Mar, alcanza, además de las 200 millas náuticas, 712.000 kilómetros cuadrados de plataforma continental. Recientemente, parece haber descubierto importantes yacimientos de petróleo en las costas surorientales de Espírito Santo y Santa Catalina¹⁰⁰⁶, a 6.000 metros de profundidad, reservas que lo podrían colocar entre los principales productores mundiales de este producto. Estados Unidos no ha ratificado la Convención –aunque la firmó en noviembre de 1994– y no reconoce el dominio brasileño sobre estas aguas. El gobierno de Brasilia ha visto en la reactivación de la IVª Flota norteamericana una amenaza a sus aspiraciones.¹⁰⁰⁷

Debido a estos motivos, Brasil ha empezado a elaborar un Libro Blanco sobre la Defensa Nacional que, junto a la Estrategia de Defensa Nacional de 2008, ha inspirado a sus vecinos a considerar las ramificaciones estratégicas de un Brasil con amplio poderío militar¹⁰⁰⁸. De hecho, la construcción de un submarino nuclear, induce el mensaje subliminar que Brasil no descarta la opción atómica y que podría dotarse en el futuro con

¹⁰⁰² BRANDS (2010), p. 21.. 29: entre los mismos se producen contactos militares, ejercicios conjuntos y más colaboración contra el tráfico de drogas y otras amenazas.

¹⁰⁰³ BRANDS (2010), *ibidem*.

¹⁰⁰⁴ KHANNA (2008), p. 218.

¹⁰⁰⁵ KHANNA, op. cit., p. 221.

¹⁰⁰⁶ MORÁN BLANCO (2011), p. 125: se trataría de dos yacimientos importantes. En 2007 la empresa *Petrobras* anunció el descubrimiento del campo Tupi, en el denominado *presal*, frente a las costas de Río de Janeiro, Sao Paulo y Espírito Santo, lo que colocaría a Brasil entre las diez primeras economías petroleras del mundo. Posteriormente, en 2010, la Agencia Nacional del Petróleo, difundió el descubrimiento de yacimientos en aguas profundas del Atlántico. La autora opina que el hallazgo sirvió para consolidar el triunfo de la sucesora a la presidencia de Lula da Silva, Dilma Rouseff, en las elecciones de noviembre de dicho año.

¹⁰⁰⁷ [http://www.elrevolucionario.org/rev.php?articulo1554\[21/07/2012 21:52:13\]](http://www.elrevolucionario.org/rev.php?articulo1554[21/07/2012 21:52:13]); BRANDS (2010), p. 51.

¹⁰⁰⁸ [http://www.dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/regional_news/2011/06/17/aa-brazil-white-paper\[26/07/2012 22:04:42\]](http://www.dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/regional_news/2011/06/17/aa-brazil-white-paper[26/07/2012 22:04:42]).

este tipo de armas¹⁰⁰⁹. La Estrategia de Defensa Nacional fija como objetivos de la misma, entre otros: *a) la garantía de la soberanía nacional, como la conservación de la integridad territorial, del patrimonio y de los intereses nacionales; b) la salvaguardia de las personas, los bienes y de los recursos brasileños, o bajo jurisdicción brasileña; c) la proyección de Brasil en el concierto de naciones y su mayor incorporación al proceso decisorio internacional, y d) la contribución al mantenimiento de la paz y seguridad en el ámbito internacional.* Para ello, aunque proclama una estrategia defensiva, no duda en declarar que carácter defensivo: «[...] no quiere decir necesariamente que las Fuerzas Armadas se tengan que limitar exclusivamente a operaciones de defensa cuando se presente una situación de conflicto. En circunstancias más amplias de defensa, y a los efectos de rechazar una agresión armada, el País empleará *todo el poderío militar necesario para que el conflicto se resuelva en el plazo más breve y con el mínimo de daños a la integridad y los intereses nacionales, imponiendo condiciones que propicien el restablecimiento de la paz*»¹⁰¹⁰.

Existen, empero, una serie de condicionantes muy importantes que se interponen en el camino de Brasil para que pueda convertirse en una potencia global. Unos son de origen interno; otros son las reacciones de terceros Estados.

Entre los primeros, cabe recordar dos aspectos muy importantes. A pesar de que Brasil, durante el mandato de Lula da Silva, vio incrementar su clase media hasta superar en un 50 % de su población y de que se consiguieron avances significativos en material social, la sociedad brasileña es una de las más desiguales del mundo, con un abismo que separa a las clases acomodadas de las populares¹⁰¹¹. Quizá como consecuencia de esto, sumado a una falta de cohesión social, posee uno de los índices de criminalidad más elevados en la esfera internacional, hasta el extremo de representar un nivel de violencia similar a la de algunos países en guerra¹⁰¹². Además, el renunciar al arma nuclear, y la escasa entidad de sus Fuerzas Armadas, en contraste con otros miembros del grupo BRIC, la privan de *poder duro* para imponer sus decisiones¹⁰¹³.

¹⁰⁰⁹ [http://www.dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/regional_news/2011/06/17/aa-brazil-white-paper\[26/07/2012 22:04:42\]](http://www.dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/regional_news/2011/06/17/aa-brazil-white-paper[26/07/2012 22:04:42]).

¹⁰¹⁰ [http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefBras.asp\[26/07/2012 22:01:41\]](http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefBras.asp[26/07/2012 22:01:41]). La cursiva es mía.

¹⁰¹¹ MORÁN BLANCO (2011), pp. 131 y 135: Brasil es la segunda nación más desigual del planeta.

¹⁰¹² MORÁN BLANCO, op. cit., pp. 133–134.

¹⁰¹³ MORÁN BLANCO, op. cit., pp. 130.

En el exterior, Brasil se enfrenta a la competencia de otro eje de influencia en Sudamérica: el bolivarianismo, liderado por Venezuela¹⁰¹⁴. En el seno de MERCOSUR, existen profundas diferencias de intercambio que suscitan recelos en otros países miembros; en el ámbito iberoamericano, determinados Estados, como México, prefieren alinearse de distinta manera. Aunque el G-4, el IBSA, Francia y Gran Bretaña apoyan la candidatura de Brasil a un asiento como miembro permanente del Consejo de Seguridad, sin embargo existen Estados sudamericanos que se oponen a ella, como son México, Argentina y Colombia¹⁰¹⁵. A su vez, su liderazgo es visto con recelo y no es reconocido por otros Estados americanos, tales como Venezuela, Colombia e, incluso, Argentina¹⁰¹⁶.

VI. UN INESTABLE MUNDO MULTIPOLAR HETEROGÉNEO

De lo expresado en los apartados precedentes, pueden extraerse algunas conclusiones:

- a) Todos estos gigantes están en contra del predominio hegemónico de Estados Unidos; es más, son contrarios al papel preponderante que ha poseído hasta ahora Occidente en los asuntos internacionales.
- b) Todos aspiran a desempeñar una importante función en un nuevo sistema internacional.
- c) Aunque unidos en un objetivo común, la ya mencionada contención de Estados Unidos, existen un cúmulo de circunstancias que los separan, de intereses contrapuestos, especialmente en las relaciones Rusia–China e India–China.
- d) Todos poseen intereses en determinadas regiones y, por lo tanto, están procediendo a crear zonas de influencia.

¹⁰¹⁴ ARGUMOSA PILA (2010), p. 21.

¹⁰¹⁵ BRANDS (2010), p. 43.

¹⁰¹⁶ MORÁN BLANCO, op. cit., pp. 162. A pesar de los esfuerzos integradores de MERCOSUR, Chile, miembro del mismo, proponía por su cuenta a Rusia, en septiembre de 2012, crear zonas de libre comercio con Kazajistán y Bielorrusia [<http://sp.rian.ru/economy/20120908/154962542.html>][09/09/2012 12:40:56].

- e) Están separados por concepciones cosmológicas, políticas y económicas distintas¹⁰¹⁷.

Siguiendo a Raymond ARON, podríamos calificar el sistema internacional que se está configurando como *multipolar y heterogéneo*. Multipolar porque: «[...] la rivalidad diplomática se desarrolla entre distintas unidades que pertenecen a una misma clase»; igualmente: «[...] son posibles diversas combinaciones de equilibrio y las inversiones de alianzas pertenecen al proceso normal de la diplomacia»¹⁰¹⁸. Heterogéneo, por el hecho de que los Estados no pertenecen al mismo tipo ni obedecen al mismo concepto de política, sino que más bien, se hallan organizados por principios distintos y proclaman valores contradictorios¹⁰¹⁹. Pues bien, según dicho autor, los sistemas heterogéneos *implican mayor inestabilidad*, no se constituyen en diques contra la violencia y *son mucho menos previsibles*¹⁰²⁰.

Podemos convenir con KEGLEY JR. y RAYMOND que, del estudio de la Historia, la presencia o ausencia de multipolaridad no incrementa o disminuye, por sí misma, la probabilidad de guerra; ahora bien, cuando la multipolaridad se combina con otras condiciones sistémicas, la inestabilidad global puede intensificarse¹⁰²¹. De acuerdo con estos autores, en tiempos turbulentos, las grandes potencias buscan relaciones bilaterales

¹⁰¹⁷ A este respecto, cabe mencionar la afirmación que ZAKARIA (2009), p. 103, formula respecto a China: no es un país cristiano, en el sentido de que se sitúa al margen de las concepciones occidentales; su sustrato filosófico radicaría en el confucianismo, lo que les otorgaría una visión del mundo y de las relaciones internacionales completamente distinta. En el mismo sentido, RÍOS PAREDES (2011), pp. 56–59. Por lo que concierne a India, ZAKARIA (2009), p. 139, recalca que los hindúes, como los confucianos, tampoco creen en Dios; al contrario, creen en cientos de miles de ellos, y su concepción del mundo difiere tanto de la que poseen los chinos como de la propia del mundo occidental. También sus sistemas políticos y económicos son diferentes. Rusia es una singularidad en sí misma, una autocracia política y económica que desconfía tanto de Oriente como de Occidente, y Brasil, el más próximo a Occidente, se enmarca en una lucha por el auge del polo Sur del planeta. De ahí que WESTENDORP Y CABEZA (2011), p. 21, subraye que el fin de la bipolaridad ha ocasionado las situaciones de «choque de identidades», de Amin Malaauf, o del «choque de civilizaciones» de Huntington.

¹⁰¹⁸ ARON (1963), p. 131. Al igual que un sistema bipolar, en el que: «[...] dos unidades sobrepasan a los demás, de tal manera que el equilibrio ya no es posible más que en la forma de dos coaliciones, viéndose obligados, la mayoría de los Estados medios y pequeños, a inscribirse en el bando de uno u otro de los Grandes», las unidades políticas implican una jerarquía, determinada por las fuerzas que cada una es capaz de movilizar: los Grandes y las pequeñas potencias. Los primeros reivindican el derecho de intervención en todos los asuntos, comprendidos aquellos que no les conciernen directamente; las segundas no desean intervenir fuera de la estrecha esfera de su interés y posibilidad de acción y, muchas veces, resignadas a soportar las decisiones tomadas en materias que les afectan directamente, por el concierto de las grandes potencias.

¹⁰¹⁹ ARON, op. cit., p. 133.

¹⁰²⁰ ARON, op. cit., pp. 134–139.

¹⁰²¹ KEGLEY JR. y RAYMOND (2008), pp. 65–66.

especiales para añadir previsibilidad a su entorno estratégico y adecuar los medios militares y económicos a sus fines políticos; tales acuerdos poseen la capacidad de proporcionar formas estables de multipolaridad: «[...] creando una red de reglas específicas tácitas entre socios, sustentadoras de un orden normativo que restringe el uso de la fuerza y mantiene el carácter sagrado de los compromisos convencionales». No obstante, las asociaciones bilaterales presentan el inconveniente de su potencial excluyente y divisor. A la larga, cualquier acuerdo que no tome en consideración todos los intereses de las grandes potencias en materia de seguridad puede dar lugar a la principal causa de inestabilidad en los sistemas multipolares: la polarización en bloques¹⁰²². En la actualidad, el nuevo contexto de la: «[...] interacción entre las grandes potencias refleja un sistema global en rápida transición cuya forma no está, aún, claramente definida»; se solapan múltiples corrientes que están creando: «[...] un ambiente caótico y crecientemente complejo en el que la incertidumbre, asociada a previos períodos de multipolaridad, es endémica» y resulta problemático conocer el resultado en que acabara materializándose: deviene incierto si el escenario para las relaciones entre las grandes potencias proporciona un ambiente que conduzca al aumento de los regímenes de seguridad y un compromiso duradero de colaboración concertada entre las grandes potencias está todavía por cristalizar¹⁰²³.

Con estas premisas, no es de extrañar que las actuales grandes potencias intenten crear zonas de influencia exclusiva. Ello, ineludiblemente, provocará, como se ha analizado en el capítulo anterior, la aparición de los denominados *cinturones de quiebra* de COHEN¹⁰²⁴, en los que tengan lugar, de modo preferente, los conflictos de línea de fractura de HUNTINGTON¹⁰²⁵.

Tomando el análisis efectuado por TAYLOR y FLINT existen únicamente veintitrés Estados *uninacionales*, en el sentido de que un grupo étnico predomina solamente en un

¹⁰²² KEGLEY JR. y RAYMOND, op. cit., p. 229.

¹⁰²³ KEGLEY JR. y RAYMOND, op. cit., p. 244. Ciertamente, existen supuestos de cooperación entre las grandes potencias, como es en el caso de las conversaciones a seis bandas entre las dos Coreas, Rusia, China, Estados Unidos y Japón para evitar la nuclearización de la península coreana; o el grupo de diálogo 5+1, compuesto por Estados Unidos, China, Rusia, Gran Bretaña, Francia y Alemania, para evitar que Irán fabrique armas nucleares. Sin embargo, también presenta abiertas discrepancias, como se ha puesto de manifiesto con la intervención de la OTAN en Kosovo en 1999, con la intervención de Estados Unidos en Irak en 2003, con la intervención en Libia en 2011 o las encontradas posturas respecto a la actual crisis siria.

¹⁰²⁴ COHEN (1980), p. 137, ya citado.

¹⁰²⁵ HUNTINGTON (1997), pp. 302 a 305, citado anteriormente.

Estado; treinta y dos en los que el grupo étnico dominante no alcanza el 70 % de la población; cincuenta y dos en los que una nación forma parte de más de un Estado, y cincuenta y siete supuestos de Estados *no nacionales*. Entre ellos cabe distinguir el tipo intermedio, en que el grupo étnico dominante aglutina en torno al 45–60 % de la población; Estados *binacionales*, cuando concurren dos grupos étnicos que, juntos, constituyen más del 60 % de la población, y Estados *plurinacionales*, fragmentados étnicamente¹⁰²⁶. De fijarse en dos cinturones de quiebra deducidos de los apartados precedentes, Asia Central y África subsahariana, se observará que, en efecto, estos territorios, ricos en recursos naturales y en que se encuentra comprometida la competencia entre grandes potencias, están configurados como Estados *no nacionales*.

La región de Asia Central ha sido definida como una *zona central de inestabilidad global* conocida como *los Balcanes Euroasiáticos*, una zona de vacío de poder, por la que transcurren redes de comunicaciones cuyo auge es inevitable y que vincularán más directamente a las ricas e industriosas extremidades occidental y oriental de Eurasia, abundante en fuentes energéticas, y que está sometida a las ambiciones de, al menos cuatro de sus vecinos inmediatos más poderosos: Rusia, Turquía, Irán y China¹⁰²⁷. Región que constituye, a su vez, un auténtico *caldero étnico*¹⁰²⁸. Además, todos estos Estados son políticamente inestables, gobernados por: «[...] sistemas superpresidenciales que mantienen parlamentos intencionadamente débiles mientras las oligarquías controlan la economía a través de un clientelismo basado en los clanes»; lugares donde los poderes políticos y económicos. «[...] no sólo se solapan, sino que son sinónimos», *bandidos estacionarios* que justifican el robo proporcionando temporalmente crecimiento económico¹⁰²⁹.

El caso de África es paradigmático. La característica esencial de sus conflictos, aparte de su permanencia¹⁰³⁰, como ha apuntado VEGA FERNÁNDEZ es: «[...] la forma en

¹⁰²⁶ TAYLOR y FLINT (2002), p. 235. Los autores siguen el trabajo de G.P. NIELSON, «States and “nation-group”: a global taxonomy», E.A. TIRYAKIAN y R. ROGOWSKI (Ed.), *New Nationalism of the Developed West*, Allen & Unwin, Londres, 1985.

¹⁰²⁷ BRZEZINSKI (1998), p. 129.

¹⁰²⁸ BRZEZINSKI, op. cit., pp. 131–140.

¹⁰²⁹ KHANNA (2008), p. 131; para una visión completa de estos Estados, consultar pp. 141–165.

¹⁰³⁰ *Crisis Watch*, núm. 116, abril de 2013, pp. 2–4: según este prestigioso boletín, siguen abiertos en África conflictos en Burundi, Camerún, República Centroafricana, Chad, República Democrática del Congo, Ruanda, Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán y Sudán del Sur, Zimbabue, Costa de Marfil,

que se manifiesta la competencia por el control de los recursos», la cual tiende a tomar formas extremas y violentas, esto es, de conflictos armados, para alcanzar el poder político a nivel local, nacional o regional¹⁰³¹. Los rasgos fundamentales de los conflictos armados africanos, tal como los ha clasificado este autor, son los siguientes¹⁰³²:

- a) El carácter identitario, herencia de las fronteras artificiales derivadas del proceso de descolonización y de la existencia de etnias entremezcladas que se extienden por varios Estados. Esto exacerba las tendencias secesionistas e irrendentistas de sustrato tribal, a la vez que provoca una multiplicidad de actores directos enfrentados que dificultan enormemente las posibilidades de solución al tener que atender a una amplia gama de intereses contrapuestos¹⁰³³.
- b) Esta situación confiere a este tipo de conflictos un carácter regional, lo que conlleva que la solución a los mismos debe tener este carácter, algo muy difícil de conseguir¹⁰³⁴.
- c) El carácter identitario de las opciones políticas: los partidos políticos pueden ser identificados con una etnia o tribu, tanto los que detentan el poder como sus opositores, de ahí que sus reivindicaciones políticas se superponen al sustrato étnico-territorial que los aglutina y los sostiene¹⁰³⁵.
- d) La ubicación de muchos Estados africanos en áreas de gran interés para la economía internacional, como son los yacimientos de coltán, de diamantes

Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali y Nigeria. A los enfrentamientos entre gobiernos y grupos opositores, habría ahora que añadir la acción de las milicias islamistas.

¹⁰³¹ VEGA FERNÁNDEZ (2011), p. 22. Como ha expresado BAÑOS BAJO (2009), p. 40, África contiene recursos estratégicos como la práctica totalidad de las reservas mundiales de cromo, la mitad de las de cobalto y manganeso, y una quinta parte de las de titanio, sin contar las de cobre, bauxita o coltán, además de las ingentes reservas de oro y diamantes. Hay que añadir los importantes acuíferos subterráneos, la capacidad de sus ríos para generar energía eléctrica y los yacimientos de petróleo y gas. En este escenario marcado por los enfrentamientos étnicos, rivalizan las empresas multinacionales de los Estados más avanzados del mundo, atraídos por todos estos recursos, absolutamente vitales para continuar el ritmo de producción en que están basadas.

¹⁰³² VEGA FERNÁNDEZ, op. cit., pp. 22-46.

¹⁰³³ Es extraño el país africano en el que no compiten o rivalizan diferentes tribus o etnias por el control del Estado, sino que es rara la frontera en que una misma tribu o etnia no se asienta a ambos lados de ella, repartiendo su lealtad a un Estado u otro según las conveniencias del momento. Esto se habría evidenciado con toda claridad en la triple frontera congoleña-ugandesa-sudanesa, en la que se han dado conflictos internos apoyados por los respectivos Estados en cada uno de estos países.

¹⁰³⁴ Por ejemplo, hay que atender al papel que juegan en el conflicto somalí Etiopía y Eritrea.

¹⁰³⁵ Sobre la política de identidades; *vid.* KALDOR (2001), pp. 102-114. Sobre la base étnica de los conflictos, NART (2009), pp. 89-97.

o de petróleo. Ello provoca que existan una serie de *potencias protectoras* de los gobiernos o de los movimientos que se les oponen, potencias que velan tanto por los intereses comerciales de grandes empresas transnacionales como por los suyos propios de carácter geoestratégico. Tal es el caso, por ejemplo, de Francia, Estados Unidos, Gran Bretaña, Sudáfrica, China, India e incluso Brasil.

A todos estos caracteres habría que añadir la característica de que muchos de los grupos armados se han instalado en la guerra como un *modus vivendi*, como una manera de sustraerse a la miseria y la necesidad¹⁰³⁶. La existencia de múltiples facciones que controlan territorios, a donde no llegan ni las autoridades del país y ni siquiera los periodistas, hacen aparecer nuevas *terrae incognitae*, *zonas blancas* sobre los mapas en los que nadie sabe bien qué sucede en su interior¹⁰³⁷; pero que por las pocas noticias procedentes de ellas, no destacan precisamente por el respeto a los derechos humanos.

Resumiendo, un conflicto africano se libra: «[...] a múltiples bandas de alianzas variables, en el que Gobierno y rebeldes, o grupos enfrentados si el Estado ha llegado a desaparecer, representan diferentes intereses étnicos –aunque ambos pretendan representar el “interés nacional”– que asumen nomenclaturas y discursos copiados de referentes del mundo desarrollado, sin necesidad de que exista correspondencia entre sus significados en ambas latitudes, cuyo principal objeto es atraer la complacencia de las opiniones públicas, de forma que las instancias internacionales puedan racionalizar y justificar los apoyos financieros, diplomáticos y militares al bando que consideren mejor situado para satisfacer sus intereses económicos o geoestratégicos, o los de sus empresas multinacionales interesadas en el área»¹⁰³⁸.

Insertados también en el continente africano, se hallan también los efectos desestabilizadores de la denominada *Primavera árabe*¹⁰³⁹. La caída del régimen del coronel Gadafi ha sumido al país en el caos y ha propiciado que sus arsenales –conteniendo sistemas de armas potencialmente peligrosas, como misiles tierra–aire SAM–7 y SAM–24, distintos tipos de explosivos, misiles contracarro y morteros, entre otros– se diseminasen por Túnez, Argelia, Egipto y, especialmente Mali, Estado este que

¹⁰³⁶ KAPLAN (2002), pp. 60–66.

¹⁰³⁷ RUFIN (1993), pp. 29–35.

¹⁰³⁸ VEGA FERNÁNDEZ (2011), p. 46.

¹⁰³⁹ Con los casos más evidentes de las guerras de Libia y de Siria.

ha sufrido las consecuencias inmediatas de la desestabilización libia; Egipto no encuentra el camino para su normalización política, y, más allá, Siria se halla envuelta en una violenta guerra civil¹⁰⁴⁰.

En Asia, además del enfrentamiento entre China y Japón, de la presión causada por Corea de Norte, o del largo enfrentamiento afgano, existen conflictos en Bangladesh, Nepal, Pakistán, Sri Lanka, Indonesia, Malasia, Myanmar, Filipinas y Tailandia.¹⁰⁴¹

Este contexto muestra un escenario abonado para las intervenciones de humanidad. Ahora bien, como se tratará en las páginas siguientes, toda intervención de humanidad, o bien ha supuesto un cambio en el *status quo*, es decir, ha provocado, siguiendo a MORGENTHAU, un cambio en las relaciones de poder entre los Estados, por lo que puede ser caracterizada como una forma de imperialismo¹⁰⁴²; o bien ha enquistado el conflicto, de modo que se prolonga indefinidamente sin hallar solución¹⁰⁴³.

¹⁰⁴⁰ ECHEVERRÍA JESÚS (2013), pp. 21–26.

¹⁰⁴¹ *Crisis Watch*, núm. 144, agosto de 2015, pp. 10–15.

¹⁰⁴² MORGENTHAU (1960), p. 45, ya citado.

¹⁰⁴³ LUTTWAK (2005), pp. 87 y 97.

TERCERA PARTE

CAPÍTULO I

RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO POR VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

La evolución de la conciencia pública mundial ha ocasionado un progreso del Derecho internacional, en el sentido de elevar el respeto a los Derechos humanos como una norma de Derecho internacional general que cada vez se va imponiendo con mayor auge y que ha encontrado eco tanto en la doctrina jurídica como en diversos textos internacionales. A su vez, la violación grave y sistemática de dichos Derechos fue incluida, desde la década de los setenta del pasado siglo, bajo la categoría de crimen internacional, hecho ilícito que ocasionaría unas consecuencias adicionales especialmente severas para el Estado infractor.

I. EL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS COMO PRINCIPIO DEL DERECHO INTERNACIONAL

La declaración contenida en el artículo 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas relativa al: «[...] desarrollo y estímulo del respeto de los Derechos humanos y de las libertades fundamentales como uno de los principios de esta Organización¹⁰⁴⁴, constituye como ya se ha citado en un capítulo anterior, en palabras de CASTRO-RIAL GARRONE, una de las innovaciones más esperanzadoras de este documento y que ha dado lugar a un principio básico que forma parte integrante de la cultura y civilización contemporánea, desarrollado posteriormente en la *Declaración universal de los Derechos del hombre*, efectuada por la Asamblea General en su reunión de París de 1948.

¹⁰⁴⁴ El artículo 55.c) de la Carta, a su vez, encarga a las Naciones Unidas la promoción del: «[...] respeto universal a los Derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales Derechos y libertades».

II. LA CONFIGURACIÓN DE LAS VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO CRIMEN INTERNACIONAL

En 1976, el Relator Especial Roberto AGO, en su *Quinto informe sobre la responsabilidad de los Estados*, desarrolló, al comentar el texto del artículo 18 del *Proyecto de artículos* sobre la materia que proponía a la Comisión, una distinción de los hechos ilícitos internacionales atendiendo a la naturaleza de la obligación violada; diferenciación que entrañaba consecuencias importantes en dos aspectos fundamentales del régimen de la responsabilidad: la determinación del Estado lesionado por el acto ilícito y la posible aplicación de un régimen de responsabilidad reforzado para las violaciones más graves del Derecho internacional¹⁰⁴⁵. El 6 de julio de 1976, la Comisión de Derecho Internacional adoptó por unanimidad el texto del artículo 19 de la primera parte del *Proyecto*, estableciendo la distinción entre *delitos* y *crímenes* internacionales¹⁰⁴⁶.

¹⁰⁴⁵ AGO, CDI, *Anuario...* 1976, Vol. II, 1ª parte, pp. 26 a 59. Según el Relator, ya no se trata de indagar respecto a un criterio formal como el de la *fuerza* de la obligación; es un criterio de fondo: el del contenido de la obligación, de la materia a la cual se refiere el comportamiento que dicha obligación exige del Estado. Tras afirmar categóricamente que: «[...] la violación por el Estado de una obligación internacional existente a su cargo es un hecho internacionalmente ilícito cualquiera que sea el contenido de la obligación violada. A este respecto, no cabe hacer ninguna distinción» (p. 28), arguye que existen normas de Derecho internacional que han adquirido una importancia mayor que otras para la comunidad internacional en su totalidad, normas cuya observancia interesa a todos los Estados, de modo que el régimen jurídico de la comunidad interestatal no puede tolerar que se deroguen libremente acuerdos individuales; por estos motivos: «[...] parece poco probable que ese mismo régimen jurídico pueda admitir que, en un incumplimiento de las obligaciones impuestas a los Estados al menos por alguna de esas normas, se vea solamente un hecho ilícito como los demás y se dé a este incumplimiento el mismo trato» (p. 57). La idea de la diferenciación de los hechos ilícitos y del régimen de la responsabilidad inherente a los mismos, en función de la naturaleza de la obligación internacional violada no es original de AGO. Como él mismo apunta, el precursor fue BLUNTSCHLI (*Das moderne Völkerrecht der civilisierten Staaten als Rechtsbuch dargestellt*, Nördlingen, Beeck'schen, 1968, pp. 259 y ss.), en la segunda mitad del siglo XIX, opinión que fue compartida, con mayor o menor acierto por otros autores de la época (así, W.E. HALL, *A Treatise on International Law*, 2ª ed., Oxford, Clarendon Press, 1884, p. 54; F. VON HOLTZENDORFF, «Grundrechte und Grundpflichten», en *Haundbuch des Völkerrechts*, Hamburgo, Richter, 1887, vol. II, p. 70; E. VON ULLMANN, *Völkerrecht*, Tubinga, Mhor, 1908, p. 463, o A. HEFFTER, *Le droit international public de l'Europe*, 3ª ed., Berlín, Schroeder, 1857, p. 204) [AGO, CDI, *Anuario...*, 1976, Vol. II, 1ª parte, p. 45; *vid.* igualmente CDI, *Anuario...*, 1976, Vol. II, 2ª parte, p. 109, o DÍEZ DE VELASCO (1999), p. 690].

¹⁰⁴⁶ PELLET (1996), p. 18: esto se efectuó a pesar de la doctrina conservadora y a pesar de importantes presiones de algunos de sus miembros y de ciertos Estados, minoritarios pero influyentes, en el seno de la Asamblea General. Estas presiones se tradujeron en el compromiso reflejado en la Resolución 50/45, de 11 de diciembre de 1995, de dicho órgano, por la que se llamaba a la Comisión a *retomar* sus trabajos de modo que la primera lectura del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados* pudiera estar finalizada en 1996, teniendo en cuenta las opiniones divergentes expresadas en el transcurso de los debates que se desarrollaron durante su Sexta Comisión, con objeto de que pudiesen adoptar aproximaciones alternativas en caso de necesidad. Las opiniones divergentes a las que aludía la Asamblea General se centraban en el fundamento de la distinción entre *delitos* y *crímenes* internacionales y las *aproximaciones alternativas* que se sugerían habrían consistido para la Comisión en redactar la segunda parte del *Proyecto* siguiendo dos hipótesis: el mantenimiento de esta distinción o su supresión. En 1996, la CDI ha sostenido firmemente la diferenciación entre ambas clases de ilícitos al aprobar la segunda parte, cuyo Capítulo V se refiere a las consecuencias de los crímenes internacionales; no obstante el debate no terminó y la tendencia a la supresión de la diferenciación entre ambas clases de ilícitos ha sido la dominante.

Dicho precepto, en sus párrafos 2 y 4, disponía:

«2. El hecho internacionalmente ilícito resultante de una violación por un Estado de una obligación internacional tan esencial para la salvaguarda de intereses fundamentales de la comunidad internacional que su violación está reconocida como crimen por esa comunidad en su conjunto, constituye un crimen internacional. [...]

4. Todo hecho internacionalmente ilícito que no sea un crimen internacional conforme al párrafo 2, constituye un delito internacional».

Frente a la tesis tradicional, según la cual las normas de Derecho internacional general relativas a la responsabilidad de los Estados no preveían más que un único régimen de responsabilidad aplicable a todas las hipótesis de hecho internacionalmente ilícito del Estado, cualquiera que fuese el objeto de la obligación vulnerada por ese hecho, el artículo anterior fue el resultado de una corriente de opinión que, ya durante el período de entreguerras, pero especialmente al final del segundo conflicto mundial, declaraba que el Derecho internacional general preveía dos regímenes de responsabilidad absolutamente diferentes. Uno se aplicaría al supuesto de violación por parte del Estado de una de las obligaciones cuya observancia reviste importancia fundamental para la comunidad internacional en su conjunto. El otro régimen se referiría a los casos en que el Estado sólo haya dejado de respetar una obligación menor y de importancia menos general. Sobre esta base, se distinguió entre dos categorías de hechos internacionalmente ilícitos: una más restringida, que comprendía infracciones particularmente graves –*crímenes internacionales*–, y otra mucho más extendida, comprensiva de los incumplimientos de menor gravedad¹⁰⁴⁷.

1.- Factores y circunstancias que condujeron a la diferenciación entre crímenes y delitos internacionales

Como factores que contribuyeron a la evolución citada, AGO ha subrayado los siguientes: la destrucción, sufrimientos y pérdidas en vidas humanas provocadas por la

¹⁰⁴⁷ AGO, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 1ª parte, p. 31; igualmente en el comentario de la Comisión al artículo 19, CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 2ª parte, pp. 95-96. Sobre las fases históricas que habrían conducido a la aparición de la noción de crimen internacional, *vid.* también DUPUY (1980), pp. 453 a 459 y CARDONA LLORÉNS (1985), pp. 270 a 279. Respecto a la evolución a nivel doctrinal, un exhaustivo resumen se encuentra en CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 2ª parte, pp. 109 a 115.

segunda contienda mundial; el sentimiento de horror producido por las matanzas sistemáticas de millones de seres humanos, deportaciones y atentados brutales perpetradas por ciertos regímenes políticos, y la solidaridad de grandes estratos de la población mundial en la lucha de liberación librada por los pueblos sometidos a dominación colonial¹⁰⁴⁸. Estos hechos habrían conducido a la aparición de nuevas normas de Derecho internacional, a la afirmación de algunas en vías de formación y a la adquisición de un vigor y significado más marcado de otras ya existentes; esas normas imponen a los Estados obligaciones cuyo respeto responde a un interés colectivo de toda la comunidad internacional y cuya violación implica un régimen distinto de responsabilidad¹⁰⁴⁹.

Como pruebas directas o indirectas de este convencimiento, el Relator destacaba: a) la distinción, consagrada recientemente en el contexto de las normas internacionales de una categoría especial de éstas, denominadas normas imperativas o de *ius cogens*; b) el surgimiento del principio en virtud del cual el individuo-órgano cuyo comportamiento ha violado obligaciones internacionales de determinado contenido debe ser considerado personalmente punible, y c) el hecho de que la Carta de las Naciones Unidas atribuya consecuencias especialmente calificadas a la violación de ciertas obligaciones internacionales¹⁰⁵⁰.

A) *La aparición de normas de ius cogens*

Puede convenirse con la opinión de que, en contraposición al Derecho internacional clásico, marcado por el particularismo y la reciprocidad entre los Estados soberanos que han prestado su consentimiento en el sometimiento a determinadas obligaciones, la elaboración de la Carta de las Naciones Unidas constituye la expresión de la solidaridad internacional en torno a unos *valores* considerados fundamentales, los cuales empiezan a apreciarse en sí mismos, al margen del consentimiento individualizado de cada uno de los Estados: así, el artículo 53 del Convenio de Viena de 1969 sobre el

¹⁰⁴⁸ AGO, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 1ª parte, p. 34.

¹⁰⁴⁹ AGO, *Anuario ...*, 1976, *ibidem*.

¹⁰⁵⁰ AGO, *Anuario ...*, 1976, *ibidem*. En parecido sentido GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA (2008), p. 391 Para una comparación con el sistema de responsabilidad propio del Derecho internacional clásico, consúltese, por ejemplo, NOLTE (2003), pp. 1084 a 1098.

Derecho de los Tratados –convención cuya entrada en vigor, sin embargo, se produjo en 1980– declara la existencia de normas de *ius cogens*, entendidas como aquéllas que: «[...] la comunidad internacional de Estados en su conjunto acepta y reconoce como normas que no admiten acuerdo en contrario y que sólo pueden ser modificadas por una norma ulterior de Derecho internacional general que tenga el mismo carácter»¹⁰⁵¹.

Es cierto, como ha subrayado CRAWFORD en su Segunda Adición al *Premier rapport sur la responsabilité des Etats*¹⁰⁵², que hay algunos Estados que todavía rechazan la noción de *ius cogens* tal cual ha sido expresada en los artículos 53 y 64 del Convenio de Viena¹⁰⁵³. Igualmente ha indicado que el artículo 66 de la Convención jamás ha sido invocado y que el Tribunal Internacional de Justicia no ha utilizado nunca el concepto de *ius cogens*, prefiriendo referirse a este tipo de normas bajo la denominación, por ejemplo, de *principios intransgredibles de Derecho internacional consuetudinario*¹⁰⁵⁴.

Ahora bien, CARDONA LLORENS¹⁰⁵⁵, analizando también la postura de la Corte Internacional, en concreto la adoptada en la sentencia de 20 de febrero de 1969, en el asunto sobre la *Plataforma continental del mar del Norte*¹⁰⁵⁶, en la que se emplean expresiones del tipo *Derecho internacional consuetudinario*, *Derecho internacional general*, o *regla general de Derecho internacional*, considera que, una vez aceptada la existencia de una comunidad, poseedora de unos intereses fundamentales, el reconocimiento de unas normas de *ius cogens* no es sino el paso siguiente; paso que, necesariamente, debía producirse a través de la costumbre, caracterizando el Derecho internacional consuetudinario como un Derecho internacional de eficacia general, independientemente del consentimiento particular de cada Estado. A favor de una confluencia entre ese Derecho consuetudinario y las normas imperativas, puede

¹⁰⁵¹ CARDONA LLORENS (1985), pp. 273 y ss.

¹⁰⁵² Doc. A/CN.4/490/Add. 2/Rev. 1, p. 10.

¹⁰⁵³ Principalmente Francia, como puede comprobarse en el Doc. A/CN.4/488, observaciones de Francia al artículo 19 del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*, párrafo 2.

¹⁰⁵⁴ Este ha sido el caso al aludir a las normas de Derecho internacional humanitario aplicables a los conflictos armados en la Opinión consultiva, de 8 de julio de 1996, sobre la *Licitud de la amenaza o el empleo de las armas nucleares* (CIJ, *Recueil* 1996, p. 257; p. 28, párrafo 79 del documento publicado en soporte magnético); sin embargo también es cierto que la Corte reconoció –como así lo indica también CRAWFORD, *ibidem*– en la sentencia de 27 de junio de 1986, en el asunto de las *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (CIJ, *Recueil* 1986, pp. 100-101) que numerosos gobiernos y la CDI invocaban la existencia de este tipo de normas.

¹⁰⁵⁵ CARDONA LLORENS (1985), p. 275.

¹⁰⁵⁶ CIJ, *Recueil* 1969, pp. 24 a 45.

comprobarse que el Tribunal Internacional, en la conocida sentencia de 27 de junio de 1986, al referirse al principio prohibitivo del empleo de la fuerza contenido en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, a la vez que lo configura como un principio fundamental del Derecho internacional consuetudinario, expresa que, para la Comisión de Derecho Internacional y numerosos gobiernos, constituye un ejemplo evidente de una norma internacional que deriva del *ius cogens*¹⁰⁵⁷.

Desde luego, la Comisión, tal como lo expresó en su *Informe sobre su 28º período de sesiones*, no duda de la existencia de este tipo de normas. Y, si bien señala que la ni la Convención de Viena de 1966 ni el proyecto de artículos que ella remitió y que sirvió de base para su elaboración, dan ejemplos concretos de normas imperativas del Derecho internacional general; sin embargo, durante los debates celebrados en la Sexta Comisión de la Asamblea General, con anterioridad a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, así como en ésta misma, representantes de los Estados citaron en ocasiones algunos ejemplos de normas que, a su juicio, poseían tal carácter¹⁰⁵⁸.

Con relación a los crímenes internacionales, la Comisión decidió inspirarse en el sistema adoptado primero por ella y luego por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados para la determinación de las *normas imperativas* de Derecho internacional: indicar solamente un criterio básico para la determinación de las obligaciones de que se trata; criterio suficientemente claro para que erigirse en centro de fijación de la práctica y la jurisprudencia y que no suponga, a su vez, un obstáculo a la evolución de la conciencia jurídica de los Estados¹⁰⁵⁹.

El criterio formulado en el artículo 19.2 comprendía, así, dos aspectos: *a)* que la obligación violada sea, por su contenido, esencial, para la salvaguarda de intereses

¹⁰⁵⁷ CIJ, *Recueil* 1986, pp. 100-101. *Vid.*, no obstante, la observación de CRAWFORD, A/CN.4/490/Add. 2/Rev. 1, p. 10.

¹⁰⁵⁸ CDI, *Anuario* 1976, vol. II, 2ª parte, p. 101. La mayor parte de los ejemplos mencionados correspondían, fundamentalmente, a los que formularon los miembros de la Comisión en el curso del debate sobre el proyecto de artículos sobre el Derecho de los Tratados, en el cual se citan como supuestos de tratados *mulos*, por cuanto suponen una derogación de una norma imperativa del Derecho de gentes: *a)* un tratado relativo a un caso de uso ilegítimo de la fuerza con violación de los principios de la Carta; *b)* un tratado relativo a la ejecución de cualquier acto delictivo en Derecho internacional; *c)* un tratado destinado a realizar o tolerar actos tales como la trata de esclavos, la piratería o el genocidio, en cuya represión el Estado esté obligado a cooperar; *d)* tratados que violen los Derechos humanos, o *e)* tratados que vulnere la igualdad de los Estados o el principio de la libre determinación (*vid.* CDI, *Anuario* ..., 1966, vol. I, p. 271).

¹⁰⁵⁹ CDI, *Anuario* ..., 1976, vol. II, 2ª parte, p. 118.

fundamentales de la comunidad internacional, y b) la atribución a la comunidad internacional en su conjunto de la decisión acerca del carácter esencial de la obligación y, por tanto, del carácter *criminal* de su violación, en la inteligencia que éste sea reconocido no sólo por un grupo determinado –aunque mayoritario– de Estados, sino por todos los componentes esenciales de la comunidad internacional¹⁰⁶⁰.

Advertía la Comisión, no obstante, sobre el error de llegar, sin más, a la conclusión de que toda violación de una obligación internacional dimanante de una norma imperativa constituye un crimen internacional y que únicamente una obligación que tenga ese origen puede constituir tal crimen¹⁰⁶¹. Normalmente las obligaciones cuya vulneración dé lugar a un crimen internacional procederán de normas de *ius cogens*; pero no es posible ignorar que la categoría de las obligaciones internacionales respecto de las que no se admite acuerdo en contrario es más amplia que la de las obligaciones cuya violación es necesariamente un crimen internacional¹⁰⁶².

B) La incriminación individual de determinados actos

Ha señalado la Comisión de Derecho Internacional cómo el Derecho internacional encomienda a los Estados la represión de los denominados *crímenes de Derecho internacional* –*crimes under international law*–, en cuya única categoría están comprendidos los *crímenes contra la paz*, los *crímenes de lesa humanidad* y los *crímenes de guerra* propiamente dichos¹⁰⁶³.

No parece desacertado situar los orígenes del concepto de crimen internacional en los principios de Derecho internacional reconocidos por el Tribunal de Nüremberg¹⁰⁶⁴.

¹⁰⁶⁰ CDI, *Anuario ...*, 1976, *ibidem*: el segundo elemento completaría al primero y ofrece una garantía indispensable en una materia tan delicada.

¹⁰⁶¹ CDI, *Anuario ...*, 1976, *ibidem*.

¹⁰⁶² CDI, *Anuario ...*, 1976, *ibidem*: una asimilación exagerada de ambos conceptos podría constituir una simplificación tentadora, pero no sería conceptualmente aceptable. *Vid.* también BLANC ALTEMIR (1990), p. 96 a 99: además, el proceso seguido por la comunidad internacional en su conjunto para reconocer una norma como de *ius cogens*, es independiente del seguido para la determinación de ciertos ilícitos como crímenes internacionales.

¹⁰⁶³ CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 2ª parte, p. 119. Sobre esta categoría de hechos ilícitos, *vid.* QUINTANO RIPOLLÉS (1950), pp. 13 a 45.

¹⁰⁶⁴ BLANC ALTEMIR, *op.cit.*: El nacimiento y evolución del concepto de crimen internacional, así como el proceso de codificación viene minuciosamente descrito en esta obra, pp. 17 a 41. La influencia de

Fruto de la Declaración de Moscú de 1 de noviembre de 1943 y del posterior Acuerdo de Londres de 8 de agosto de 1945, este Tribunal Militar Internacional encargado de juzgar a los criminales de guerra alemanes al finalizar la Segunda Guerra Mundial¹⁰⁶⁵, se basó para procesar y condenar a los inculpados en los delitos tipificados en el artículo 6 de su Estatuto, el cual los agrupaba en cuatro categorías: *crímenes contra la paz*, *crímenes de guerra*, *crímenes contra la humanidad*, conspiración y complot¹⁰⁶⁶.

Estos principios de Derecho internacional recogidos tanto en el Estatuto como en las sentencias del Tribunal Militar Internacional de Nüremberg fueron confirmados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 95(I), de 11 de diciembre de 1946. Posteriormente, por Resolución 177(II), de 21 de noviembre de 1947, encargó a la Comisión de Derecho Internacional la formulación de los *Principios de Derecho internacional reconocidos por el Estatuto y las Sentencias del Tribunal Militar Internacional de Nüremberg*. La Comisión, partiendo del hecho de que dichos principios ya habían sido confirmados por la Asamblea General en la Resolución 95(I), centró su trabajo en formular los principios de carácter sustantivo, en particular los que se referían a los artículos 6, 7 y 8 del Estatuto del Tribunal, sin entrar en juicios valorativos o de procedimiento¹⁰⁶⁷.

la doctrina científica y de la jurisprudencia en la formación del concepto se desarrolla en las pp. 41 a 54. Vid. igualmente CDI, *Anuario* 1976, vol. II, 2ª parte, p. 119, *apud* nota 467.

¹⁰⁶⁵ Por proclama del Jefe Supremo de las fuerzas de ocupación del Japón, de 19 de enero de 1946, se constituyó el Tribunal Internacional del Extremo Oriente, con objeto de procesar a los criminales de guerra japoneses.

¹⁰⁶⁶ Como *crímenes contra la paz* se definían, en el art. 6.a), la dirección, preparación, desencadenamiento o persecución de una guerra de agresión o de una guerra contraria a los tratados, garantías o acuerdos internacionales, la participación en un plan concertado o en un complot para la realización de las conductas anteriormente descritas. *Crímenes de guerra*, eran, según el art. 6.b), la violación de las leyes y costumbres de la guerra, entre las que se incluían, sin carácter limitativo, el asesinato, malos tratos y la deportación de la población civil, el asesinato y los malos tratos a los prisioneros y náufragos, la ejecución de rehenes, el saqueo, la destrucción injustificada de ciudades y pueblos así como la devastación no exigida por las necesidades militares. Se caracterizaban en el art. 6.c) como *crímenes contra la humanidad* el asesinato, exterminio, esclavitud, deportación y actos inhumanos contra la población civil, antes o durante la guerra, las persecuciones por motivos políticos, raciales o religiosos, tanto si estas conductas constituyen una violación del Derecho interno del país donde se realicen como si no. La *conspiración y complot*, recogida al final del art. 6, alcanzaba a los dirigentes, organizadores y los cómplices que hubieran participado en la formulación o ejecución de un plan común para la comisión de los precedentes delitos que, además, resultaban también responsables de todos los actos realizados por cualquier otra persona que actuase en ejecución del plan.

¹⁰⁶⁷ BLANC ALTEMIR (1990), p. 24. Un análisis de los principios elaborados por la Comisión de Derecho Internacional se lleva a efecto en las pp. 25 y ss. El texto de los mismos, junto con una nota explicativa, puede encontrarse en OR7-004 (1996), tomo III, pp. 5-5 y 5-6.

De los siete principios o artículos enunciados por la Comisión en el texto adoptado en su segundo período de sesiones, celebrado en 1950 y presentado a la Asamblea General como parte de su informe, el sexto configura los crímenes contra la paz, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad de modo prácticamente similar al Estatuto del Tribunal de Nüremberg. Del resto, es destacable la atribución directa de responsabilidad al individuo, independientemente de las disposiciones de Derecho interno, del puesto que ocupara en los órganos de gobierno del Estado y de su actuación debida a órdenes recibidas si tuvo una efectiva posibilidad moral de opción¹⁰⁶⁸.

También bajo los auspicios de las Naciones Unidas, se han concluido varias convenciones especiales concernientes a *delitos de Derecho internacional*: la Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio, de 9 de diciembre de 1948; la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, de 26 de noviembre de 1968; la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid*, de 30 de noviembre de 1973, o la Convención sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, de 7 de septiembre de 1956, suplementaria a la Convención sobre la esclavitud, firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926¹⁰⁶⁹.

Como ha señalado AGO y subrayado la Comisión, el sistema de represión de estos *crímenes* previstos por el Derecho internacional después de la Segunda Guerra Mundial se caracteriza no sólo por el hecho de considerar punibles a los individuos autores de los actos cometidos por ellos en su calidad de órganos del Estado, sino también por el hecho

¹⁰⁶⁸ BLANC ALTEMIR, op. cit., p. 29.

¹⁰⁶⁹ CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 2ª parte, pp. 101-102, *apud* nota 467. Nótese que la Comisión habla de convenciones sobre *delitos de Derecho internacional* –cuando algunas califican los hechos que proscriben como crímenes, como se habrá podido observar– para justificar la existencia de *crímenes internacionales*» –contrapuestos, por naturaleza, a los delitos internacionales–. Esta contradicción terminológica deriva del hecho que la Comisión sienta como precedente las primeras de estas convenciones. La Resolución 95(I), por la que se recogen los Principios de Nüremberg, o la Resolución 260 a (3), de 9 de diciembre de 1948, por la que se adopta el Convenio para la represión y sanción del delito de genocidio, se refieren a estos actos como delitos, con una clara connotación de carácter penal. También los califica del mismo modo el *Proyecto de código en materia de delitos contra la paz y seguridad de la humanidad*, cuyo texto revisado fue presentado por la Comisión a la Asamblea General en 1954. El artículo 1 de dicho *Proyecto* declaraba que los delitos contra la paz y seguridad son: «[...] delitos de Derecho internacional, por los cuales serán castigados los individuos responsables». Sin embargo, los convenios posteriores, coetáneos de los trabajos de la Comisión en el *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*, se habla ya de crímenes. En el texto del *Proyecto de código en materia de delitos contra la paz y seguridad* aprobado por la CDI durante su 48º período de sesiones, en 1996, aparece sustituidas las expresiones relativas a los delitos por las de *crímenes contra la paz y seguridad de la humanidad* y *crímenes de Derecho internacional* (Doc. A/5110, p. 42 y ss.).

de reconocer a los tribunales de Estados, distintos del Estado al que pertenecen dichos órganos, la facultad de enjuiciarles y castigarles¹⁰⁷⁰. A la jurisdicción del Estado en cuyo territorio se han perpetrado los crímenes puede añadirse la de un tribunal internacional, como fueron los de Nüremberg y Tokio y, posteriormente, el Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los crímenes de guerra cometidos en la ex Yugoslavia, creado por Resolución 827, de 25 de mayo de 1993, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y el Tribunal Internacional encargado de perseguir a los responsables de las graves violaciones del Derecho humanitario y de los actos de genocidio cometidos en el territorio de Ruanda, creado por Resolución –también del Consejo de Seguridad– 955, de 8 de noviembre de 1994¹⁰⁷¹, o la Corte Penal Internacional¹⁰⁷². Tampoco se excluye que en ciertos supuestos los autores puedan ser juzgados y castigados por cualquier Estado que tenga jurisdicción sobre ellos en virtud de su propio Derecho interno¹⁰⁷³. Así mismo, se incide en la imposibilidad de conceder asilo territorial a las personas sospechosas de haber cometido un crimen contra la paz, un crimen de guerra o un crimen de lesa humanidad, y de rehusar la extradición de los culpables¹⁰⁷⁴.

Unido a todo ello, la Comisión de Derecho Internacional, manifestó su opinión relativa a que, además de considerarse al individuo-órgano como punible desde el punto

¹⁰⁷⁰ CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 1ª parte, p. 35; CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 2ª parte, p. 102. Así, la facultad-deber de castigar a los autores de estos crímenes se atribuye generalmente al Estado en cuyo territorio se han cometido, aunque no coincida con el de la nacionalidad de los mismos (Resolución 3 (I) sobre la extradición y castigo de los crímenes de guerra, de 13 de febrero de 1946; el artículo VI de la Convención sobre genocidio, o el punto 5 de la Resolución 3074 (XXVIII) de la Asamblea General, de 3 de diciembre de 1973, por la que se enuncian los *Principios de cooperación internacional en la identificación, detención, extradición y castigo de los crímenes de guerra o de crímenes de lesa humanidad*.

¹⁰⁷¹ *Vid.* al respecto PALCHETTI (1996), pp. 413 a 438, y LATTANZI (1995), pp. 121 a 176.

¹⁰⁷² *Vid.* al respecto WECKEL (1999), pp. 983 a 993; SUR (1999), pp. 29 a 49; CONDORELLI (1999), pp. 7 a 21; POLITI (1999), pp. 817 a 850; YAÑEZ -BARNUEVO GARCÍA (2000), pp. 107 a 122; GUTIÉRREZ ESPADA (2000), pp. 123 a 154; RÖTHLISBERGER (2000), pp. 155 a 158; GÓMEZ GUILLAMÓN (2000), pp. 159 a 170; ESCOBAR HERNÁNDEZ (2000), pp. 171 a 204, y MACHADO ESTEVES DE CAMPOS E ASSUNÇAO (2000), pp. 205 a 216. La proliferación de órganos judiciales es particularmente significativa en el campo del Derecho penal internacional; a pesar de la existencia de la Corte Penal Internacional, las exigencias políticas o las circunstancias propias de algunas situaciones, han conducido al establecimiento de sistemas de justicia penal específicos, como son El Tribunal Especial para Sierra Leona, el Tribunal Especial Iraquí, las Salas Especiales para Camboya, las Salas Especiales para Delitos Graves en Timor-Este, y el sistema judicial de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) [*Vid.* al respecto GEISS y BULINCKX (2006), pp. 1–22].

¹⁰⁷³ Artículo V de la Convención sobre el *Apartheid*.

¹⁰⁷⁴ Punto 7 de la Resolución 3074 (XXVIII), o el artículo 1.2 de la Declaración sobre el Asilo Territorial, aprobada por la Asamblea General por Resolución 2312 (XXII) el 14 de diciembre de 1967. Respecto a la extradición, véase el artículo VII de la Convención sobre el Genocidio o el artículo XI de la Convención sobre el *Apartheid*.

de vista individual, se debía considerar al Estado al que perteneciese incurso en un *régimen especial de responsabilidad internacional*¹⁰⁷⁵. Parecer que fue reiterado por AGO en 1976 al proponer el texto del artículo 18 del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados* y que fue confirmado por la Comisión en el comentario al que luego sería el artículo 19:

«El castigo personal de las personas u órganos culpables de un crimen contra la paz, contra la humanidad y otros, no agota la búsqueda de la responsabilidad internacional que corresponde al Estado por los hechos internacionalmente ilícitos que, por el comportamiento de sus órganos se le atribuyen en tales casos. El castigo de los dirigentes del aparato estatal que han desencadenado una guerra de agresión o que han organizado un genocidio, no libera al propio Estado de su responsabilidad internacional por ese hecho»¹⁰⁷⁶.

Para el Relator, la necesidad de prevenir la violación de obligaciones tan fundamentales –correspondientes en gran medida a las impuestas por ciertas normas de *ius cogens*–, justificaría a un mismo tiempo: *a)* que la persona u órgano autor de una violación de ese tipo sea considerado personalmente punible, y *b)* que al mismo tiempo el Estado al que pertenece se halle sujeto a un *régimen especial de responsabilidad*; régimen cuyo carácter especial puede manifestarse tanto en las consecuencias que el hecho internacionalmente ilícito entraña como en la determinación del sujeto autorizado para invocar esas consecuencias¹⁰⁷⁷.

En principio, pues, la Comisión de Derecho Internacional, habría distinguido, en función de la importancia de la obligación internacional violada, y a partir de la incriminación de determinadas conductas al finalizar la segunda conflagración mundial, dos tipos de hechos ilícitos internacionales de distinta naturaleza, cuya consecuencia inmediata, en vistas a la responsabilidad contraída por el Estado, sería que el régimen de

¹⁰⁷⁵ Vid. BLANC ALTEMIR (1990), p. 29.

¹⁰⁷⁶ CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 1ª parte, p. 35, y 2ª parte, p. 102.

¹⁰⁷⁷ CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 1ª parte, p. 36; no obstante, también afirma: «A la inversa, tampoco se dice que, en lo que concierne al Estado, cualquier “crimen de Derecho internacional” cometido por uno de sus órganos y por el cual se considere personalmente punible a su autor no obstante su calidad de órgano estatal, debe automáticamente ser considerado no sólo un hecho internacionalmente ilícito de ese Estado, sino también un hecho que entraña para el Estado una “forma especial” de responsabilidad». Vid. igualmente el comentario de la Comisión en CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 2ª parte, p. 102.

responsabilidad internacional de los crímenes diferiría del establecido para los ilícitos ordinarios¹⁰⁷⁸.

C) La atribución de consecuencias especiales a la violación de determinadas obligaciones

Ha subrayado la Comisión de Derecho Internacional cómo la Carta de las Naciones Unidas, para garantizar el respeto de la obligación, contenida en su artículo 2.4, de abstención del uso de la fuerza en las relaciones internacionales – tanto por los Estados miembros como por los que no lo son–, en su Capítulo VII prevé la posibilidad de una *acción preventiva* contra la amenaza de quebrantamiento de la paz y de una *acción coercitiva* destinada a restablecer la paz y seguridad internacionales en el caso de ruptura de la misma; igualmente, los artículos 5 y 6 completarían el marco de las disposiciones de la Carta relativas a las consecuencias de la violación de una de sus obligaciones jurídicas: la suspensión del ejercicio de los Derechos y privilegios de miembro de la Organización de aquel Estado sometido a una de las medidas anteriormente citadas, o la expulsión de ésta en el supuesto de violaciones reiteradas de los principios en ella contenidos¹⁰⁷⁹.

Con este precedente, existirían otras obligaciones ante las que la comunidad internacional se mostraría especialmente sensible y cuya violación requeriría la aplicación de medidas con propósito *aflictivo* –sanciones– o de medios de coacción para obtener la ejecución forzada de la obligación incumplida¹⁰⁸⁰.

Efectuando especial incidencia en los requisitos de que la obligación sea de *importancia esencial* para el logro de la finalidad fundamental que la caracteriza y que la violación de la misma revista *gravedad*, en el sentido de serlo «en gran escala», es decir, constituyendo una *práctica masiva o sistemática*¹⁰⁸¹, la Comisión, a modo de ejemplo, añadió –en el texto del artículo 19 del *Proyecto de artículos*– que pueden resultar

¹⁰⁷⁸ DUPUY (1980), p. 468.

¹⁰⁷⁹ AGO, CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 1ª parte, pp. 36-37, y CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 2ª parte, pp. 102-103.

¹⁰⁸⁰ AGO, CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 1ª parte, p. 37, si bien el autor no quiere entrar en la determinación del término *sanción*.

¹⁰⁸¹ CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 2ª parte, pp. 119-120.

crímenes internacionales, junto a la transgresión de una obligación internacional de importancia esencial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, como la que prohíbe la agresión:

«b) de una violación grave de una obligación internacional de importancia esencial para la salvaguardia del Derecho a la libre determinación de los pueblos, como la que prohíbe el establecimiento o el mantenimiento por la fuerza de una dominación colonial;

c) de una violación grave y en gran escala de una obligación internacional de importancia esencial para la salvaguardia del ser humano, como las que prohíben la esclavitud, el genocidio o el *apartheid*;

d) de una violación grave de una obligación internacional de importancia esencial para la salvaguardia y la protección del medio humano, como las que prohíben la contaminación masiva de la atmósfera o de los mares»¹⁰⁸².

En opinión de la Comisión, no todos los crímenes internacionales son iguales, no revisten el mismo grado de gravedad, y si bien no serían aplicables en conjunto las consecuencias que se derivan para la guerra de agresión, sí que señala que estas conductas deben estar sujetas a un régimen de responsabilidad más severo que el reservado a los ilícitos comunes¹⁰⁸³. Pues, como manifestó el tercer Relator, Willem RIPHAGEN, la distinción efectuada en el artículo 19 entre delitos y crímenes internacionales: «[...] tiene únicamente sentido si las consecuencias jurídicas de estos últimos son diferentes de las de los primeros», es decir, cuando el régimen de aquéllos presenta unas: «[...] consecuencias jurídicas *adicionales*»¹⁰⁸⁴.

¹⁰⁸² Vid. el comentario a estos apartados, CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 2ª parte, pp. 105 a 108.

¹⁰⁸³ CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 2ª parte, p. 108.

¹⁰⁸⁴ RIPHAGEN, *Sexto informe sobre el contenido, las formas y los grados de la responsabilidad internacional (segunda parte del proyecto de artículos), y modo de «hacer efectiva» la responsabilidad internacional y solución de las controversias (tercera parte del proyecto de artículos)*, Doc. A/CN.4/389, CDI, *Anuario ...*, 1985, vol. II, 1ª parte, p. 14.

2.- La pluralidad de sujetos lesionados como resultado de la comisión de un crimen internacional. Sus consecuencias inmediatas

En 1982, el Relator de la Comisión de Derecho Internacional, en el curso de los trabajos de elaboración de la segunda parte del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*, atribuyó al concepto de crimen internacional los siguientes resultados: a) que el hecho ilícito así calificado no puede ser compensado por un cumplimiento sustitutivo; y b) que ese hecho *causa una lesión a todos los Estados*¹⁰⁸⁵.

Sin entrar a examinar la primera cuestión, es preciso detenerse en el segundo aspecto, directamente relacionado con la naturaleza del hecho ilícito: la pluralidad de Estados lesionados por la comisión de un crimen internacional.

A) Estados lesionados por un crimen internacional. Derechos subjetivos de los mismos en función de los perjuicios sufridos

Junto a la noción de normas de *ius cogens*, la evolución del Derecho internacional contemporáneo ha proporcionado un nuevo concepto jurídico que incide directamente en las *consecuencias adicionales* que RIPHAGEN predicaba respecto de los crímenes; esto es, la existencia de obligaciones que poseen una importancia particular, desde el momento en que cualquier Estado está constreñido por ellas frente a toda la Comunidad internacional, las denominadas obligaciones *erga omnes*¹⁰⁸⁶.

Tomando como precedente la Sentencia de 5 de febrero de 1970 del Tribunal Internacional de Justicia en el asunto *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*¹⁰⁸⁷, este tipo de obligaciones proclamarían la existencia de unos valores e intereses fundamentales de la comunidad internacional, un *consensus omnium* frente al

¹⁰⁸⁵ RIPHAGEN, *Tercer informe sobre la responsabilidad de los Estados*, Doc. A/CN.4/354/Add. 1 y 2, CDI, *Anuario ...*, 1982, vol. II, 1ª parte, p. 51.

¹⁰⁸⁶ PASTOR RIDRUEJO (2014), p. 549.

¹⁰⁸⁷ PASTOR RIDRUEJO (2014), *ibidem*; CARRILLO SALCEDO (1991), p. 204; DÍEZ DE VELASCO (1999), p. 690. En dicha sentencia se afirma: «[...] Se debe establecer, en particular, una distinción esencial entre las obligaciones del Estado hacia la Comunidad Internacional en su conjunto y las que nacen respecto a otro Estado en el campo de la protección diplomática. Por su propia naturaleza, las primeras conciernen a todos los Estados. Habida cuenta de la importancia de los Derechos en causa, se puede considerar que todos los Estados tienen un interés jurídico en la protección de estos Derechos; las obligaciones en cuestión son obligaciones *erga omnes*» (CIJ, *Recueil* 1970, p. 32).

positivismo voluntarista, de modo que la existencia de una situación que no respetase el orden comunitario debería provocar la reacción de toda la sociedad internacional, sin dejar a la voluntad de cada uno de sus miembros la libertad para aceptar o no esa situación como legítima¹⁰⁸⁸.

Con relación a los crímenes internacionales, cierta categoría de los mismos, posee un carácter *erga omnes*, como serían los casos de agresión o el mantenimiento por la fuerza de un régimen racista o colonial¹⁰⁸⁹, el genocidio o los atentados graves contra los Derechos humanos, cuya proscripción se encuentra, además, en ocasiones –como se ha podido observar en apartados anteriores–, confiada a normas calificadas de *ius cogens*¹⁰⁹⁰.

¹⁰⁸⁸ CARDONA LLORÉNS (1985), pp. 277-278. La existencia de las obligaciones *erga omnes* quedaría consagrada en la jurisprudencia internacional, además de por la sentencia de 1970, por la de 20 de diciembre de 1974, en el asunto de los *Ensayos nucleares franceses* (CIJ, *Recueil* 1974, pp. 269-270), y la opinión consultiva de 21 de junio de 1971, en el asunto de las *Consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia Consejo de Seguridad* (CIJ, *Recueil* 1971, p. 56).

¹⁰⁸⁹ RIPHAGEN, *Cuarto informe sobre la responsabilidad de los Estados*, Doc. A/CN.4/366 y Add. 1, CDI, *Anuario ...*, 1983, vol. II, 1ª parte, p. 11.

¹⁰⁹⁰ Un extremo importante, a los efectos de este estudio, es el análisis de la noción de obligaciones *erga omnes*, dado que en algunos textos doctrinales aparece estrechamente ligado al concepto de normas de *ius cogens*, de modo que ambas expresiones casi pudieran, en ocasiones, considerarse sinónimas. Según el análisis efectuado por CARDONA LLORÉNS (1985), pp. 276, la noción de obligaciones *erga omnes* es de elaboración jurisprudencial, procedente de una evolución en el seno del Tribunal Internacional de Justicia quien, en 1970, después de haber declarado en 1969 la existencia de unas normas generales de Derecho internacional consuetudinario, a raíz del asunto de la *Barcelona Tracción* (*Recueil* 1970, p. 32), estableció una distinción esencial: «[...] entre las obligaciones de los Estados hacia la comunidad internacional en su conjunto y las que nacen con respecto a otro Estado en el marco de la protección diplomática», y expresaba como ejemplo de este tipo de obligaciones las derivadas de las prohibiciones de actos de agresión y de genocidio, así como de las normas y principios concernientes a los Derechos fundamentales del hombre y las relativas a la protección contra la esclavitud y de la discriminación racial [no obstante, manifiesta CRAWFORD (A/CN.4/490/Add. 2/Rev.1, p. 11), que en un pasaje de esta sentencia, menos citado (*Recueil* 1970, p. 47), se añade que: «[...] los instrumentos que consagran los Derechos del hombre no reconocen una facultad a los Estados para proteger a las víctimas de las violaciones de estos Derechos independientemente de su nacionalidad», lo que podría significar que, o el ámbito de las obligaciones *erga omnes* no coincide totalmente con el de los Derechos humanos, o, quizá, que se trate simplemente de una observación concerniente a la terminología efectivamente utilizada en los tratados de carácter general relativos a esta materia].

La existencia de este tipo de obligaciones ha sido reiterada en ulteriores sentencias del mismo órgano judicial. Así, entre otras, en la del asunto de *Timor oriental* (*Recueil* 1995, p. 102) o en el asunto de *La aplicación de la Convención sobre el genocidio (Excepciones preliminares)* (*Recueil* 1996, p. 616) [*Vid.* con relación a ello CRAWFORD, A/CN.4/490/Add. 2/Rev.1, pp. 11 y 12]. Sin embargo, como ha expresado CARDONA LLORÉNS (*ibidem*), la Corte Internacional habría dado un paso mayor, al reconocer la existencia de estas mismas obligaciones sin vincularlas ya a los intereses fundamentales de la comunidad internacional, pudiendo encontrarse su origen, incluso, en un acto unilateral [sentencia de 20 de diciembre de 1974, en el asunto de los *Ensayos nucleares* realizados por Francia (*Recueil* 1974, pp. 269-270)]. De este modo, una norma imperativa impone a los Estados obligaciones *erga omnes*, mas no todas las obligaciones de esta naturaleza deben, necesariamente, provenir de un precepto de *ius cogens* [de igual modo, destaca CRAWFORD (A/CN.4/490/Add. 2/Rev.1, pp. 12, en nota 92), aunque el Tribunal internacional se ha referido conjuntamente a obligaciones y *Derechos erga omnes* (*Recueil* 1996, *ibidem*), estos últimos, reconocidos en el Derecho internacional, por más que la expresión haya sido utilizada en escasas ocasiones –tal como, por ejemplo, el Derecho de los Estados costeros a declarar una cierta extensión de las aguas

Dada la contravención *erga omnes* provocada por la comisión de un crimen internacional, conduce a la aparición de una pluralidad de Estados lesionados, en concreto toda la comunidad internacional¹⁰⁹¹. Este perjuicio múltiple deriva del hecho que un elemento esencial de la definición de *Estado lesionado* recogida por la Comisión de Derecho Internacional: «[...] es que el hecho internacionalmente ilícito no consiste sólo, o no necesariamente, en infligir un daño físico injusto», sino que, de un modo más general –de conformidad con el sentido dado a aquél como *violación de una obligación*–, reside en la infracción de un Derecho, transgresión que da lugar –con o sin daño físico– a la lesión de un bien jurídico¹⁰⁹². Sobre esta base teórica, RIPHAGEN, ya había apuntado la posibilidad de una pluralidad de Estados perjudicados, en los supuestos de tratados multilaterales, de normas de Derecho consuetudinario y, qué duda cabe, en el caso de prescripciones originarias de obligaciones *erga omnes*; de ahí que todos los Estados distintos del autor puedan ser considerados Estados lesionados si el hecho internacionalmente ilícito constituye un crimen internacional¹⁰⁹³.

como mar territorial, o el de todos los Estados a que sus navíos naveguen por alta mar bajo su pabellón–, en realidad, ocasionan el nacimiento de relaciones de responsabilidad puramente bilaterales en el supuesto de su violación por otro Estado; esto es, el concepto de obligaciones *erga omnes* posee connotaciones distintas y más extensas].

Como conclusión, puede afirmarse que: «[...] el concepto de la obligación *erga omnes* no se caracteriza por la importancia del interés protegido por la norma –aspecto que es típico del *ius cogens*– sino más bien por la “indivisibilidad jurídica” del contenido de la obligación, es decir, el hecho de que la disposición de que se trata establece obligaciones que vinculan simultáneamente a cada uno de los Estados destinatarios respecto de todos los demás», constituyendo «una forma jurídica típica no sólo de las normas imperativas sino también de otras normas de Derecho internacional general y ciertas disposiciones de tratados multilaterales (obligaciones *erga omnes partes*)» [ARANGIO RUIZ, *Cuarto informe sobre la responsabilidad de los Estados*, CDI, *Anuario ...*, 1992, vol. II, 1ª parte, p. 37].

¹⁰⁹¹ RIPHAGEN, *Sexto informe ...*, AC/CN.4/389, CDI, *Anuario ...*, 1985, vol. II, 1ª parte, pp. 8-9.

¹⁰⁹² ARANGIO RUIZ, CDI, *Cuarto informe sobre la responsabilidad de los Estados*, *Anuario ...*, 1992, vol. II, 1ª parte, p. 48. Según el artículo 40 del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*: «[...]se entiende por “Estado lesionado” cualquier Estado lesionado en uno de sus Derechos por el hecho de otro Estado, si ese hecho constituye, de conformidad con la primera parte, un hecho ilícito de ese Estado» (Doc. A/51/10, pp. 149-150; el comentario a esta norma, antiguo artículo 5 de la segunda parte, se encuentra en CDI, *Anuario ...*, 1985, vol. II, 2ª parte, pp. 27 a 29).

¹⁰⁹³ RIPHAGEN, *Cuarto informe ...*, A/CN.4/366 y Add. 1, CDI, *Anuario ...*, 1983, vol. II, 1ª parte, pp. 8 a 26; y *Sexto informe ...*, A/CN.4/389, CDI, *Anuario ...*, 1985, vol. II, 1ª parte, pp. 7 a 9. A este respecto, el artículo 40.2 del *Proyecto* aprobado en 1996, declara que se entiende como «Estado lesionado», además de aquél que sufre el menoscabo de un Derecho fruto de un tratado bilateral, de un fallo o decisión obligatoria de una corte internacional de justicia, tribunal internacional de arbitraje o de un órgano de una organización internacional, el que se encuentre en las siguientes situaciones:

« d) Si el Derecho lesionado por el hecho de un Estado nace para un tercer Estado de la disposición de un tratado, ese tercer Estado;

e) Si el Derecho lesionado por el hecho de un Estado nace de un tratado multilateral o de una norma de Derecho internacional consuetudinario, cualquier otro Estado parte en el tratado multilateral u obligado por la norma pertinente de Derecho internacional consuetudinario, si consta que:

Sin embargo, y a efectos de fijar las *consecuencias adicionales* que la anterior afirmación pueda tener sobre el contenido de la responsabilidad del Estado infractor, ya el propio RIPHAGEN expresaba que el carácter *erga omnes* de los crímenes internacionales: «[...] no implica necesariamente, desde luego, que todos los demás Estados distintos del Estado autor tengan los mismos Derechos y deberes como una consecuencia jurídica de ese hecho»¹⁰⁹⁴. De ahí que se hable de *Estados directamente o no directamente lesionados*, según hayan sufrido realmente un perjuicio material o únicamente la conculcación de un Derecho o la frustración de un interés; expresión que si bien ha adquirido cierto prestigio, puede también resultar impropia, pues, aunque podría admitirse en supuestos de violaciones de Derechos humanos y daños al medio ambiente, en otros casos, como la violación de la libertad de navegación o la agresión, designarían incorrectamente, como: «[...] consecuencias “directas” o “indirectas” , *diferencias que sólo se refieren a la naturaleza o entidad del daño*»¹⁰⁹⁵.

-
1. El Derecho ha sido creado o está reconocido en su favor;
 2. La lesión del Derecho por el hecho del Estado afecta necesariamente el disfrute de los Derechos o el cumplimiento de las obligaciones de los demás Estados partes en el tratado multilateral u obligados por la norma de Derecho internacional consuetudinario, o
 3. El Derecho ha sido creado o está reconocido para la protección de los Derechos humanos y de las libertades fundamentales;

f) Si el Derecho lesionado por el hecho de un Estado nace de un tratado multilateral, cualquier otro Estado parte en el tratado multilateral, si consta que el Derecho ha sido estipulado expresamente en ese tratado para la protección de los intereses colectivos de los Estados partes».

Y continúa en párrafo 3 del mismo artículo:

«Asimismo, se entiende por “Estado lesionado”, *si el hecho internacionalmente ilícito constituye un crimen internacional, todos los demás Estados*» (el subrayado es añadido).

¹⁰⁹⁴ RIPHAGEN, *Cuarto informe ...*, A/CN.4/366 y Add. 1, CDI, *Anuario ...*, 1983, vol. II, 1ª parte, p. 12.

¹⁰⁹⁵ ARANGIO RUIZ, *Tercer informe sobre la responsabilidad de los Estados*, CDI, *Anuario ...*, 1991, vol. II, 1ª parte, p. 28: se habrían efectuado una serie de matizaciones por parte de la doctrina y entre los miembros de la Comisión respecto al concepto de *Estado lesionado*. En un extremo se encontrarían los *Estados directamente lesionados* o afectados, o *Estados especialmente afectados*, y en el otro, *Estados no directamente o indirectamente lesionados* o afectados. En el centro del espectro, se encontrarían las nociones de *Estados más o menos directamente afectados*. *Vid.* también *Cuarto informe ...*, CDI, *Anuario ...*, 1992, vol. II, 1ª parte, pp. 47 a 50: el concepto de *Estado no directamente lesionado* habría surgido en 1984, durante los debates de la CDI y la Sexta Comisión con relación a la definición de *Estado lesionado*; posteriormente, el concepto habría adquirido prestigio y preferido a la expresión *terceros Estados*. Analizando los supuestos de violaciones de los Derechos humanos, daños al medio ambiente, cierre ilícito de un estrecho y de agresión, llegó a las siguientes conclusiones: *a)* en el primer caso se produciría una vulneración de idénticos Derechos de los Estados; *b)* en el segundo, también se produciría una lesión de Derechos indistintamente iguales, junto con, en determinadas situaciones, unos daños cuantitativa o cualitativamente diferentes que no podrían definirse correctamente con la distinción entre *lesión directa y menos directa*; *c)* en el tercero, se perjudicarían los intereses de diversos Estados de distinto modo según la derrota e intenciones de sus buques, y *c)* la situación de los diversos Estados no cabe duda que varía cuando

Al Estado directamente lesionado le corresponde, naturalmente, el Derecho a invocar la responsabilidad del Estado autor del hecho ilícito. Responsabilidad que, con carácter genérico, consistirá en la cesación de la conducta antijurídica –cuando se trate de un hecho continuo–¹⁰⁹⁶, la reparación del daño causado y el otorgamiento de garantías de no repetición.

deben hacer frente a un acto de agresión. Sobre la determinación del Estado lesionado cuando se trata de violaciones de los Derechos humanos, *vid.* SANJOSÉ GIL (1992), pp. 90 a 99.

Relacionado con lo anteriormente expuesto, CRAWFORD, en su *Tercer informe*, señaló que el artículo 40 era problemático en diversos aspectos: en el supuesto de varios Estados lesionados, no se reconocía el Derecho de cada uno de esos Estados a pedir la cesación de la conducta ilícita, ni se distinguía entre los Derechos relativos a la cesación y a la reparación en lo que respecta a esos Estados, que podían haber sido afectados muy diferentemente por la infracción, tanto materialmente como de otra forma; su redacción señalaba ejemplos en vez de conceptos, lo que conducía a la confusión y a la reiteración (particularmente, en la esfera de las obligaciones multilaterales, trataba una serie de conceptos sin distinguirlos, en concreto los apartados e) y f) del párrafo 2 y el párrafo 3, ni indicar su relación); igualmente señaló que las disposiciones del párrafo 3 eran redundantes en el contexto del artículo 40, ya que en caso de un delito internacional, en la forma definida, otros párrafos del artículo 40 ya se habrían cumplido y propuso un nuevo artículo 40 *bis* (Doc. A/CN.4/ 507, pp. 60 y ss). Debatido el texto del mismo por la Comisión (Doc. A/55/10, pp. 32 a 41), varios miembros se adhirieron a la propuesta del Relator Especial del artículo 40 *bis*, considerándola una mejora importante en diversos aspectos, en particular los siguientes: a) la distinción entre los diferentes tipos de obligación a los efectos de identificar el Estado lesionado; b) el reconocimiento de una mayor diversidad de obligaciones internacionales, en particular las obligaciones *erga omnes*; c) la distinción entre Estados lesionados y *Estados con un interés jurídico en el cumplimiento de una obligación*, y d) el énfasis en el Derecho de un Estado a invocar la responsabilidad de otro Estado, centrándose en los problemas del Derecho de los Estados a invocarla respecto de obligaciones multilaterales y en la medida en que los Estados afectados de distinta forma podían invocar las consecuencias jurídicas de la responsabilidad del autor. Al mismo tiempo, varios miembros opinaron que diversos aspectos de la propuesta necesitaban mayor aclaración o desarrollo, como eran la definición de Estado lesionado, la referencia a la comunidad internacional o la misma noción de crímenes internacionales. Del mismo modo, se planteó la posibilidad de distribuir el contenido normativo en varios artículos. El Comité de Redacción, en el *Proyecto* aprobado provisionalmente en segunda lectura (Doc. A/CN.4/L.600), en el Capítulo I de la Segunda parte, al tratar del contenido de la responsabilidad internacional, establece en el artículo 34.1 que las obligaciones del Estado responsable en enunciadas en la misma: «[...] pueden ser debidas a otro Estado, a varios Estados o a la comunidad internacional en su conjunto, según la naturaleza y el contenido de la obligación internacional y las circunstancias de la violación, e independientemente de que el Estado sea o no el beneficiario final de la obligación» (el subrayado es del que suscribe). Y en la Segunda parte *bis*, sobre el modo de hacer efectiva la responsabilidad, declara que: «[...] Un Estado estará habilitado como Estado lesionado a invocar la responsabilidad de otro Estado si la obligación violada es debida:

- a) A ese Estado individualmente; o
- b) A un grupo de Estados del que ese Estado forma parte, o a la comunidad internacional en su conjunto, y si la violación de la obligación:
 - i) afecta especialmente a ese Estado; o
 - ii) es de tal naturaleza que afecta al goce de los Derechos o el cumplimiento de las obligaciones de todos los Estados interesados».

¹⁰⁹⁶ El artículo 6 de la Segunda parte del *Proyecto* propuesto por RIPHAGEN en su *Sexto informe* ..., CDI, *Anuario* ..., 1985, vol. II, 1ª parte, p. 9, comenzaba:

«1. El Estado lesionado podrá exigir al Estado que haya cometido un hecho internacionalmente ilícito:

- a) que ponga fin al hecho, libere a las personas y devuelva los objetos retenidos en virtud de ese hecho y que impida la continuación de los efectos de tal hecho».

A este respecto, el artículo 42.1 del *Proyecto* aprobado en 1996, disponía:

«El Estado lesionado podrá obtener del Estado que haya cometido el hecho internacionalmente ilícito la íntegra reparación del daño causado en forma de restitución en especie, indemnización, satisfacción y seguridades y garantías de no repetición, indistintamente o por varias de esas formas»¹⁰⁹⁷.

La Comisión, al aprobar en 1993 en primera lectura el artículo 6 –más tarde artículo 41 del *Proyecto* de 1996 y con una redacción más simplificada en el artículo 30 [41,46]a) propuesto por el Comité de Redacción en 2000–, adoptó el siguiente texto:

«El Estado cuyo comportamiento constituya un hecho internacionalmente ilícito de carácter continuo está obligado a hacer que cese ese comportamiento, sin perjuicio de la responsabilidad en que haya incurrido».

La cesación, que el Relator había configurado como un Derecho del Estado lesionado, es establecida como una obligación del infractor. Lo cierto es que presentan las dos caras de una misma realidad, pues como subraya la Comisión, las nuevas relaciones que se establecen entre el Estado autor de un hecho ilícito y el Estado lesionado –y en las que consiste la responsabilidad–, suponen nuevas obligaciones para el Estado autor y Derechos correspondientes para el lesionado (de hecho ya RIPHAGEN, *ibidem*, en el comentario a la norma, expresaba que: «[...] la nueva obligación del Estado autor consiste en cancelar el hecho internacionalmente ilícito»). Dado que las nuevas obligaciones tienden a rectificar la situación derivada de la violación de una obligación, una exigencia primordial es la de velar por la cesación del hecho ilícito, es decir: «[...] poner fin al comportamiento específico que es contrario a la obligación violada». Mientras que, en lo concerniente a la reparación del daño, estaría justificado inclinarse por una fórmula basada en los Derechos del Estado lesionado, desde el momento en que es por decisión del mismo que se ponga en marcha el conjunto necesario de relaciones jurídicas, la situación es distinta por lo que respecta a la cesación. En esta, aunque una iniciativa por parte del Estado perjudicado fuera tan lícita como oportuna: «[...] la obligación de poner fin al comportamiento ilícito debe considerarse no sólo existente sino realmente vigente por la simple fuerza de la norma primaria, independientemente de que haya una reclamación o denuncia por parte del Estado lesionado»; además, someter la obligación de la cesación a una reclamación del directamente dañado que tal vez no se halle en condiciones de formularla, o presionado para no hacerlo: «[...] frustraría una de las funciones principales de la cesación, a saber, la de garantizar que se ponga fin a la violación del Derecho internacional».

Por otra parte, continúa la Comisión, desde la óptica fáctica, la cesación constituye una etapa normal de cualquier hecho ilícito, cualquiera que sea su duración; sin embargo, la única hipótesis en la que presenta un interés relevante es en el supuesto de un hecho ilícito de carácter continuo, prolongado en el tiempo.

Tal como fue propuesta por RIPHAGEN, el resultado de la cesación puede ser difícilmente distinguible del que deriva de una forma concreta de reparación: la restitución en especie. Así sería cuando se habla de la liberación de personas o de la restitución de objetos o locales. Si bien no se excluye la posibilidad de que una misma medida constituya tanto una cesación como una restitución en especie, sí que su finalidad es distinta: en ésta, se trata de un modo de reparar el daño, mientras que el objeto de la cesación es poner fin a la violación de la obligación, es una vuelta a la actitud exigida por el Derecho (para todo lo expuesto *vid.* Doc. A/48/10, pp. 144 a 152).

¹⁰⁹⁷ A/51/10, p. 151. *Vid.* asimismo RIPHAGEN, *Sexto informe ...*, CDI, *Anuario ...*, 1985, vol. II, 1ª parte, pp. 9-10. En A/CN.4/L.600, estas disposiciones se repartieron entre el artículo 30 [41,46]b) y el artículo 31 [42], y así quedaron en los respectivos preceptos aprobados en 2002 [A/56/10, pp. 52] que se expresan del siguiente tenor:

Artículo 30: «El Estado responsable del hecho internacionalmente ilícito está obligado: a) A ponerle fin si ese hecho continúa; b) A ofrecer seguridades y garantías adecuadas de no repetición, si las circunstancias lo exigen».

Artículo 31: «1. El Estado responsable estará obligado a reparar íntegramente el perjuicio causado por el hecho internacionalmente ilícito. 2. El perjuicio comprende todo el daño, material o moral, que surja como consecuencia del hecho internacionalmente ilícito de un Estado».

Los Estados indirectamente lesionados, cuando esté en juego la violación de una obligación *erga omnes* y, especialmente, si se trata de un crimen internacional, poseen, en primer lugar, el *Derecho colectivo* a exigir al Estado autor que cumpla con las obligaciones que son el contenido de la responsabilidad contraída¹⁰⁹⁸. Desde el momento en que la petición de reparación del daño efectivamente causado es una potestad del Estado directamente lesionado¹⁰⁹⁹, en la práctica, este Derecho quedaría limitado *a exigir la cesación del ilícito y que se proporcionen garantías de no repetición*, sin perjuicio de alcanzar en algunos supuestos concretos, la restitución en especie, además del cumplimiento de la obligación de reparación cuando haya sido reclamada por el Estado o Estados perjudicados materialmente¹¹⁰⁰.

No obstante, el aspecto que presenta mayor interés, es el modo de presionar al Estado culpable para que cumpla dichas obligaciones.

Sobre el proceso que ha conducido a esta nueva redacción, *vid.* A/55/10, pp. 21 a 23. Fundamentalmente, se ha tenido en cuenta que tanto la cesación del hecho ilícito como las seguridades y garantías de no repetición no forman parte, propiamente, del régimen de la responsabilidad. La cesación tienen por función poner término a una violación del Derecho internacional y salvaguardar la validez y eficacia de las normas; las segundas se dirigen al futuro, al restablecimiento de la confianza de una relación continuada [*vid.* A/56/10, pp. 228 a 230, igualmente SHELTON (2002), pp. 839–840 y 847].

¹⁰⁹⁸ RIPHAGEN, *Sexto informe ...*, CDI, *Anuario ...*, 1985, vol. II, 1ª parte, p. 11.

¹⁰⁹⁹ CDI, Doc. A/48/10, p. 155.

¹¹⁰⁰ RIPHAGEN, *Primer informe sobre la responsabilidad de los Estados*, CDI, *Anuario ...*, 1980, vol. II, 1ª parte, p. 121: los Estados no directamente lesionados podrían solicitar la cesación y garantías de no repetición, mas no una indemnización pecuniaria, al no haber sufrido un perjuicio material. ARANGIO RUIZ, en su *Tercer informe ...*, CDI, *Anuario ...*, 1991, vol. II, 1ª parte, p. 30, propuso a la Comisión una distinción entre los tipos de Estados lesionados, en vistas a los Derechos de reparación invocables en función de las distintas situaciones. Sin embargo en el *Cuarto informe ...*, CDI, *Anuario ...*, 1992, vol. II, 1ª parte, pp. 51-52, se inclina por la misma solución que el anterior Relator, añadiendo que, en algunos supuestos, como la devolución de personas detenidas que han sufrido daños físicos o morales, o de contaminación ilícita de hidrocarburos en alta mar, cada uno de los Estados lesionados – independientemente de que su lesión sea *directa* o *indirecta*– podrá exigir la *naturalis restitutio*; ahora bien, este Derecho sustantivo no derivaría de ningún supuesto de carácter *indirecto*, sino tan sólo de la clase de daño de que se tratase. En el Doc. A/CN.4/L.600, el artículo 49 –en el que se elimina la distinción de Estados *directa* e *indirectamente* lesionados y se considera perjudicado sólo al que sufre perjuicios materiales, aunque se habilita a exigir responsabilidad a los Estados terceros (Estados *no lesionados*) cuando la obligación violada forma parte de un tratado y se contempla un *interés colectivo*, o cuando dicha obligación es *debida a la comunidad internacional en su conjunto*–, en su párrafo 2, dispone que los Estados no lesionados, en los supuestos de párrafo primero, podrán exigir la cesación del hecho ilícito y las seguridades y garantías de no repetición, así como la obligación de reparación en interés del Estado lesionado o los beneficiarios de la obligación violada.

B) *Contramedidas y sanciones como respuesta al crimen internacional*¹¹⁰¹

El Estado lesionado tiene Derecho a suspender el cumplimiento de sus obligaciones respecto al Estado autor; es decir, a tomar *contramedidas*¹¹⁰². Éstas suelen diferenciarse entre *medidas de retorsión*, cuando consisten en hechos que, en sí mismos, son conformes a Derecho –ruptura de relaciones diplomáticas o comerciales, disposiciones restrictivas en materia económica, etc.–, y *represalias*, actuaciones contrarias al Derecho pero que resultan justificadas por el acto anteriormente ilícito cometido por el Estado que las sufre¹¹⁰³.

¹¹⁰¹ ARANGIO RUIZ, *Tercer informe ...*, CDI, *Anuario ...*, 1991, pp. 10 a 13: En un principio, por *sanción* –siguiendo el concepto propuesto por Forlati PICCHIO en su obra *La sanzione nel diritto internazionale*, pp. 11, 83 y ss., de gran predicamento entre la doctrina–, se entendería: «[...] toda conducta para los intereses del Estado autor del hecho punible tendente a la consecución de los fines de reparación, punición y, quizás, prevención, y prevista por el Derecho internacional o simplemente no prohibida por él». En la doctrina jurídica contemporánea, prevalece, no obstante, una noción más concreta y limitada, que cuenta con el apoyo de la Comisión de Derecho Internacional. Esta ha reservado el término *sanción* a las medidas adoptadas por un organismo internacional. Por lo que concierne a la expresión *contramedidas*, los tratadistas parecen inclinarse de modo general a considerar el concepto como el más idóneo para comprender la totalidad de las medidas a que cabe recurrir para cesación o la reparación de un hecho ilícito internacional. *Vid.* así mismo CDI, *Anuario ...*, 1979, vol. II, 2ª parte, p. 145; *Anuario ...*, 1980, vol. II, 2ª parte, p. 32, y *Anuario ...*, 1988, vol. II, 1ª parte (A/CN.4/416/Add. 1), p. 7.

¹¹⁰² RIPHAGEN, *Sexto informe ...*, CDI, *Anuario ...*, 1985, vol. II, 1ª parte, p. 11. Las *contramedidas* han tenido un amplio tratamiento en el Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados. Según el artículo 47 de este texto elaborado por la Comisión de Derecho Internacional, las *contramedidas* vienen definidas como el incumplimiento por parte de un Estado de: «[...] una o varias de sus obligaciones para con el Estado autor de un hecho internacionalmente ilícito con objeto de *inducirle a cumplir sus obligaciones*». A pesar de que las *contramedidas* constituyen un «sistema rudimentario», desde el momento en que se deja a juicio del presunto Estado lesionado la calificación de un hecho internacional como ilícito, sin intervención de terceros y que no todos los Estados poseen igual capacidad para adoptarlas, es un sistema de reacción admitido con carácter general por el Derecho internacional consuetudinario (CDI, Doc. A/51/10, pp. 163-164). Según CARRILLO SALCEDO (1991), p. 211, el Estado procede unilateralmente, actuando como órgano de la comunidad internacional al suplir con su acción la falta de procedimientos institucionalizados en la comunidad internacional.

¹¹⁰³ OPPENHEIM y LAUTERPACHT, (1966) Tomo II, vol. I, p. 139 y 141; igualmente VERDROSS (1976), pp. 400-401; CARRILLO SALCEDO (1991), p. 212 y GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y SÁENZ DE SANTA MARÍA (2008), pp. 407-408: la *represalia* supone: «[...] una *injerencia jurídica* de un Estado, lesionado en sus Derechos, contra bienes jurídicos *particulares* del Estado culpable». La CDI, cuando se refiere a las *contramedidas* está aludiendo a medidas que: «[...] por definición, tienen una finalidad de represión o de ejecución, medidas que, en otras condiciones, entrañarían la lesión de un Derecho subjetivo, que debería ser respetado, del sujeto contra el cual se aplican» (CDI, *Anuario ...*, 1979, II, 2ª parte, p. 138); es decir, sugiere el concepto de *represalia*. En efecto, AGO, en su *Adición al Octavo Informe sobre la responsabilidad de los Estados* (CDI, *Anuario ...*, 1980, II, 1ª parte, p. 174), identifica la noción de *contramedidas* con el concepto clásico de *represalias*. RIPHAGEN, *Sexto informe ...*, CDI, *Anuario ...*, 1985, vol. II, 1ª parte, p. 11, por su parte, era partidario de una distinción entre las *contramedidas recíprocas* –que se adoptarían con relación a la misma obligación o clase de comportamiento que la vulnerada por el hecho ilícito inicial, y cuyo propósito consistiría en restablecer el equilibrio entre las posiciones del Estado autor y el Estado lesionado– y el resto, la Comisión no admitió esta categoría, en la convicción que el criterio fundamental debe ser la *necesidad y proporcionalidad* de la *contramedida* considerada en la circunstancias del caso para obtener la cesación y la reparación; la exigencia de que las *contramedidas* fueran recíprocas tendría consecuencias desiguales cuando el Estado lesionado no estuviese

Características intrínsecas para la validez de las contramedidas son su *legitimidad* de acuerdo con el Derecho internacional¹¹⁰⁴, su *necesidad* y su *proporcionalidad* entre el ilícito causado y la represalia. Necesidad que actúa como condicionante de la legitimidad, existe cuando es el único medio para provocar una *respuesta debida* en el infractor y disminuye en proporción inversa a la consecución de sus objetivos¹¹⁰⁵. La

en situación de adoptar medidas de la misma índole, caso que, posiblemente, sería el más frecuente (CDI, Doc. A/51/10, p. 165, *apud* nota 252).

¹¹⁰⁴ En efecto, según el antiguo artículo 30 del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados: «[...] La ilicitud de los hechos de un Estado que no esté en conformidad con una obligación de ese Estado para con otro Estado quedará excluida si el hecho constituye una *medida legítima según el Derecho internacional* contra ese otro Estado a consecuencia de un hecho internacionalmente ilícito de ese otro Estado». Es decir, aunque la represalia represente, aislada del hecho ilícito que la originó, un acto no conforme a Derecho, debe estar permitida por el Derecho internacional. Aunque artículo 23 [30] del Doc. A/CN.4/L.600 contemplaba directamente la licitud de las contramedidas, sin entrar en distinciones entre si éstas, aisladamente, constituyen actos lícitos o ilícitos, redacción efectuada a raíz de las observaciones efectuadas por CRAWFORD en su *Tercer informe sobre la responsabilidad de los Estados*, Doc. A/CN.4/507, Add. 3, párr. 362 a 367 (*vid.* igualmente Doc. A/55/10, pp. 78 a 79) respecto a que únicamente habría que establecer las obligaciones que no podrían ser suspendidas a título de contramedidas y las contramedidas prohibidas, en la aprobación del texto de 2002 [A/56/10, pp. 50 y 55, la concordancia de los artículos 22 y 41 continúa la línea anterior [*vid.* el comentario al artículo 22, pp. 183 a 186. Siguiendo a OPPENHEIM y LAUTERPACHT, (1966) Tomo II, vol. I, pp. 142 y ss., las represalias son admisibles, solo y exclusivamente en el caso de delitos internacionales [así fue ya fijado por el Tribunal de Arbitraje entre Portugal y Alemania en su sentencia de 31 de junio de 1928, con ocasión del *incidente de Naulilaa* (*Recueil des Sentencias Arbitrales*, vol. III, p. 1013): «[...] La primera condición –*sine qua non*– del Derecho a ejercer represalias es la de que haya un *motivo* proporcionado por un acto previo, contrario al Derecho de gentes.», sentencia que, junto a la dictada el 30 de junio de 1930 (Asunto *Cysne*), han inspirado los trabajos de la CDI (CDI, *Anuario...*, 1979, II, 2ª parte, pp. 139 y ss.) y pueden ser ejercidas únicamente por órganos estatales como son sus fuerzas armadas, buques de guerra o funcionarios administrativos en cumplimiento de una orden especial de su gobierno; aunque pueden ser ejecutadas contra todo lo que pertenezca o se deba al Estado infractor y sus ciudadanos [aunque, como indica VERDROSS (1976), p. 402, si bien las represalias pueden ejercerse, en principio, sobre cualquier bien jurídico, los tratados internacionales pueden imponer mayores limitaciones], la única represalia posible contra funcionarios o ciudadanos extranjeros es la detención, y nunca deben ser tratados como delincuentes –esto es, no pueden ser sometidos a castigos ni ejecutados–; igualmente, para la legitimidad de las represalias, es necesario haber intentado previamente la reparación a través de la negociación u otros medios amistosos [En primer lugar, para la CDI, sólo en determinados supuestos el Derecho concede al Estado lesionado la facultad de lesionar un Derecho subjetivo internacional del Estado infractor; cuando la consecuencia del acto ilícito, según las normas internacionales, no consista más que en el nacimiento a favor del perjudicado del Derecho a exigir una reparación: «[...] toda acción consistente en reaccionar ante esa infracción de una forma que no esté en conformidad con lo que exige una obligación internacional sigue siendo cabalmente un hecho internacionalmente ilícito». A continuación, proclama idénticas consecuencias en los supuestos en que las disposiciones internacionales, aunque no excluyen la facultad de la aplicación de alguna contramedida, imponen, no obstante: «[...] el deber de no recurrir a tal medida sin haber tratado previamente de obtener la reparación adecuada» (CDI, *Anuario...*, 1979, II, 2ª parte, p. 139), condición impuesta también por el Tribunal arbitral luso-alemán en el *caso Naulilaa* (*Recueil des Sentencias Arbitrales*, vol. III, p. 1014)]. Las represalias han sido configuradas en la doctrina y la jurisprudencia, tal como se ha expuesto, cual *Derecho* que asiste al Estado víctima ante los efectos perjudiciales causados por los actos ilícitos de otro Estado; sin embargo, las represalias, para algún autor, no sólo se encontrarían justificadas y constituirían, en ciertos casos, un Derecho de los Estados, sino, por el contrario, cuando se tratase de agotar todos los medios pacíficos de presión, previendo un posible conflicto bélico, consistirían en una *obligación* [*vid.* en este sentido MARTÍNEZ ALBIACH (1966), p. 61].

¹¹⁰⁵ CDI, Doc. A/51/10, pp. 168-169. El Derecho del Estado lesionado a adoptar contramedidas es limitado. En primer lugar, exige que el Estado infractor no haya cumplido sus obligaciones de cesación y reparación –requisito básico–; en segundo lugar, el Derecho queda supeditado al intento de negociación –salvo las *medidas transitorias de protección* que pueden llegar a ser especialmente intensas en el supuesto

proporcionalidad, a su vez, ha de enjuiciarse atendiendo a dos criterios, uno *cuantitativo*, en función del daño causado por el ilícito precedente, y otro *cualitativo*, atendiendo al interés protegido por la norma conculcada y por la gravedad de la violación¹¹⁰⁶.

de crimen internacional–, al sometimiento de la controversia a un tribunal internacional con facultad para vincular a ambas partes y a que la contramedida no suponga, a su vez, la comisión de un crimen internacional o viole una norma de *ius cogens* (vid. artículos 48 y 50 del *Proyecto de artículos* aprobado en 1996, en el mismo documento, pp. 154-155). En el actual artículo 49.3 queda establecido el principio de reversibilidad, al disponer que, dentro de lo posible, las contramedidas sean adoptadas de modo que permita la reanudación del cumplimiento de las obligaciones suspendidas; suspensión cuyo objeto, de acuerdo con el primer párrafo, debe ser inducir al infractor a cumplir sus obligaciones [A/56/10, pp. 361 a 366].

¹¹⁰⁶ CDI, *Anuario...*, 1992, II, 1ª parte, *Documentos del 44º periodo de sesiones*, p. 25. Para RIPHAGEN (*Informe preliminar sobre la responsabilidad de los Estados*, Doc. A/CN.4/330, CDI, *Anuario...*, 1980, vol II, 1ª parte, pp. 134-135), la proporcionalidad *cuantitativa* y *cualitativa* no serían dissociables y, de hecho, la Comisión, admitiendo la diferenciación sobre la base del artículo 6.2 de la resolución aprobada en 1934 por el Instituto de Derecho Internacional sobre el régimen de las represalias en tiempo de paz, según el cual se debe: «[...] emplear una presión proporcional a la gravedad del acto denunciado como ilícito y a la importancia del daño sufrido (AIDI, 1934, p. 710), no establece una separación taxativa en el estudio de la proporcionalidad. Este requisito, fue configurado por la sentencia arbitral de 31 de junio de 1928: «Incluso admitiendo que el Derecho de gentes no exige que la represalia sea adecuada de forma aproximada a la ofensa, se debería ciertamente considerar como excesivas, y por tanto ilícitas, las represalias fuera de toda proporción respecto al acto que las ha motivado». Doctrina que ha sido reiterada por la sentencia arbitral de 9 de diciembre de 1978 en el asunto sobre *el acuerdo de Servicios Aéreos de 27 de marzo de 1946 (Estados Unidos contra Francia)*, la cual la ha considerado como una regla establecida de Derecho internacional general aplicable a todas las medidas de autoprotección o autotutela [cita tomada de CARRILLO SALCEDO (1991), p. 212]. La proporcionalidad, encuentra un lugar común entre los autores [vid. por todos a OPPENHEIM y LAUTERPACHT, (1966) Tomo II, vol. I, pp. 146; y VERDROSS (1976), p. 402] y que también ha sido recogido por la CDI, para quien las contramedidas lícitas, dejarían de ser legítimas: «[...] en el caso de que no fueran ya proporcionadas a la lesión representada por esa infracción» y, a mayor abundamiento: «[...] aun en los casos de que el hecho internacionalmente ilícito frente al que se trata de reaccionar justificara una reacción que implicase el uso de la fuerza, fuera cual fuese el sujeto encargado de aplicarla, la acción realizada por este concepto no podría en absoluto comprender, por ejemplo, la violación de obligaciones de Derecho internacional humanitario»; la ejecución de medidas de tal alcance «no resultaría nunca “legítima”» (CDI, *Anuario...*, 1979, II, 2ª parte, p. 139). El respeto a los Derechos humanos en la utilización de contramedidas implicaría, desde luego el respeto a los denominados Derechos *fundamentales* o *esenciales* –Derecho a la vida; a no ser sometido a torturas ni tratos crueles, inhumanos o degradantes; a no estar sometido a esclavitud o servidumbre; a no ser encarcelado por incumplimiento de una obligación contractual; Derecho a no ser condenado más que sobre la base de una ley previa; Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, y el Derecho a la libertad de conciencia, pensamiento o religión– contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; respecto a los «no indispensables», puede admitirse que el Estado lesionado no debería de suspender, a modo de contramedida, las formas de asistencia encaminadas a mejorar la situación de la población del Estado infractor, aunque el considerar excluido como contramedida todo lo relativo a la cooperación por el desarrollo no es compartido por un número importante de estadistas (CDI, *Anuario...*, 1992, II, 1ª parte, p. 35). Subraya, sin embargo, la CDI, que: «[...] los Derechos humanos que deben ser considerados inviolables con las contramedidas –los Derechos humanos “indispensables”– no comprenden los Derechos patrimoniales»; bienes que fueron considerados como objeto legítimo de represalias por la Escuela Teológica Española y actitud que en la actualidad se justificaría en el: «[...] domino eminente que el Estado posee sobre la propiedad de sus súbditos, especialmente en lo concerniente a los bienes socialmente comunicables [MARTÍNEZ ALBIACH (1966), pp. 77 y ss] o en la práctica internacional relativa a expropiaciones y bloqueo de activos patrimoniales de extranjeros a modo de contramedida (CDI, *Anuario...*, 1992, *ibidem*). Las represalias no deben tampoco afectar a la inviolabilidad de los agentes diplomáticos u otras personas protegidas, sino limitarse a la restricción de la comunicación entre Estados; ni violar las normas de *ius cogens*, incompatible con su carácter imperativo, ni las obligaciones *erga omnes*, dada la indivisibilidad jurídica del contenido de la obligación (CDI, *Anuario...*, 1992, *ibid.* Pp. 35 a 38). *Vid.*, por último, el comentario al actual artículo 51 del *Proyecto* en A/56/10, pp. 376 a 380.

Son, pues, las contramedidas, un instrumento puesto a disposición de un Estado para obtener, en defecto de otros procedimientos de solución de controversias, tanto la cesación de un hecho ilícito cometido por otro Estado como la reparación, en un sentido amplio, de los perjuicios ocasionados por el mismo¹¹⁰⁷.

Cuando el hecho ilícito consistiese en un crimen internacional, la adopción de contramedidas no sólo sería un Derecho del Estado o los Estados directamente lesionados, sino que también podrían ser puestas en práctica por aquéllos no lesionados o indirectamente lesionados, como parte de las «consecuencias adicionales» de este tipo de actos de las que hablaba RIPHAGEN¹¹⁰⁸.

Con estas contramedidas los Estados lesionados *indirectamente*, en principio, únicamente pueden pretender, como ya se ha manifestado anteriormente, sus Derechos sustantivos ante el ilícito: la cesación del mismo y seguridades y garantías de no repetición¹¹⁰⁹. Con todo, del examen de diversas hipótesis puede extraerse la conclusión de que, en determinadas circunstancias, el Estado realmente perjudicado no está en condiciones de compeler al Estado infractor al cumplimiento de las obligaciones nacidas de la relación de responsabilidad; igualmente puede darse el caso de que las víctimas perjudicadas sean, no otros Estados, –caso de genocidio o ataques graves y manifiestos a los Derechos humanos–, sino la población del propio Estado autor del ilícito; incluso, cuando no existe –supuestos de contaminación ambiental–, ningún Estado o individuo materialmente perjudicado, tampoco podría excluirse la reclamación de una

¹¹⁰⁷ La Comisión, en el Doc. A/51/10, p. 166, puntualiza que las contramedidas no pueden ir más allá de la obtención de la cesación y la reparación y que: «[...] no se puede adoptar contramedidas para infligir un castigo al presunto infractor». La simple buena fe del convencimiento del Estado lesionado que resultase infundada no sería suficiente para justificar la adopción de contramedidas. Cuando el Estado acude a este recurso sobre la base de una evaluación unilateral, lo efectúa por su cuenta y riesgo y puede incurrir en responsabilidad (*ibídem*). *Vid.* igualmente A/56/10, p. 361.

¹¹⁰⁸ RIPHAGEN, *Sexto informe ...*, CDI, *Anuario ...*, 1985, vol. II, 1ª parte, p. 14. Como expresa ARANGIO RUIZ, *Cuarto informe ...*, CDI, *Anuario ...*, 1992, vol. II, 1ª parte, p. 51: «[...] Excluir la licitud de las medidas o reclamaciones individuales de los Estados sería reconocer que las violaciones *erga omnes* de que se trata no dan lugar a responsabilidad, lo que equivaldría a reconocer que las normas conculcadas no son obligatorias».

¹¹⁰⁹ ARANGIO RUIZ, *Cuarto informe ...*, CDI, *Anuario ...*, 1992, vol. II, 1ª parte, pp. 51-52: no pueden exigir, desde luego, una indemnización pecuniaria, pues ningún perjuicio material se les habría causado. El Relator insistió en que se podía solicitar también la restitución en especie –en nota anterior ya se ha mencionado su íntima conexión con la cesación–; respecto a ello, *vid.* también el Doc. A/55/10, pp. 94 a 97, en el que la CDI se planteó el hecho de que, ante una obligación *erga omnes*, todos los Estados, desde el momento en que la violación venía referida a una obligación que incide en los intereses fundamentales de la comunidad internacional, podían exigir la restitución debida al Estado lesionado, aunque éste hiciese dejación de su Derecho.

indemnización por *daños morales*¹¹¹⁰. Con relación a esto último, la codificación del Derecho internacional parece admitir la posibilidad de adoptar contramedidas por los Estados no lesionados, en los supuestos de existencia de un interés colectivo, cuando *así sean solicitadas* por el materialmente perjudicado y, en el ámbito de los crímenes internacionales, en interés de los *beneficiarios* –sin especificar que sean necesariamente Estados– de la obligación violada¹¹¹¹.

No obstante, la incidencia que un crimen internacional podía tener sobre los tan reiteradamente citados intereses fundamentales de la comunidad de naciones, no podía limitarse a la afirmación de unos Derechos de los Estados que, en cuanto tales, pueden ser o no reclamados. Como consecuencias adicionales de la comisión de los crímenes

¹¹¹⁰ CRAWFORD, *Tercer informe sobre la responsabilidad de los Estados*, Doc. A/CN.4/507, Add. 4, párr.s. 412 y 413, ha examinado estas hipótesis y propuso dos artículos –50(A) y 50 (B)– en los que proponía la posibilidad de que un grupo de Estados pudiera adoptar contramedidas en a favor del Estado directamente lesionado cuando éste no poseyera la fuerza suficiente o el necesario peso específico en el ámbito de las relaciones internacionales para hacer valer su Derecho; también en nombre de aquéllos que son protegidos por la obligación violada; Igualmente consideró la posibilidad de la indemnización por daños morales en el supuesto de Estados no dañados de modo directo.

¹¹¹¹ Después de los debates desarrollados en el seno de la CDI (Doc. A/55/10, pp. 91 a 98), el Comité de Redacción (Doc. A/CN.4/L.600, p. 21), ha propuesto el artículo 54, con el siguiente tenor:

«1. Todo Estado que esté habilitado en virtud del párrafo 1 del artículo 49 para invocar la responsabilidad de otro Estado podrá tomar contramedidas a petición y por cuenta de cualquier Estado que haya sido lesionado por la violación, en la medida en que este último Estado esté a su vez habilitado para tomar contramedidas en virtud del presente capítulo.

2. En los casos a que se hace referencia en el artículo 41 [19], cualquier Estado estará habilitado para tomar contramedidas, de conformidad con lo dispuesto en el presente capítulo, en interés de los beneficiarios de la obligación violada».

Esto ha quedado plasmado en el actual artículo 48, aprobado en agosto de 2002, en el que, ante una obligación debida a la comunidad internacional en su conjunto –párrafo 1.b)–, cualquier Estado puede invocar del responsable la ejecución de la obligación de reparación en interés del Estado lesionado o de los beneficiarios de la obligación infringida –párrafo 2.b)– [Doc. A/56/10, pp. 354–355].

A pesar de que CRAWFORD, *Tercer informe ...*, Doc. A/CN.4/507, Add. 4, párr. 413, establecía, en su artículo 50 (A), la posibilidad de contramedidas libres para un grupo de Estados, cuando se tratara de la defensa de un interés colectivo, fruto, por ejemplo, de un tratado multilateral, o de obligaciones *erga omnes* no constitutivas de crimen internacional, la Comisión (A/55/10, pp. 97-98) se mostró contraria a la admisión de esta especie de *contramedidas colectivas*, insistiendo en que no habían adquirido base suficiente en la práctica del Derecho internacional, sino que representaban una suerte de medidas políticas seguidas por un grupo de países occidentales, sin seguimiento en el resto del orbe. Las *contramedidas colectivas*, para algunos miembros de la Comisión, únicamente podrían darse en el seno de una Organización internacional, aunque fuera de ámbito regional. Con todo, esta posibilidad de contramedidas para lo que se denomina obligaciones *erga omnes partes* ha quedado establecida en el párrafo 1 del artículo 48 [A/56/10, pp. 351–352].

internacionales, se mostraban nuevas obligaciones de los otros Estados entre sí de no reconocer o apoyar los resultados éstos¹¹¹².

Se trata, en realidad, de dos categorías distintas de obligaciones, las primeras de contenido negativo y la segunda con dimensión positiva. Así la primera categoría comprende las obligaciones de no reconocimiento de la situación creada por el crimen internacional y las de no prestar asistencia al Estado autor del ilícito; la segunda contiene la obligación positiva de cooperar con otros Estados en el desarrollo de las obligaciones precisadas, al igual que en las medidas adoptadas para eliminar las consecuencias del crimen¹¹¹³.

¹¹¹² RIPHAGEN, *Sexto informe ...*, CDI, *Anuario ...*, 1985, vol. II, 1ª parte, p. 14. El Relator Especial, en la propuesta del artículo 14 de la Segunda parte del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*, establecía en el párrafo 2:

«Un crimen internacional cometido por un Estado crea para todos los demás Estados la obligación:

- a) de no reconocer la legalidad de la situación originada por ese crimen;
- b) de no prestar ayuda ni asistencia al Estado que haya cometido tal crimen para mantener la situación originada por ese crimen; y
- c) de unirse a otros Estados para prestarse asistencia mutua en la ejecución de las obligaciones enunciadas en los apartados *a* y *b*».

La CDI, en el *Proyecto* aprobado en primera lectura en 1996, acogió este texto prácticamente de modo literal en el artículo 53, a la vez que añadía un apartado d): «Cooperar con otros Estados en la aplicación de medidas destinadas a eliminar las consecuencias del crimen». En virtud de este precepto, afirmaba la Comisión: «[...]se imponen obligaciones a *todos* los Estados y la participación de todos los Estados se considera que se refleja en el interés de todos ellos en prevenir y reprimir los crímenes internacionales que, por definición (art. 19), menoscaban “los intereses fundamentales de la comunidad internacional”».

Sin embargo, CRAWFORD, en su *Tercer informe ...*, Doc. A/CN.4/507, Add. 4, párrafo 412, en su intento por eliminar la noción de crimen internacional –asunto que se tratará en la siguiente rúbrica de este trabajo–, propuso un artículo 51, supletorio del anterior, en cuyo párrafo 3 recogía, aproximadamente, los apartados *a*, *b* del artículo 53, pero refundía los dos siguientes en otro, *c*), del siguiente tenor: «[...] Cooperar en la aplicación de las medidas encaminadas a poner fin a la violación y, en la medida de lo posible, eliminar sus consecuencias». La propuesta del actual Relator fue muy debatida en el seno de la Comisión (*vid.* Doc. A/55/10, pp. 95 a 98). Se le reprochaba que la cooperación establecida en el apartado *c*) podía entenderse no a las medidas adoptadas por la comunidad internacional –que habría calificado en cuanto tal el hecho ilícito como crimen internacional–, sino a las tomadas unilateralmente por el Estado presuntamente lesionado cuya calificación de los hechos se habría realizado sólo desde la óptica de sus intereses. Igualmente, hubo una viva oposición a la inclusión –realizada por el Relator en los apartados 2 y 4 de la norma propuesta– de referencias a consecuencias penales y a la posibilidad de *medidas punitivas*. El artículo 42 [51, 53] propuesto tras los debates por el Comité de Redacción en segunda lectura (Doc. A/CN.4/L.600, p. 15), después de omitir toda connotación penal, dejaba incólumes los apartados *a* y *b* sugeridos por CRAWFORD –y que, en el fondo, son los mismos ofertados por RIPHAGEN– y establece un apartado *c*, a mi juicio, todavía más vaporoso y ambiguo, por cuanto que establece el deber de cooperación, *en cuanto sea posible*, para poner fin a la violación, sin extenderse en nada más. El actual artículo 41 establece las dos obligaciones de no reconocer como lícita la situación resultante y de no prestar ayuda ni asistencia al responsable para mantenerla; respecto al deber de cooperación, lo remite al empleo de medios lícitos, sin especificar cuáles [A/56/10, p. 55].

¹¹¹³ CDI, Doc. A/51/10, p. 157; A/56/10, pp. 310 a 315.

Todas las obligaciones de la segunda categoría se fundan en la premisa de la *solidaridad internacional*, en el reconocimiento de que es necesaria una respuesta colectiva de todos los Estados para contrarrestar los efectos de un crimen internacional¹¹¹⁴. Tal como ha manifestado RIPHAGEN, la naturaleza de las medidas de solidaridad y los procedimientos internacionales para organizarlas son susceptibles de determinación por la comunidad internacional en su conjunto siempre que ésta reconozca determinados hechos como constitutivos de un crimen internacional; pero lo expresado anteriormente podría ser reconocido como el *mínimo de solidaridad necesaria*¹¹¹⁵.

Se ha apuntado, con bastante acierto, que esta solidaridad, plasmada en el deber de apoyar las contramedidas legítimas de otros Estados, definido de modo ambiguo en el *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*, únicamente puede tener verdadero sentido en el marco de alguna forma de mecanismo internacional de adopción de decisiones¹¹¹⁶. De hecho, la toma de medidas o reclamaciones efectuada unilateralmente por los Estados, aun tratándose de providencias colectivas, se plantea únicamente si fracasa un sistema institucional¹¹¹⁷; pero no puede excluirse precisamente por ello, porque no existe, generalmente, un sistema colectivo organizado, no para todos los supuestos¹¹¹⁸.

¹¹¹⁴ CDI, Doc. A/51/10, *ibidem*.

¹¹¹⁵ RIPHAGEN, *Sexto informe ...*, CDI, *Anuario ...*, 1985, vol. II, 1ª parte, p. 14.

¹¹¹⁶ RIPHAGEN, *Cuarto informe ...*, CDI, *Anuario ...*, 1983, vol. II, 1ª parte, p. 13. El Relator parte de un ejemplo: Si la contramedida adoptada por el Estado A contra el Estado B es un boicoteo, es muy posible que otros Estados se opongan contra la extensión de un boicoteo *primario* –negativa a mantener relaciones económicas por parte del Estado A respecto al Estado B– a un boicoteo *secundario* –negativa a mantener relaciones económicas entre el Estado A y el Estado C que mantiene relaciones comerciales con el Estado B– o incluso a un boicoteo *terciario* –negativa a mantener relaciones económicas con el Estado B, quien, a su vez, las mantiene con el Estado C–.

¹¹¹⁷ ARANGIO RUIZ, *Cuarto informe ...*, CDI, *Anuario ...*, 1992, vol. II, 1ª parte, p. 51. La Comisión, en su comentario al artículo 53 del *Proyecto* aprobado en 1996 concluye con la afirmación que dicha norma pretende: «[...] robustecer y apoyar medidas más extensas que puedan adoptar los Estados por medio de organizaciones internacionales en respuesta a un crimen» (CDI, Doc. A/51/10, p. 158).

¹¹¹⁸ ARANGIO RUIZ, *Cuarto informe ...*, *ibidem*: excluir la licitud de las medidas o reclamaciones individuales de los Estados –aun indirectamente lesionados– sería reconocer que las violaciones de las obligaciones *erga omnes* de que se trata no dan lugar a responsabilidad, lo que equivaldría a reconocer que las normas conculcadas no son obligatorias. Como subraya RUILOBA SANTANA (1973-1974), la figura de las obligaciones *erga omnes* se mueve todavía dentro de un planteamiento relativista: no serían tanto obligaciones frente a la comunidad internacional como ente social distinto, cuanto obligaciones frente a todos y cada uno de sus miembros. No obstante, en opinión de FERRER LLORET (1998), pp. 250 a 253, la inclusión del apartado *b)* en el artículo 50 del *Proyecto de artículos* aprobado en 1996, mostraría la opción de la Comisión de Derecho Internacional a favor de las acciones institucionalizadas y un modo de imponer serias restricciones a las contramedidas descentralizadas.

Como conclusión, podría, pues, afirmarse que, ante la comisión de un hecho ilícito que pudiera calificarse como crimen internacional, caben tanto las medidas de *autotutela* llevadas a cabo de forma individual por los Estados para asegurar el cumplimiento de una obligación infringida, como las *sanciones* impuestas por la comunidad internacional institucionalizada como consecuencia de la gravedad que para ella en su conjunto posee la violación¹¹¹⁹.

Esto cobraría especial importancia en el asunto del que se ocupa este trabajo. Una violación grave, flagrante y continuada de los Derechos humanos en un Estado daría pie a la posibilidad de una intervención lícita por parte de otros Estados con objeto de obtener la cesación de la violación, la obtención de garantías de no repetición de estos hechos y la satisfacción de las víctimas. Actuación que, en principio, podría darse tanto en el seno de una organización internacional, de ámbito global o regional, como de modo descentralizado¹¹²⁰.

A pesar de lo dicho en el capítulo anterior y por mucho que la aprobación por parte de la Comisión de Derecho Internacional durante su 53º período de sesiones, en agosto de 2002, del nuevo texto del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*, haya significado para algunos, siguiendo a KOSSENNIEMI, el establecimiento del Derecho internacional como un *gentle civilizer of nations*¹¹²¹, el desarrollo del concepto de crimen internacional, y lo que es más importante, las consecuencias del mismo, sufrió un súbito revés. Abandonada esta noción a favor de la de *violación grave de obligaciones derivadas de normas imperativas de Derecho internacional general*, se impuso el formalismo y pragmatismo invocado por el Relator Especial en orden a la aplicación de

¹¹¹⁹ CDI, *Anuario...*, 1979, II, 2ª parte, p.142: la afirmación progresiva en el Derecho internacional contemporáneo del principio de que determinadas obligaciones, las denominadas *erga omnes*, poseen tal alcance que la violación de una de ellas debe ser considerada como una infracción cometida contra todos los miembros de la colectividad, no sólo contra el Estado o Estados directamente afectados, ha llevado a la comunidad internacional a orientarse hacia un sistema que reserva a instituciones internacionales distintas de los Estados la función previa de determinar la existencia de una infracción de esas obligaciones y, a continuación, decidir acerca de las medidas que deben adoptarse y de su ejecución. *Vid.* al respecto GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y SÁENZ DE SANTA MARÍA (2008), pp. 391–392. En opinión de MARIÑO MENÉNDEZ (1993), p. 484, para hacer eficaz la responsabilidad internacional de un Estado que persista en el incumplimiento de sus obligaciones, las Naciones Unidas, si quieren sustituir la acción unilateral del Estado reclamante, únicamente pueden optar por el recurso a las medidas colectivas de sanción.

¹¹²⁰ Doc. A/56/10, p. 310: no obstante, se indica que los medios institucionalizados serán a menudo los únicos realmente eficaces.

¹¹²¹ BEDERMAN (2002), p. 817.

las contramedidas¹¹²², y se obvió que estas pudiesen suponer en estos casos un régimen especialmente agravado. A su vez, se ha descartado completamente que, aun en situaciones especialmente graves, como la violación en masa de los Derechos humanos, pueda recurrirse legítimamente al empleo de la fuerza fuera del marco de las Naciones Unidas.

III. CRÍTICA A LA DISTINCIÓN ENTRE CRÍMENES Y DELITOS INTERNACIONALES. DESAPARICIÓN DEL CONCEPTO Y SUSTITUCIÓN POR EL DE *VIOLACIONES GRAVES DE OBLIGACIONES ESENCIALES PARA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL*

Cuando la Comisión de Derecho Internacional decidió por vez primera distinguir entre delitos y crímenes internacionales, configuró estos, tal como se acaba de exponer, a manera de una suerte de *delitos cualificados* y, en consecuencia, pensó en dos regímenes distintos de responsabilidad, uno ordinario y agravado el otro¹¹²³.

Sin embargo, por mucho que la Comisión adoptara por unanimidad, en julio de 1976, el texto del artículo 19 del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*, nunca cesaron las críticas al mismo por parte de un sector de la doctrina ni las presiones de algunos miembros de este órgano y de ciertos Estados, minoritarios pero influyentes¹¹²⁴.

¹¹²² BEDERMAN, op. cit., pp. 826–827.

¹¹²³ CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 2ª parte, pp. 116-117. *Vid.* igualmente CRAWFORD, Doc. A/CN.4/490/Add. 2/Rev. 1, p. 12 y A/CN.4/490/Add. 3, pp. 2-3.

¹¹²⁴ PELLET (1996), p. 18: presiones que condujeron a un compromiso reflejado en la Resolución 50/45, de 11 de diciembre de 1995, de la Asamblea General, por la que se instaba a la Comisión a *retomar* sus trabajos de modo que la primera lectura pudiera estar acabada en 1996 y a que tuviera en consideración las opiniones divergentes expresadas durante el debate desarrollado por la Sexta Comisión [*vid.* CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. I, en el que se reflejan las posturas de los distintos miembros de la Comisión. Un resumen de las principales objeciones se encuentra en VILARIÑO PINTOS (1982), pp. 363 a 367, especialmente en las notas a pie de página], con objeto de que pudieran ser desarrolladas ciertas *aproximaciones alternativas* en caso de necesidad. Las opiniones divergentes atendían al fundamento de la distinción entre delitos y crímenes internacionales, mientras que las aproximaciones alternativas consistían en redactar la Segunda parte del *Proyecto de artículos* sobre la base de dos hipótesis: sostener o suprimir estos conceptos. Aunque el concepto de crimen internacional se mantuvo en el texto aprobado en primera lectura en 1996, no sin polémica, la cuestión fue de nuevo propuesta por CRAWFORD en su *Primer informe sobre la responsabilidad de los Estados* (Doc. A/CN.4/490/Add. 2 y 3) a instancia de la Comisión en 1998 (*vid.* Doc. A/53/10). Tampoco han faltado las críticas por parte de los Estados en sus observaciones al contenido del artículo 19 (Doc. A/CN.4/488/Add. 1 a 3 y A/CN.4/492) y, por último, la Comisión ha variado de postura, mostrándose favorable a la suspensión de la distinción entre ambos tipos de ilícitos (*vid.* Doc. A/55/10, p. 12 y 96).

La oposición a la conservación de la noción de crimen internacional se ha fundamentado en los siguientes aspectos: *a)* la definición del mismo recogida en el artículo 19, *b)* la cuestión de la determinación de la existencia de un crimen internacional; *c)* la posible atribución de responsabilidad penal al Estado y, *d)* la no existencia, en realidad, de un régimen de responsabilidad diferenciado para este tipo de ilícitos.

1.- La definición de crimen internacional contenida en el *Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad de los Estados*

Recordemos que, según el artículo 19.2, constituía un crimen internacional:

«El hecho internacionalmente ilícito resultante de una violación por un Estado de una obligación internacional tan esencial para la salvaguardia de los intereses fundamentales de la comunidad internacional que su violación está reconocida como crimen por esa comunidad en su conjunto constituye un crimen internacional».

Una de las primeras objeciones procede del contenido tautológico del texto: «[...] s'embarrasse apparemment d'une laborieuse tautologie et parait *a priori* céder à la logique étrange qui consiste à faire dépendre le contenu d'une obligation de la qualification de sa violation»¹¹²⁵.

En realidad, la definición de crimen internacional es la misma que la correspondiente a las normas imperativas de Derecho internacional general –*ius cogens*– ofrecida por el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, comúnmente aceptada en la actualidad; es decir, en un principio, un crimen no sería sino una violación, fuera del ámbito contractual, de una norma de *ius cogens*¹¹²⁶.

En primer lugar, cabría decir, como ya se ha tenido oportunidad de indicar, que no toda violación de una norma imperativa da lugar a la comisión de un crimen

¹¹²⁵ DUPUY (1980), p. 460; en parecido sentido FERRER LLORET (1998), p. 258. *Vid.* también CRAWFORD, A/CN.4/490/Add. 1, p. 3.

¹¹²⁶ DUPUY, *op. cit.*, pp. 460-461. *Vid.* también CRAWFORD, A/CN.4/490/Add. 1, *ibidem*. De acuerdo con el artículo 53 de la Convención de Viena: «[...] una norma imperativa de Derecho Internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto».

internacional¹¹²⁷. Pero, además, esta violación, debe ser aceptada y reconocida como crimen por la *comunidad internacional en su conjunto*. ¿Qué quiere manifestarse con esta expresión?

En principio, para la Comisión de Derecho Internacional, no se trataría en absoluto: «[...] de exigir un reconocimiento unánime por todos los miembros de esta comunidad y atribuir de este modo a cada Estado un inconcebible Derecho de veto», sino que se pretendería que fuera reconocido por los *componentes esenciales* de dicha comunidad¹¹²⁸. Noción tomada de AGO, para quien dichos componentes esenciales estaban constituidos por los Estados occidentales y los Estados socialistas, los Estados desarrollados y los Estados en vías de desarrollo¹¹²⁹. Pero esto equivalía a decir, prácticamente, en el momento en que fue formulada, *todos* los miembros de la sociedad internacional, salvo que se entendiese que bastaba con la adhesión de los principales representantes –o una muestra significativa– de dichos grupos de Estados¹¹³⁰.

También se ha apuntado que la *esencialidad* de los componentes podría variar en función de la materia sobre la que tratase la norma conculcada¹¹³¹, o venir referida al conjunto de Estados que representen el colectivo de *intereses relevantes* para la configuración de cada obligación fundamental¹¹³².

¹¹²⁷ CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 2ª parte, p. 118. No obstante, ha habido autores como BROWNLIE (1966), p. 415, que han tendido a incluir en la categoría de crímenes internacionales las violaciones de todas las obligaciones nacidas de normas de *ius cogens*. A la vista del texto del artículo 19 del *Proyecto de artículos* no es posible admitir esta postura. A la vulneración de las normas imperativas que señala en su párrafo 3 añade un componente cualitativo y otro cuantitativo: deben ser violaciones *graves* y *masivas* o en *gran escala* [vid. la reflexión de PELLET (1996), p. 20, sobre ello, aunque se refiera al concepto de obligaciones *erga omnes*].

¹¹²⁸ *Anuario ...*, 1976, vol. II, 2ª parte, p. 118.

¹¹²⁹ AGO, «Droit des traités à la lumière de la Convention de Vienne», *RCADI*, núm. 134 (1977-III), p. 323, citado por GUTIERREZ ESPADA (1990), p. 222, *apud* nota 93. Para este autor, todos estos grupos de Estados debían de intervenir en la configuración de una norma imperativa y: «[...] no únicamente algunos de los componentes de dicha comunidad, con exclusión de otros» (*Quinto informe...CDI, Anuario ...*, 1976, vol. II, 1ª parte, p. 42, *apud* nota 195).

¹¹³⁰ Eso podría deducirse del mismo AGO, CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. I, p. 312: la expresión *todos los componentes esenciales de la comunidad internacional* se referiría no a todos los Estados, sino a los principales grupos de Estados. Esta manifestación por *grupos* parecería indicar que dentro de cada uno tampoco sería necesaria la unanimidad.

¹¹³¹ Así, para GUTIERREZ ESPADA (1990), p. 223: «[...] dada la generalidad y universalidad del interés protegido por la norma que prohíbe el uso de la fuerza parece claro que su imperatividad debe pasar por la aceptación de los tres principales grupos de Estados a estos efectos: el occidental, el “socialista” y el Tercer Mundo». A contrario, una norma que no tuviera el alcance de la que proscribía el empleo de la fuerza, podría, entonces, contar con una aquiescencia más reducida.

¹¹³² CARDONA LLORÉNS (1985), p. 383.

Respecto a los *grupos de Estados* esenciales, es preciso tener en cuenta que los tomados en consideración en el instante de enunciar la hipótesis, ya no existen, por lo menos uno de ellos: el bloque socialista. En el mundo multipolar surgido de la postguerra fría ¿cuáles son los grupos de Estados susceptibles de ser considerados como esenciales a efectos de representar a la comunidad internacional en su conjunto?¹¹³³ Desde otra óptica, reducir la representatividad al asentimiento de los países que poseen un interés relevante colisiona frontalmente con los conceptos de crimen internacional, normas de *ius cogens* y obligaciones *erga omnes*, desde el momento en que, por definición, todos ellos atañen a *intereses fundamentales de la comunidad mundial, de toda ella*. De ahí que deba admitirse que sea necesaria la existencia de un número de Estados suficientemente elevado que, con cierta permanencia, representen a la comunidad internacional, sin que quepa reducirlo a particulares sujetos especialmente importantes por su mayor influencia, de uno u otro orden, en el ámbito internacional; es decir que la esencialidad ha de venir referida no sólo a un aspecto cualitativo, sino también numérico¹¹³⁴.

Aceptando esta premisa, lo cierto es que el panorama, aparentemente, es desolador. Mientras que algunos autores criticaban los ejemplos de crímenes internacionales propuestos en el artículo 19, por insuficientes¹¹³⁵, o el hecho de que no se

¹¹³³ La aparición de un nuevo orden internacional de naturaleza multipolar y los retos a los que se enfrenta la comunidad de Estados ha sido objeto de numerosos trabajos; no obstante, sobre el tema pueden consultarse BERNARD COHEN (1980), p. 73 (quien, adelantándose una década a la caída de la URSS, ya anunciaba que en el panorama mundial se adivinaban incipientes y múltiples centros de poder); TAMAMES (1991), p. 150 y ss.; KING y SCHNEIDER (1992), pp. 7 a 100; DROR (1995), pp. 92 a 105, HUNTINGTON (1997), *in totum* (por mucho que se disienta de sus polémicas proposiciones, no por ello deja de ser un excelente estudio), especialmente pp. 21 a 30, o VERSTRYNGE (1997), pp. 25 a 50. Con relación a la incertidumbre existente en torno al futuro de los antiguos países de la órbita socialista, véase DAHRENDORF (1991), al completo.

¹¹³⁴ VILARIÑO PINTOS (1982), pp. 363-364.

¹¹³⁵ Por ejemplo, BROWNLIE (1966), p. 415 y ss., o BLANC ALTEMIR (1990), pp. 283 a 408, con relación a los Derechos humanos. A ellos, podría añadirse lo consignado en el informe de Theo VAN BOVEN, de 2 de julio de 1993, remitido a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Doc. E/CN.4/Sub. 2/1993/8, pp. 7-8) respecto a que el *Proyecto de código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad*, en sus artículos 19 a 21 no sólo se refiere –como hace el *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*– a la esclavitud, el genocidio o el *apartheid*, sino también al asesinato; la tortura, la persecución por motivos sociales, políticos, raciales, religiosos o culturales de una manera sistemática o masiva, o la deportación o el traslado forzoso de poblaciones. De igual modo remite al artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, contenedor de las normas humanitarias mínimas que se han de respetar *en cualquier tiempo y lugar* y que prohíbe los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios; la toma de rehenes; los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes, y las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados; disposiciones ampliadas en el artículo 75 del Protocolo I de los Convenios de Ginebra, de 1977, y en la *Declaración de Normas Humanitarias Mínimas*, aprobada en Torku el 2 de

configurarán en un régimen de igualdad con la agresión, al hacerlos depender de un criterio cuantitativo¹¹³⁶, las tendencias manifestadas por los Estados apuntaban en una dirección bien distinta. En este sentido, recuerda DUPUY cómo la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1960, *Declaración sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales*, no fue adoptada por unanimidad, sino que se vio sometida a una viva hostilidad por parte de una minoría de Estados miembros; o las numerosas abstenciones en las resoluciones relativas al medio ambiente y la falta de ratificaciones en las convenciones a él dedicadas¹¹³⁷.

Tomemos, por ilustrativo, el caso de los Derechos humanos. A pesar de las constantes invocaciones de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* adoptada en 1948 y de los Pactos Internacionales que la siguieron, HUNTIGTON ha analizado de modo incisivo cómo estos textos, en la actualidad, son menos relevantes para gran parte de la sociedad mundial que durante la etapa inmediatamente posterior a la Segunda Gran Guerra¹¹³⁸. Además, Estados que formalmente se muestran a favor de la defensa de los Derechos humanos, a la hora de apoyar las medidas de *solidaridad mínima* de que hablaba RIPHAGEN, muestran gran reticencia debido al coste económico y político que han de arrostrar¹¹³⁹.

diciembre de 1990 (Doc. E/CN.4/Sub. 2/1991/55). Vid. igualmente los artículos 6 y 7 del *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* [A/Conf. 183/9, de 17 de julio de 1998, aunque en este trabajo se emplea el texto aparecido en *REDM*, núm. 75 (2000), pp. 493 a 574, el cual incorpora las correcciones de 10 de noviembre de 1998, 12 de julio y 30 de noviembre de 1999, así como la de 8 de mayo de 2000].

¹¹³⁶ VILARIÑO PINTOS (1982), p. 365.

¹¹³⁷ DUPUY (1980), pp. 465 a 467.

¹¹³⁸ HUNTIGTON (1997), pp. 231 a 235: Presentado como un esfuerzo netamente occidental de preservar el respeto a los Derechos humanos, los intentos efectuados en la sede de las Naciones Unidas de obtener resoluciones condenatorias contra Estados que manifiestamente los violaban, casi siempre quedaron –salvo excepciones contadas– en proyectos frustrados. Para el autor, las diferencias acerca de los Derechos humanos, así como la limitada capacidad de Occidente para alcanzar sus objetivos, se habrían puesto claramente de manifiesto en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en junio de 1993. La Declaración final no contenía ninguna ratificación explícita de los Derechos a la libertad de expresión, de prensa, de reunión y de religión y en muchos aspectos se presentaba más débil que la *Declaración* de 1948; pero es que, además, dos meses antes de la Conferencia, los países asiáticos más reticentes a la misma se habían reunido en Bangkok y aprobaron una declaración en el sentido de que los Derechos humanos se debían considerar: «[...] en el marco [...] de las particularidades nacionales y regionales, y en el contexto de los diversos bagajes históricos, religiosos y culturales»; consideraban que el control del cumplimiento de los Derechos humanos violaba la soberanía estatal y que condicionar la asistencia económica a la actuación en dicha materia era contraria al Derecho al desarrollo. Véase también, al respecto, el examen de la aprobación por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de la Resolución 47/1994 sobre *Derechos humanos y medidas coercitivas unilaterales* –en la que se condena que algunos Estados puedan hacer uso de medidas unilaterales contra países en vías de desarrollo utilizando su posición predominante en la economía mundial–, efectuada por FERRER LLORET (1998), pp. 237-238.

¹¹³⁹ FERRER LLORET, op. cit., pp. 276-277.

Por otro lado, no faltan Estados –algunos de los cuales podrían formar parte de esos *componentes esenciales* de la comunidad internacional, antes citados– que se muestran incluso contrarios a la existencia de la noción de crimen internacional. En las observaciones de algunos gobiernos al texto del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*, aprobado en primera lectura por la Comisión de Derecho Internacional en 1996, los Estados Unidos de América, por ejemplo, se han opuesto vigorosamente a las disposiciones relativas al concepto de crimen de Estado, al considerarlas carentes de fundamento en el Derecho internacional consuetudinario y por, en su opinión, reducir la eficacia del régimen de la responsabilidad en su conjunto¹¹⁴⁰. Para Francia, con el artículo 19 parece darse la impresión de que se intenta conferir carácter penal al Derecho internacional público, en contradicción con el existente que, por el contrario, pone su énfasis en la reparación y la indemnización¹¹⁴¹. Alemania ha puesto el acento en que la noción de crimen internacional no tiene respaldo en la práctica internacional, puede menoscabar el principio de responsabilidad penal individual y es incompatible con el principio de igualdad de los Estados; además, la comunidad internacional dispone ya de mecanismos institucionales, jurídicos y políticos adecuados para reaccionar ante hechos reprobados mundialmente, en concreto el Capítulo VII de la

¹¹⁴⁰ CRAWFORD, Doc. A/CN.4/490/Add. 1, pp. 6-7. Los elementos tenidos en cuenta al manifestar dicha opinión fueron los siguientes: a) la *redundancia institucional* que existe en torno a la noción de crímenes internacionales, dado el papel desempeñado actualmente por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sus órganos subsidiarios y la futura Corte Penal Internacional; b) la utilización de términos *abstractos e imprecisos* en el artículo 19.2; c) la tendencia de dicho precepto a restar importancia a otras violaciones de la responsabilidad de los Estados y a la atención que se les presta; d) su contradicción con el principio de *responsabilidad individual*, y e) la confusión de límites que tiende a producir, entre otras cuestiones, entre el interés de los Estados en que se cumplan las normas en general y su *legitimación* para denunciar una violación determinada (Doc. A/CN.4/488, observaciones de los EEUU con relación al artículo 19 y el párrafo 3 del artículo 40).

¹¹⁴¹ CRAWFORD, Doc. A/CN.4/490/Add. 1, pp. 7-8. Según el gobierno francés, la responsabilidad internacional no es de carácter civil ni penal, sino una responsabilidad *sui generis*; aunque la gravedad varíe de unos ilícitos a otros, la dicotomía entre *crímenes* y *delitos* es *vaga e inoperante*. No existe en el Derecho internacional ni un sujeto capaz de atribuir responsabilidad penal a los Estados, ni que vele por el cumplimiento de cualquier norma penal que pueda ser aplicable: en una sociedad de más de 180 Estados soberanos con Derecho a imponer sanciones, es difícil entender que pueda sancionarse penalmente a los titulares de la soberanía. Al contrario, las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas no poseen intención *punitiva*, sino que únicamente adquieren su carácter coercitivo cuando es necesaria su eficacia para el restablecimiento de la paz y seguridad internacionales (Doc. A/CN.4/488, observaciones de Francia al artículo 19). Irlanda, en sentido parecido, expresó sus dudas respecto a que el Derecho internacional vigente reconozca una responsabilidad penal de los Estados distinta de la responsabilidad del Estado por los actos delictivos cometidos por las personas individuales; a pesar de la admisión de la existencia de obligaciones *erga omnes*, se requiere otro *salto cuantitativo* para llegar a la imputación de responsabilidad penal a un Estado. Por otra parte, no puede considerarse útil ni justo imponer sanciones penales a un Estado, dado que en multitud de situaciones, la principal víctima de los crímenes va a ser la propia población del mismo (A/CN.4/488, observaciones de Irlanda al artículo 19).

Carta de las Naciones Unidas¹¹⁴². Opinión seguida, en cierto modo, por Austria¹¹⁴³. El Reino Unido, por su parte, subraya el hecho de que las consecuencias reales atribuidas a los crímenes internacionales parecen tener poca relevancia práctica y, cuando la poseen, son inviables¹¹⁴⁴.

De ahí que CRAWFORD, en el informe elevado a la Comisión de Derecho Internacional en mayo de 1998, expresase que el artículo 19, en general, era percibido *como un proceso de desarrollo del Derecho internacional y no como una codificación del existente*¹¹⁴⁵.

2.- La determinación de la existencia de un crimen internacional

Ya RIPHAGEN, en 1982, al referirse a las consecuencias de un crimen internacional, planteaba la cuestión del Derecho de todo Estado a responder por iniciativa propia a la violación de una obligación de este tipo y afirmaba que, en principio, y salvo en el caso de hechos ilícitos bilaterales o multilaterales –uno o varios Estados especialmente perjudicados–, la respuesta debería ser negativa: un Estado no puede asumir por sí solo la función de *gendarme de la comunidad internacional*, a la par que se mostraba partidario, tanto en la declaración de la calificación de los hechos como de la adopción de contramedidas, de una acción institucional¹¹⁴⁶.

A la vista del subjetivismo de las alegaciones unilaterales cuando se invocase la comisión de un crimen internacional –especialmente cuando se derivase de conceptos no suficientemente determinados en la norma–, algunos autores y Estados han insistido en que toda controversia que surja en torno a la materia sea sometida a un órgano internacional, como podría ser el Tribunal Internacional de Justicia, sin perjuicio de las

¹¹⁴² CRAWFORD, Doc. A/CN.4/490/Add. 1, p. 7 y Doc. A/CN.4/488, observaciones de Alemania a la segunda parte del Capítulo IV del *Proyecto de artículos*.

¹¹⁴³ CRAWFORD, Doc. A/CN.4/490/Add. 1, p. 8 y Doc. A/CN.4/488, observaciones de Austria al artículo 19.

¹¹⁴⁴ CRAWFORD, Doc. A/CN.4/490/Add. 1, p. 8 y Doc. A/CN.4/488, observaciones del Reino Unido al artículo 19. Igualmente, coincide con los Estados Unidos –lógicamente– en que no existe fundamento alguno en el Derecho internacional consuetudinario que justifique la existencia del concepto de crimen internacional.

¹¹⁴⁵ CRAWFORD, Doc. A/CN.4/490/Add. 1, p. 10.

¹¹⁴⁶ RIPHAGEN, *Tercer informe ...*, CDI, *Anuario ...*, 1982, vol. II, 1ª parte, p. 53.

competencias que pudiesen corresponder al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas¹¹⁴⁷.

ARANGIO RUIZ, en su *Séptimo informe sobre la responsabilidad de los Estados*, propuso un sistema de determinación de los hechos en el que hacía intervenir a la Asamblea General de las Naciones Unidas, al Consejo de Seguridad y a la Corte Internacional de Justicia, los primeros no en función del papel asignado por la Carta de la Organización, sino mediante funciones encomendadas al efecto por un instrumento internacional sobre responsabilidad¹¹⁴⁸. Propuesta que fue rechazada por la Comisión de Derecho Internacional, sobre las bases de que podía dar lugar a problemas de competencia entre el Consejo y la Asamblea, además de constituir un proceso lento y *pesado*¹¹⁴⁹. Igualmente rechazó otras proposiciones, en el sentido de someter la cuestión a una Comisión de Conciliación y al arbitraje –instrumentos dedicados a la solución de controversias en la Tercera parte del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*, artículos 57 y 58 y Anexos I y II, aprobado en 1996– o al Tribunal Internacional de Justicia directamente¹¹⁵⁰.

La Comisión optó, antes bien, por limitarse a declarar la responsabilidad de los Estados que adoptasen medidas coercitivas desproporcionadas o injustificadas, por una parte, y el recurso a la intervención del Consejo de Seguridad, por otra¹¹⁵¹, lo que equivalía, en realidad, a dejar el problema sin resolver, pues como advirtió el entonces

¹¹⁴⁷ DÍEZ DE VELASCO (1999), pp. 691-692, citando también a CARRILLO SALCEDO, *La distinción entre crímenes y delitos internacionales. Una posible aportación iberoamericana a la codificación y desarrollo progresivo del Derecho de la responsabilidad internacional de los Estados* (Anteproyecto de ponencia para el XII Congreso del IHLADI, Mérida, Venezuela, 1980), Madrid, 1979, pp. 14-15). Respecto a la postura de los Estados, Mongolia y Dinamarca, en representación de los países nórdicos, en las observaciones efectuadas en 1998 al *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*, se manifestaron a favor de que fuera un órgano judicial o un foro internacional el que determinase la existencia de un crimen internacional (CRAWFORD, Doc. A/CN.4/490/Add. 1, p. 9 y Doc. A/CN.4/488, observaciones de Mongolia y de los países nórdicos respecto al artículo 19).

¹¹⁴⁸ ARANGIO RUIZ, Doc. A/CN.4/469 y Add. 2, párrafos 70 a 119 y 140 a 146. La Asamblea estaría llamada a calificar el hecho como crimen internacional por mayoría de 2/3 y dado que, en la determinación de un crimen internacional, se trataría más bien de una controversia que de una situación, el recurso al Tribunal Internacional de Justicia se configuraría no como una opción facultativa, sino como un acto obligado por el Consejo de Seguridad, el cual llevaría el peso y dirección de las medidas susceptibles de ser adoptadas.

¹¹⁴⁹ CDI, Doc. A/50/10, párrs. 304 a 339. *Vid.* también PELLET (1996), p. 31. La respuesta del Relator Especial a la denegación de su propuesta se encuentra en su *Octavo informe sobre la responsabilidad de los Estados*, Doc. A/CN.4/476, pp. 9 a 13.

¹¹⁵⁰ Doc. A/51/10, p. 156 a 159.

¹¹⁵¹ Doc. A/51/10, p. 157.

Relator Especial, la alternativa consistía: «[...] bien en una medida unilateral y posiblemente arbitraria por parte de un Estado o grupo de Estados presuntamente lesionados o bien las decisiones meramente políticas de un órgano político y las medidas autorizadas por ese órgano», con el gran riesgo: «[...] de que los Estados “fuertes” adopten posiciones selectivas, ya sea a título individual o colectivo»¹¹⁵².

De hecho, quedaban pendientes dos cuestiones especialmente controvertidas: *a*) la respuesta general se efectuaba sólo en oposición a graves violaciones de obligaciones colectivas; pero, especialmente en los supuestos de conculcación de los Derechos humanos los perjudicados directamente eran los súbditos del Estado infractor, por lo que quedaba al albur del resto de los Estados la apreciación de la situación y las medidas susceptibles de ser adoptadas, algunas de las cuales podían ser contraproducentes en vistas a aliviar la situación de dichos perjudicados; y *b*) en casos controvertidos, la reacción del Estado lesionado, no sólo proporcionaba un indicio de la legitimidad del recurso a las contramedidas, sino que pasaba a adquirir un carácter decisivo¹¹⁵³.

A este respecto, ya RIPHAGEN se mostraba partidario de admitir únicamente, en los primeros momentos de la controversia, la aplicación de contramedidas que supusieran un retiro *a posteriori* del apoyo o la suspensión de las relaciones convencionales con el Estado autor; es decir, aquéllas que fueran esencialmente temporales, o por lo menos, no *irreversibles*, verificables posteriormente¹¹⁵⁴.

En el proceso iniciado para la aprobación en segunda lectura del *Proyecto de artículos para la responsabilidad de los Estados*, el Comité de Redacción ha elevado a la Comisión de Derecho Internacional la propuesta, en el artículo 54.3, relativa a que, cuando se trate de una violación grave, debida a la comunidad internacional en su conjunto y esencial para la protección de sus intereses fundamentales, no obstante, si las contramedidas son adoptadas por más de un Estado, los países involucrados deberán cooperar con objeto de que se cumplan las condiciones señaladas en el conjunto del texto

¹¹⁵² ARANGIO RUIZ, Doc. A/CN.4/476, p. 13.

¹¹⁵³ CRAWFORD, BODEAU y PEEL (2000), p. 674.

¹¹⁵⁴ RIPHAGEN, *Tercer informe ...*, *ibidem*. A este respecto, el Comité de Redacción, en agosto de 2000, proponía el artículo 50 [47] en el que se estipula, en los párrafos 2 y 3 que: *a*) las contramedidas se limitarán a la suspensión del cumplimiento de una o varias obligaciones internacionales debidas al Estado responsable, y *b*) en tanto sea posible, las contramedidas se deberán llevar a efecto de modo que no impidan la reanudación de dichas obligaciones (A/CN.4/L.600, p. 19).

para la adopción de las mismas; es decir, las supedita a la negociación previa y a la posibilidad de intervención de un tribunal o corte facultados para dictar decisiones vinculantes para las partes¹¹⁵⁵. En el ínterin, las únicas contramedidas permitidas son aquéllas *medidas transitorias de protección* decididas por el Estado directamente lesionado para preservar, con sujeción al requisito de la necesidad, sus derechos¹¹⁵⁶.

El motivo de esta toma de postura habría que buscarlo en la impresión surgida en el seno de Comisión de Derecho Internacional de estar configurando un sistema de orden público multilateral, en vez de codificar el Derecho de la responsabilidad de los Estados y, también, en la convicción de que la evolución del orden jurídico internacional dependía de los avances que se realizaran en la comunidad internacional y no sólo en la elaboración de normas. Los intentos de crear disposiciones acerca de las contramedidas colectivas podían perjudicar, en su opinión, el proyecto de artículos y el desarrollo gradual de los nuevos conceptos con los que se estaba trabajando¹¹⁵⁷.

¹¹⁵⁵ A/CN.4/L.600, artículos 53 [48] y 54, pp. 20-21. El artículo 48, aprobado en 1996, limitaba estas condiciones a los supuestos de delitos internacionales y el artículo 53 imponía obligaciones de secundar las contramedidas a los Estados indirectamente lesionados; el artículo 54 ahora propuesto, no sólo limita el recurso a las contramedidas, sino que, lejos de obligar a participar en las denominadas medidas *mínimas de solidaridad*—recuérdese la ambigüedad del párrafo 2.c) del artículo 42 [51,53] del mismo texto: cooperar, *en cuanto sea posible*, para poner fin a la violación—, simplemente *habilita* para que puedan ser adoptadas.

¹¹⁵⁶ *Vid.* al respecto el comentario sobre estas medidas transitorias efectuado por la Comisión en A/51/10, pp. 172-173. En A/CN.4/L.600, p. 20 se las denomina *contramedidas provisionales y urgentes*. Respecto a las mismas, PELLET (1996), pp. 30-31, opina que se trata de una precisión importante que impide —o debería impedir— a los Estados poderosos realizar una política de hechos consumados: pueden existir hipótesis en las cuales la exigencia de un retraso en la adopción de contramedidas frustraría el objeto de éstas. Por otra parte, ni primero el artículo 48, ni después el 54, ha impuesto exigencia particular alguna a esta facultad de tomar medidas conservadoras.

¹¹⁵⁷ Doc. A/55/10, pp. 28, 93, 94, 97 y 98. Para algunos miembros de la Comisión, el hecho de permitir que los Estados, considerados a título individual, reaccionar por separado y de modo distinto en el caso de un *crimen* propiciaría la anarquía, por lo que únicamente resultaban apropiadas las reacciones colectivas. Según el deseo de la Comisión, debía, además, circunscribirse el grupo de posibles Estados con posible Derecho a adoptar contramedidas colectivas tan sólo al grupo de Estados de la misma región. En el supuesto de que a nivel regional existiese un procedimiento de aceptación colectiva de decisiones, debería recurrirse primero a él antes de ejecutar las contramedidas. En el debate centrado en torno a los nuevos artículos 50-A y 50-B propuestos por el Relator Especial. CRAWFORD, en su *Tercer informe*, relativo a las contramedidas colectivas que se podrían adoptar para ayudar a un Estado directamente lesionado y aquéllas que podrían ser utilizadas por los lesionados indirectamente ante violaciones graves que afectasen a toda la comunidad internacional, se expresó que el análisis de la práctica de los Estados no demostraba ni justificaba la existencia de un grupo de medidas jurídicas aceptadas por todos los Estados, en las que pudiera basarse las *contramedidas colectivas* como una nueva institución jurídica y, a pesar de que se impugnó la afirmación de que estas medidas se limitaban a las acciones de Estados occidentales, también se manifestó que el examen de la realidad internacional no revelaba la existencia de dicha tendencia, sino que más bien se trataba de acciones políticamente motivadas.

Sin embargo, la cautela mostrada últimamente por la Comisión de Derecho Internacional frente a la adopción de contramedidas adolece de un gran inconveniente: después de toda la elaboración doctrinal en torno al concepto de crimen internacional, prácticamente lo deja sin efectos prácticos, al aproximar notablemente, el régimen de la responsabilidad del Estado infractor, en lo tocante a la cesación del hecho ilícito y a la constricción a la reparación, al sistema propio de los ilícitos comunes¹¹⁵⁸.

3.- La cuestión de la responsabilidad penal del Estado

Destaca la Comisión de Derecho Internacional cómo, durante el período comprendido entre las dos guerras mundiales, gozó de cierto predicamento la llamada *teoría de la responsabilidad penal del Estado*, desarrollada por una serie de autores cuyas opiniones participan más directamente de las fuentes del Derecho penal que de las del Derecho internacional¹¹⁵⁹.

Para esta parte de la doctrina científica, se debería adoptar un código en el que se enumerasen las violaciones más graves del Derecho internacional y donde se estableciesen las sanciones pertinentes, a la par que proclamaban la creación de un tribunal penal encargado de aplicarlas. Las sanciones no irían sólo dirigidas contra los individuos titulares de los órganos del Estado, sino también contra éste último como persona jurídica y abarcarían desde la pena pecuniaria hasta la ocupación del territorio y, en última instancia, la pérdida de la independencia¹¹⁶⁰.

¹¹⁵⁸ Debiendo reparar, además, en el hecho de que, gracias a las *medidas provisionales y urgentes*, únicamente los Estados *principales* en el orden internacional podrán reaccionar prontamente ante un crimen internacional, por supuesto cuando sean ellos los directamente lesionados. Para PELLET (1996), *ibidem*, la existencia de estas medidas, por muy rechazable que pueda parecer, en el plano abstracto, está dictada por el realismo.

¹¹⁵⁹ CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 2ª parte, pp. 111 a 113.

¹¹⁶⁰ CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 2ª parte, p. 112, *apud* notas 522 y 523: Q. SALDAÑA, «La justice pénale internationale», *RDCADI*, 1925-V, pp. 296 y ss; V.V. PELLA, *La crminilaté collective des États et le droit penal de l'avenir*, 2ª Ed., Imprimerie de l'État, Bucarest, 1926; J. DONNEDIEU DE VABRES, *Les principes modernes du droit pénal international*, Sirey, París, 1928, pp. 418 y ss. Igualmente, la Comisión se refiere a los trabajos de la *International Law Association*, en sus períodos de sesiones de 1922, 1924 y 1926, los de la *Unión Interparlamentaria sobre la guerra de agresión*, en su período de sesiones de 1925, y los del *Congreso Internacional de Derecho Penal* de 1926. Después de la Segunda Guerra Mundial, dos autores, H LAUTERPACH –en la doctrina británica– y D. B LEVIN –en la soviética–, adoptaron similares posturas. Para el primero –*vid.* OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), Tomo II, Vol. I, p. 207–, la responsabilidad del Estado ante un crimen internacional no se limitaría a la obligación de reparar, sino que comprendería también la adopción de medidas coercitivas: represalias, sanciones (tanto las previstas en el

Esta corriente penalista que tuvo un momento de resurgimiento en el decenio de 1950¹¹⁶¹, adolece, a juicio de la Comisión de dos graves defectos: a) el parangón excesivamente estricto que establecen estos autores entre el modo de analizar la responsabilidad del Estado –sujeto de Derecho internacional– y la de los particulares, sujetos al ordenamiento jurídico de un Estado; y b) la pretensión de crear una jurisdicción penal internacional encargada de determinar, en cada caso concreto, la *responsabilidad penal* del Estado tropieza, en el plano teórico, con la oposición de la gran mayoría de la doctrina internacionalista, y en el plano práctico, con el antagonismo de los Estados¹¹⁶².

Sin embargo, como puso de manifiesto ARANGIO RUIZ en la recapitulación del debate desarrollado en la Comisión de Derecho Internacional durante su 45º período de sesiones, existía una cierta relatividad en la aplicación del principio *societas delinquere non potest* a los Estados y, ciertamente, el régimen de responsabilidad internacional *no era civil ni penal*, pero contenía aspectos de ambos regímenes¹¹⁶³.

Con relación al primer aspecto, la máxima de que una sociedad no puede incurrir en responsabilidad penal estaba plenamente justificada para las personas jurídicas de Derecho interno; pero era dudosamente justificable para los Estados como personas

artículo 16 del Pacto de la Sociedad de Naciones como en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas) y *la guerra* (que puede entenderse que se declararía como castigo).

¹¹⁶¹ Año en que PELLA presentó ante la Comisión de Derecho Internacional su *Proyecto de Código de delitos contra la paz y seguridad de la humanidad* (Doc. A/CN.4/39).

¹¹⁶² CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 2ª parte, pp. 112-113. CRAWFORD, en su Tercera adición al *Primer informe ...* (Doc. A/CN.4/490/Add. 3), p. 9, subraya como a nivel teórico, la exigencia de responsabilidad penal al Estado, en cuanto tal, tropieza con la máxima jurídica *societas delinquere non potest*. Entre las opiniones de los Estados, dejando aparte las de aquéllos que se oponen ya de principio a la existencia de la categoría de crímenes internacionales, la República Checa, Italia, Argentina y los países nórdicos, entre otros, aunque partidarios de una responsabilidad reforzada para el supuesto de los ilícitos excepcionalmente graves, se oponen al reconocimiento de una *responsabilidad penal*, y consideran desafortunada esta expresión, máxime cuando podría confundirse con la responsabilidad penal individual exigida ante tribunales internacionales (*vid.* A/CN.4/488, observaciones de estos Estados al artículo 19 del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*). En su Segunda adición al documento citado, CRAWFORD analiza la posición de la jurisprudencia reciente (A/CN.4/490/ Add. 2/Rev. 1, pp. 4 a 6). El Tribunal Internacional de Justicia, en su sentencia de 11 de julio de 1996, en el asunto *Application de la convention sur la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie. Exceptions préliminaires)*, aunque expresa claramente la existencia de una responsabilidad del Estado, al margen de la contraída a título individual por los gobernantes y funcionarios, la referencia efectuada por la Corte a: «[...] aucune forme de responsabilité de l'État» no debe ser entendida como responsabilidad penal (CIJ, *Recueil* 1996, p. 616); *vid.*, sin embargo, la opinión contraria de los jueces SHI y VERESHCHETIN, pp. 631-632). Por su parte, la Cámara de apelación del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, en su decisión de 29 de octubre de 1997, recaída en el asunto *El Procurador contra Blaskic*, declaró que según el Derecho internacional en vigor, es evidente que los Estados, por definición, no pueden ser objeto de sanciones penales similares a las previstas en los sistemas penales internos (*vid.* ILR, vol. 110 (1997), pp. 697-698).

¹¹⁶³ Doc. A/48/10, pp. 131 a 138.

internacionales, respecto al cual parecen presentar las características de simples entidades colectivas de hecho¹¹⁶⁴. Además, la práctica de los Estados ha demostrado que las entidades que participan en las relaciones internacionales son muy capaces de una conducta criminal del tipo más grave¹¹⁶⁵.

Respecto a la segunda cuestión, también es posible constatar cómo los Estados delincuentes han sido tratados como tales por otras naciones, y: «[...] que este trato fuera expresa o implícitamente punitivo y, con frecuencia, muy punitivo»¹¹⁶⁶. Si bien en los supuestos corrientes de conductas internacionalmente ilícitas, la sanción estaba implícita en el hecho de cesar la conducta y proceder a la reparación del daño, o se manifestaba de modo expreso mediante la satisfacción, en los casos más graves, cuando se daba lugar a represalias políticas o económicas especialmente severas, o una reacción militar directa, seguida de un acuerdo de paz más o menos estricto, la intención punitiva buscada y lograda por los Estados lesionados era manifiesta¹¹⁶⁷. En esta línea, DUPUY destaca el modo en que la reacción a la agresión –única que cuenta con un mecanismo represivo específico, consignado en la Carta de las Naciones Unidas– tiende a la cesación del acto ilícito; pero también presenta connotaciones penales, tanto por el tipo de sanciones aplicables como por el vocabulario de tipo moralista empleado en las resoluciones de los órganos competentes para apreciar la situación¹¹⁶⁸. Igualmente, hace notar cómo el contenido civilista de la reparación es desbordado al añadir un *plus* en la misma cuando se trata de otorgar satisfacción mediante el sistema de resarcir *daños y perjuicios proporcionales a la gravedad del hecho* y que el autor identifica con los *damages pénaux*,

¹¹⁶⁴ Doc. A/48/10, p. 134: esta verdad encontraría su reconocimiento en la opinión muy difundida, de que el Derecho internacional era el Derecho de un sistema interestatal y no el Derecho de un Estado federal mundial. CRAWFORD, Doc. A/CN.490/Add. 3, p. 9, subraya cómo, a nivel de Derecho interno, están surgiendo rápidamente algunas formas de responsabilidad penal de las personas jurídicas.

¹¹⁶⁵ Doc. A/48/10, *ibidem*. CRAWFORD, Doc. A/CN.490/Add. 3, p. 8, resalta, a su vez, que no es ajeno a la realidad que las estructuras estatales estén involucradas en actividades criminales a gran escala, como el genocidio o los intentos de extinguir Estados y de expulsar o esclavizar a sus pueblos; de hecho, los: «[...] peores crímenes cometidos desde 1930 hasta la fecha se han caracterizado por haberse perpetrado dentro de las estructuras del Estado y con la ayuda de éstas».

¹¹⁶⁶ A/48/10, p. 135.

¹¹⁶⁷ A/48/10, *ibidem*: es posible trazar una distinción entre estas formas punitivas destinadas a los Estados y las sanciones legales adoptadas respecto a los gobernantes a título individual; así se puede citar la transferencia territorial, la ocupación militar, el desmantelamiento de industrias, la emigración de los habitantes, los pagos de reparación –en efectivo, en bienes o servicios–, el embargo o confiscación de activos, el control de armamentos, la desmilitarización, o la supervisión gubernamental.

¹¹⁶⁸ DUPUY (1980), pp. 471 a 473: en cuanto a las expresiones, señala términos del tipo *deplora*, *reprueba* o *condena*.

con un contenido punitivo de la reparación¹¹⁶⁹. Por su parte, DÍEZ DE VELASCO expresa que la noción misma de crimen internacional presupone la posibilidad de una aplicación simultánea de medidas reparadoras y medidas de *castigo preventivo*¹¹⁷⁰. Y también es cierto que no parece posible reconocer una función punitiva de la responsabilidad internacional al margen de los crímenes¹¹⁷¹.

Con todo, varias razones de peso se siguen oponiendo a la admisión de una responsabilidad penal de los Estados.

Primero, es preciso admitir que, en el sistema de responsabilidad internacional, los elementos compensatorios –reparación– y los elementos aflictivos –sanción– están ligados y entran en combinación unos con otros, de modo que ciertos actos de coerción, como las represalias, aunque en algunos supuestos puedan contener un valor puramente represivo o de castigo, en otros se orientan a asegurar el éxito de una acción de reparación y, así, confluyen en la misma relación de responsabilidad aspectos reparadores y punitivos¹¹⁷². Dicho de otro modo, la Comisión de Derecho Internacional reconoce *que la responsabilidad internacional presenta elementos civiles y penales a la vez, y que la prevalencia de unos u otros depende de las características y circunstancias objetivas y subjetivas de cada caso concreto*¹¹⁷³.

A esto hay que añadir que, por mucho que los términos *delito* y *crimen* fueran pensados atendiendo a la grave significación jurídico-penal de los mismos, en el orden internacional se tropieza con el obstáculo de la soberanía del Estado y la inexistencia de instituciones jurídicas apropiadas para decidir, imponer y hacer cumplir las sanciones¹¹⁷⁴.

¹¹⁶⁹ DUPUY (1980), p. 474, especialmente en nota 91. El autor se refiere al contenido aflictivo de ciertas satisfacciones que el Tribunal Internacional de Justicia impuso al Reino Unido en su sentencia de 15 de diciembre de 1949, en el asunto del Estrecho de Corfú (CIJ, <http://www.icj-cij.org/docket/files/1/1662.pdf>). *Vid.* también, no obstante, con relación al pago de daños y perjuicios proporcionados a la gravedad del hecho, el artículo 45 del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados* aprobado en 1996 (A/51/10) y el comentario al mismo efectuado en A/48/10, pp. 206 a 223, especialmente pp. 217 a 219.

¹¹⁷⁰ DÍEZ DE VELASCO (1999), p. 707.

¹¹⁷¹ PELLET (1996), p. 26.

¹¹⁷² DÍEZ DE VELASCO, *op. cit.*, pp. 706-707.

¹¹⁷³ Doc. A/48/10, p. 135.

¹¹⁷⁴ VILARIÑO PINTOS (1982), pp. 369-370: las sanciones *administrativas penales* –que pueden abarcar desde una multa a la disolución de la sociedad–, únicas aplicables a las personas jurídicas, no son posibles contra un Estado en la comunidad mundial actual, incluso dentro de los poderes de las Naciones

También incardinado en la esfera puramente práctica, habría que añadir las dificultades materiales a la hora de exigir al Estado culpable de un crimen internacional, en todo caso, una indemnización de índole penal o punitiva. No es posible ignorar la delicada situación en cuanto a recursos, tanto económicos como de todo tipo de bienes, en que puede quedar un Estado sometido a intensas y prolongadas contramedidas colectivas; esto, sin entrar en los supuestos en que se haya requerido el uso de la fuerza. Es ilustrativo, a este respecto, el debate surgido en el seno de la Comisión con referencia al párrafo 3 del artículo 42 del *Proyecto de artículos*, según el cual nunca la reparación del hecho ilícito debería tener por resultado: «[...] privar a la población de un Estado de sus propios medios de subsistencia». En el mismo se expuso el ejemplo de la influencia de las reparaciones de guerra exigidas a Alemania después de la Primera conflagración mundial y sobre el Tratado de paz de 1951 entre el Japón y las potencias aliadas, en el sentido de no insistir en las reparaciones¹¹⁷⁵.

Retornando al ámbito teórico, CRAWFORD, por su parte, ha hecho constar, como requisitos necesarios para la configuración de un régimen de responsabilidad penal de los Estados, la concurrencia de cinco elementos, inexistentes en la actualidad¹¹⁷⁶:

- a) La debida *tipificación* de los crímenes de los Estados, de modo que se cumpliera exactamente el principio *nullum crimen sine lege*.
- b) Instauración de un *procedimiento* adecuado para investigar dichos crímenes en nombre de la comunidad internacional en su conjunto.

Unidas, no alcanzarían la efectividad deseada; por tal motivo, la única responsabilidad penal de la que puede hablarse es la exigida a las personas físicas, titulares de los órganos estatales.

¹¹⁷⁵ Se señaló que también el Tratado de paz del Estado austriaco de 1955 contenía una disposición relativa a la preservación de los medios de subsistencia. Suscitada la cuestión de si en el caso de Japón podía quedar comprendido en el artículo 33 del *Proyecto* sobre el estado de necesidad, hubo de concluirse la inoperancia de este precepto en este supuesto, puesto que atendía al problema de exclusión de la ilicitud del hecho, mientras que el artículo 42.3 se ocupa, no de la ilicitud, sino del aspecto humanitario relacionado con el perdón de la deuda y el restablecimiento de la paz después de un conflicto. Por más que el Relator opinase que lo sucedido con Japón se tratase de que las potencias aliadas, por diversas razones, incluida la aceptación de que se habían cometido errores al terminar la Primera Guerra Mundial, habían coincidido en no exigir reparaciones y que, en realidad se trataba de un acto de generosidad, también concluía que, sin embargo, esto también era una indicación de que *no tenía sentido insistir en las reparaciones si con ello se arruinaba simplemente al Estado que tenía que pagarlas* (Doc. A/55/10, pp. 28-29).

¹¹⁷⁶ CRAWFORD, Doc. A/CN.4/490/Add. 3, p. 9.

- c) Establecimiento de un *sistema de sanciones* apropiadas que pudieran imponerse una vez que se hubiera determinado, en nombre de la comunidad, la comisión de un crimen.
- d) Sanciones que deberían estar *plenamente establecidas*, en cumplimiento del principio *nulla poena sine lege*.
- e) Institución de un *sistema que permitiese al Estado purgar su culpa*, redimirse de su condena de criminalidad, con objeto de evitar que el estigma de ésta pesase sobre las generaciones subsiguientes.

La ausencia de cualquiera de estos elementos en el artículo 19 del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados* llevó a proponer a este Relator o bien la exclusión de la posibilidad de que existan crímenes de Estado, o bien la eliminación de una tipificación de la responsabilidad criminal del mismo¹¹⁷⁷. Propuesta que ha encontrado eco en la Comisión de Derecho Internacional. Así, en el texto aprobado por el Comité de Redacción en segunda lectura ha sido eliminada dicha norma¹¹⁷⁸.

4.- Inexistencia de un régimen de responsabilidad internacional netamente diferenciado para los crímenes internacionales

Ciertamente, la Comisión de Derecho Internacional, después de enfatizar sobre la figura del crimen internacional en el artículo 19 de la Primera parte del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad los Estados*, dejó muy pocas pistas para desarrollar el régimen correspondiente a este tipo de ilícitos en la Segunda parte. Se partía, como única base, de la exclusión: «[...] de la existencia de una especie de mínimo denominador común del régimen de la responsabilidad internacional» al que se agregaran consecuencias suplementarias en el caso de los crímenes, pues la realidad de las relaciones internacionales: «[...] es multiforme, y las consecuencias que deben tener desde el punto de vista de la responsabilidad internacional no pueden quedar estereotipadas en el esquema de una o dos previsiones nada más»¹¹⁷⁹.

¹¹⁷⁷ CRAWFORD, Doc. A/CN.4/490/Add. 3, pp. 10 a 12.

¹¹⁷⁸ *Vid.* Doc. A/CN.4/L.600, el texto correspondiente a su artículo 19 y cómo la responsabilidad por crímenes internacionales ha sido sustituida por la correspondiente a *violaciones graves de obligaciones para con la comunidad internacional en su conjunto*.

¹¹⁷⁹ CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 2ª parte, p. 116.

En 1998, el Relator Especial James CRAWFORD efectuó una rigurosa crítica al régimen de responsabilidad establecido, para los crímenes internacionales, en los artículos 51 a 53 del *Proyecto de artículos* aprobado en 1996 por la Comisión en primera lectura¹¹⁸⁰.

Existía, en su opinión, un claro contraste entre la gravedad del crimen internacional del Estado, definido en el artículo 19 y las limitadas consecuencias que se derivaban del mismo¹¹⁸¹.

Estas consecuencias, el informante, las resumía del siguiente modo¹¹⁸²:

- a) De acuerdo con el artículo 40.3, todos los demás Estados del mundo pueden considerarse Estados lesionados ante la comisión de un crimen internacional, por lo que podrían obtener una reparación según lo dispuesto en los artículos 42 a 46 y ejercer el Derecho a adoptar contramedidas con arreglo a los artículos 47 y 48; sin embargo esta sería la única consecuencia importante de un crimen internacional. Y aun así, tampoco sería específica del mismo, pues de conformidad con los incisos *e)* o *f)* del artículo 40.2, muchos o todos los Estados pueden considerarse lesionados por un delito, como puede ser la infracción de una obligación contenida en un tratado multilateral o en el Derecho internacional general para la protección de los Derechos humanos y las libertades fundamentales¹¹⁸³.
- b) Con respecto a los Derechos del Estado lesionado en lo referente a la cesación y la reparación, las diferencias indicadas en el artículo 52 se concretan en la restitución y en las demandas de satisfacción. La primera, ciertamente beneficia –en *forma desproporcionada*, a juicio del Relator– al Estado lesionado, comparada con el régimen de la indemnización y de la propia restitución cuando se trata de un simple delito; aunque dicha restitución puede comprometer gravemente la independencia política o la estabilidad económica

¹¹⁸⁰ CRAWFORD, *Primer informe...*, Doc. A/CN.4/490/Add.1, Add. 2 y Add.3

¹¹⁸¹ CRAWFORD, A/CN.4/490/Add.1, p. 2.

¹¹⁸² CRAWFORD, A/CN.4/490/Add.1, pp. 5-6.

¹¹⁸³ Efectivamente, como subraya el Relator, el inciso *e) iii)* del artículo 40.2 no requiere que la infracción de las obligaciones respecto a los derechos humanos y las libertades fundamentales sea grave ni que la obligación sea de importancia esencial.

del Estado criminalmente responsable. La satisfacción puede, a su vez, comprender pretensiones que menoscaben la dignidad de dicho Estado. Sin embargo, las consecuencias del artículo 52 se concebirían en el ámbito de las solicitudes de restitución formuladas por uno o varios Estados lesionados, sin prever coordinación alguna de las mismas. Además, por mucho que estas derivaciones de la responsabilidad no sean intrascendentes, tampoco serían ni *fundamentales* para el concepto de crimen internacional, ni *suficientes*, por sí solas, para justificar la existencia de la noción del mismo¹¹⁸⁴.

- c) Los crímenes, a juzgar por lo dispuesto en el artículo 53, originarían una obligación de solidaridad limitada y, por el contrario incidirían negativamente en el régimen de responsabilidad de los delitos. Así, los Estados estarían obligados a: «[...] no reconocer la legalidad de la situación creada» en el supuesto de un crimen; a contrario, podría interpretarse que los Estados poseerían un Derecho a reconocer la legitimidad de la situación creada por un delito, por grave que éste fuera.
- d) Por el contrario, no se establecía en el *Proyecto de artículos* la figura de los *daños punitivos* en el caso de los crímenes, y mucho menos aún multas o sanciones. De igual modo, tampoco se habría establecido un procedimiento especial para la determinación de la existencia de un crimen y cuales sus consecuencias.

Todo ello condujo a CRAWFORD a concluir que las consecuencias atribuidas a los crímenes internacionales eran mínimas –limitadas y no exclusivas–, al menos si el concepto de crímenes que se desprendía del artículo 19 debía de interpretarse literalmente. El texto del *Proyecto* no cumplía el objetivo que se fijó la Comisión en 1976, consistente en elaborar un régimen diferenciado y específico para los crímenes internacionales; antes bien, al minimizar las consecuencias de los mismos, se tendería a desposeer de trascendencia a los delitos, por mucho que éstos puedan comprender también violaciones muy graves del Derecho internacional general¹¹⁸⁵. A lo que de hecho, coadyuvaría el que en dicha norma se hubiese procedido a una definición meramente negativa del delito

¹¹⁸⁴ *Vid.* también CRAWFORD, A/CN.4/490/Add.3, pp. 5-6.

¹¹⁸⁵ CRAWFORD, A/CN.4/490/Add.1, p. 6 y Add.3, p. 7.

internacional, los cuales podrían entenderse, de modo genérico, como: «[...] las infracciones de una obligación que sólo originan un Derecho de indemnización o restitución y no multas u otras sanciones»¹¹⁸⁶.

PELLET, miembro de la Comisión en el período en que fue aprobado el texto comentado, tampoco ha ahorrado críticas al régimen de la responsabilidad de los crímenes. Para este autor las disposiciones contenidas en los artículos 51 a 53 : «[...] n'en tirent que des conséquences limitées, anodines même, qui en viennent à faire douter que l'opposition entre crimes et délits –quelle que soit leur appellation– produise de réels effets pratiques»¹¹⁸⁷.

El motivo radicaría en el método seguido por la Comisión en la redacción de la Segunda parte del *Proyecto de artículos*: habría analizado, en un primer momento, las consecuencias de los delitos sin preocuparse del régimen jurídico de los crímenes. Esto hubiera sido lógico si, una vez finalizado el estudio de la responsabilidad correspondiente a la comisión de los delitos –y solamente de éstos–, se hubiera procedido a efectuar la de los crímenes; pero en la práctica, tanto la Comisión como el por entonces Relator Especial no mantuvieron esta distinción –que hubiera debido ser rigurosa– y se apoyaron en ejemplos que aplicaron, indistintamente, a los crímenes y los delitos, por lo que extrajeron efectos indiferentes y engrosaron de modo excesivo las consecuencias de *Derecho común* aplicables a la responsabilidad e imputaron a los delitos resultados que, en realidad, derivaban únicamente de los crímenes¹¹⁸⁸.

El resultado de todo ello indujo a CRAWFORD a proponer que –además de elegir entre la exclusión de la posibilidad de existencia de crímenes internacionales o la destipificación de la responsabilidad de los Estados, tal como se ha indicado en la rúbrica precedente–, o bien se sustituyera la expresión *crímenes internacionales* por el concepto de *hechos ilícitos excepcionalmente graves* –profundizando en la configuración de las

¹¹⁸⁶ CRAWFORD, A/CN.4/490/Add.1, p. 3.

¹¹⁸⁷ PELLET (1996), p. 23.

¹¹⁸⁸ PELLET, op. cit., p. 24 y nota 89: sería de reseñar el hecho de que, cuando la Comisión se ocupó de las contramedidas, lo efectuó sobre la base de los informes remitidos por ARANGIO-RUIZ que se fundamentaban, indistintamente, en violaciones de obligaciones *ordinarias* o en violaciones de obligaciones imperativas. *Vid.* al respecto el *Tercer y Cuarto informes* elevados por este autor (CDI, *Anuario ...*, 1991, vol. II, 1ª parte, pp. 2 a 37 y *Anuario ...*, 1992, vol. II, 1ª parte, pp. 2 a 52), en que se extraían consecuencias de casos referentes a respuestas dadas al uso de la fuerza armada, es decir, al crimen internacional por excelencia.

obligaciones *erga omnes* y de las normas de *ius cogens*—, o bien se tipificara la responsabilidad de los Estados como resultado de los crímenes internacionales¹¹⁸⁹. El resultado ha sido ya también adelantado: la Comisión de Derecho Internacional ha optado por prescindir del concepto de crímenes internacionales y recurrir a la noción de *violaciones graves de obligaciones para con la comunidad internacional en su conjunto*, a la par que ha eliminado las especiales consecuencias que el antiguo artículo 52 deparaba a la comisión de aquéllos¹¹⁹⁰. Esto es, ha reconducido los efectos de los antiguos crímenes al régimen de responsabilidad de los ilícitos comunes internacionales, a los que añade —o más bien conserva— unas todavía más limitadas obligaciones de *mínima solidaridad* del resto de los Estados¹¹⁹¹.

VI.- LA CONCURRENCIA DE LAS DISPOSICIONES DEL *PROYECTO DE ARTÍCULOS SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS* CON LAS FACULTADES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS EN ORDEN AL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONALES: EL ANTIGUO ARTÍCULO 39 Y EL ACTUAL 59 DEL *PROYECTO* Y EL ARTÍCULO 103 DE LA CARTA

Cuando, en 1976, sobre la base de *Quinto informe* presentado por Roberto AGO, la Comisión de Derecho Internacional examinó el artículo 19 del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*, uno de los principales puntos de partida tomados con objeto de fundamentar la reacción de los Estados ante violaciones esenciales para la comunidad internacional en su conjunto, fue la reacción institucionalizada prevista en la Carta de las Naciones Unidas ante el supuesto de *agresión*¹¹⁹².

En efecto, este instrumento internacional, al enunciar la obligación primaria que puede considerarse la más substancial —o como el conjunto de obligaciones más

¹¹⁸⁹ CRAWFORD, A/CN.4/490/Add.3, pp. 7 a 10.

¹¹⁹⁰ *Vid.* Doc. A/56/10, p. 299 a 304.

¹¹⁹¹ La Comisión expresó la opinión de que un desarrollo sistemático de las obligaciones *erga omnes* y de las normas imperativas constituiría una sustitución satisfactoria del artículo 19. También se afirmó que en el anterior texto se confundían diferentes categorías, es decir obligaciones resultantes de normas imperativas, obligaciones *erga omnes* y obligaciones colectivas. De ahí que se siguiese el enfoque dado por el Relator Especial en el sentido obviar el concepto de crimen de Estado en el *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad* (Doc. A/55/10, pp. 96-97).

¹¹⁹² CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 2ª parte, p. 102.

esenciales– del Derecho internacional «[...] combina esa formulación con la determinación de las consecuencias aplicables a una posible transgresión»¹¹⁹³.

Al analizar las diversas situaciones constitutivas de un crimen internacional y que son las que, precisamente, se enumeran *ad exemplum* en el artículo 19 citado¹¹⁹⁴, la Comisión admitió que la relación establecida en la Carta entre la posibilidad de emprender una acción coercitiva colectiva bajo los auspicios de las Naciones Unidas y la condición para que exista una amenaza a la paz, un quebrantamiento de ésta o un acto de agresión, explicaría el empeño de muchos Estados en conseguir que se considere cumplida dicho requisito aun en casos en que los actos no estén comprendidos estrictamente en el concepto clásico de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, tal como ha sucedido, en concreto, con relación al *apartheid*¹¹⁹⁵.

No puede extrañar, a la vista de estos antecedentes, que el sistema establecido en el artículo 39 y en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, influya poderosamente sobre el régimen de responsabilidad aplicable a los crímenes internacionales¹¹⁹⁶. Tanto más cuanto que, a raíz de la Declaración de 31 de enero de 1992, aprobada al concluir la primera reunión celebrada por el Consejo de Seguridad a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, el Secretario General de esta Organización, en sus documentos *Un Programa de Paz y Suplemento de un Programa de Paz*, ha declarado como fuentes de inestabilidad –y susceptibles, por lo tanto de amenazar a la paz y seguridad internacionales– situaciones tan dispares como son las tensiones raciales –acompañadas de violaciones sistemáticas de los Derechos humanos–, los daños ecológicos, el desenfrenado crecimiento de la población, la carga de la deuda externa para

¹¹⁹³ CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 2ª parte, pp. 102-103: el artículo 39 atribuye competencia para determinar: «[...] la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión» al Consejo de Seguridad que, tras dicha constatación: «[...] hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas [...] para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales». Entre dichas medidas, cuyo carácter eminentemente colectivo se subraya en diversas disposiciones del Capítulo VII, el artículo 41 enumera las que no implican el uso de la fuerza armada y, el artículo 42, aquéllas que contienen dicho uso y que es posible adoptar cuando las primeras fueran o resultaran inadecuadas.

¹¹⁹⁴ CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 2ª parte, p. 119.

¹¹⁹⁵ CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 2ª parte, pp. 104 a 107.

¹¹⁹⁶ DUPUY (1980), pp. 475-476. En opinión del autor, la comunidad internacional no se encuentra de acuerdo sobre los límites exactos del campo de aplicación de las medidas del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y, aunque se muestra partidario de situar bajo la órbita de estas disposiciones las reacciones contra los yoninados *crímenes contra la humanidad* y los atentados graves contra los derechos del hombre, subraya la creciente imprecisión de un régimen de responsabilidad que se referiría a un sistema de sanción indeterminado, sin prever los artículos 41 y 42 de la Carta el tipo de penas aplicables a cada tipo de infracción.

muchos Estados, las barreras comerciales, el tráfico de drogas o las diferencias económicas crecientes entre las naciones¹¹⁹⁷.

Con relación a este problema, el Relator Willem RIPHAGEN propuso a la Comisión el siguiente artículo, número 5 de la Segunda parte del *Proyecto de artículos* y que aquélla, al aprobarlo provisionalmente durante el 35º período de sesiones, reenumeró con el número 4 y que luego pasó a ser, con mínimas variaciones, el artículo número 39¹¹⁹⁸:

«Las consecuencias jurídicas de un hecho internacionalmente ilícito de un Estado enunciadas en las disposiciones de la presente parte estarán sujetas, según corresponda, a las disposiciones y procedimientos de la Carta de las Naciones Unidas relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales».

Dos opiniones divergentes se alzaron en el seno de la Comisión al debatir esta norma. Por un lado, se apuntaba que, en la medida en que el *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados* debía de adoptarse en forma de convención, las relaciones de la misma con la Carta de las Naciones Unidas se regirían en virtud de lo dispuesto en el artículo 103 de la misma; al prevalecer las disposiciones de ésta, se expresó el temor de que los Derechos y obligaciones del Estado derivadas del convenio podrían verse anulados por las decisiones del Consejo de Seguridad. Por otro, al contrario, se manifestó que el enfoque dado por el precepto adolecía de ser excesivamente restrictivo, demasiado *legalista*, de modo que minimizaba el interés primordial de la comunidad de Estados por mantener la paz¹¹⁹⁹.

La intención de RIPHAGEN, sin embargo, era muy otra, como puede deducirse de lo expresado en su *Sexto informe*. Ciertamente, en el artículo 2 de la Segunda parte, establecía *el carácter supletorio de las disposiciones en ella contenidas* y reconocía que los Estados, al crear derechos y obligaciones primarias entre ellos eran dueños, a su vez, de determinar las consecuencias jurídicas de las mismas, las cuales podían diferir de lo establecido en el *Proyecto de artículos*¹²⁰⁰. En lo concerniente al artículo 4, manifestaba que, en dichas circunstancias –cuando estuviesen en juego la paz y seguridad

¹¹⁹⁷ Documentos S/24111, pp. 2 a 3 y S/1995/1, pp. 3 a 7.

¹¹⁹⁸ Doc. A/51/10, p. 148.

¹¹⁹⁹ CDI, *Anuario ...*, 1983, vol. II, 2ª parte, p. 48.

¹²⁰⁰ CDI, *Anuario ...*, 1985, vol. II, 1ª parte, pp. 4-5.

internacionales—: «[...] serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de la Carta de las Naciones Unidas que podrán originar medidas que no estén en consonancia con las disposiciones generales de la segunda parte», como podría ser el caso de prohibir la adopción de contramedidas ante un hecho internacionalmente ilícito¹²⁰¹. Empero —y he aquí lo determinante—, en su *Quinto informe* propuso el artículo 15 con la siguiente dicción¹²⁰²:

«Un acto de agresión da origen a todas las consecuencias jurídicas de un crimen internacional y, además, a los Derechos y obligaciones establecidas en la Carta de las Naciones Unidas o en virtud de sus disposiciones».

En el comentario al mismo, RIPHAGEN declaraba que las consecuencias jurídicas de la agresión —la cual figuraba, junto con *otros* crímenes, en el artículo 19¹²⁰³— estaban recogidas lógicamente, en la Carta de las Naciones Unidas y que, *eran adicionales a las establecidas en el artículo 14* —luego desarrolladas en los artículos 51 a 53 del texto aprobado en 1996¹²⁰⁴.

Integrando todo lo expuesto, no parece erróneo deducir que el Relator Especial, autor intelectual de la norma aprobada en 1996, partía de las siguientes premisas:

- a) Las facultades de la Carta en vista al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales *se referían únicamente al supuesto de agresión*¹²⁰⁵.
- b) El régimen de la responsabilidad establecido en el *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados* era, efectivamente, supletorio en este

¹²⁰¹ CDI, *Anuario ...*, 1985, vol. II, 1ª parte, p. 5: la primacía de lo dispuesto en la Carta se expresa también en el artículo 2, en el que se subraya que la potestad de los Estados para determinar las consecuencias de los hechos ilícitos encuentra como límites las normas imperativas y lo establecido en ella en aras del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

¹²⁰² CDI, *Anuario ...* 1984, vol. II, 1º parte, pp. 1 y ss, Doc. A/CN.4/380.

¹²⁰³ Especificación muy importante, bajo mi punto de vista, para captar el pensamiento del Relator, muy parco, por demás, en la exposición de estas normas.

¹²⁰⁴ CDI, *Anuario ...*, 1985, vol. II, 1ª parte, p. 15. En el artículo 14.3 apuntaba, igualmente que, salvo que una norma aplicable de Derecho internacional general dispusiese algo distinto, el ejercicio de los Derechos y el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de dicho precepto estaban sujetos *mutatis mutandis* —luego no anulados— a los procedimientos establecidos en la Carta para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

¹²⁰⁵ En consonancia con lo establecido por la Comisión en 1976 (CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 2ª parte, p. 108) relativo a que no todos los crímenes alcanzan el mismo grado de *gravedad e implican necesariamente todas las reacciones de máxima severidad* que entraña la agresión.

supuesto, mas no en el sentido de actuar únicamente en ausencia de la acción del Consejo de Seguridad, sino en el de *añadirse a las medidas adoptadas por éste en el ejercicio de sus atribuciones que no fueran incompatibles con el mismo*.

Naturalmente, estas conclusiones necesitaban asentarse sobre dos premisas: la existencia de un régimen de responsabilidad netamente diferenciado para los crímenes internacionales –único modo eficaz de erigirse en Derecho supletorio– y un ámbito perfectamente delimitado para la actuación del Consejo de Seguridad en orden a mantener la paz y seguridad.

Respecto a la primera, dista mucho de existir todavía, como ha podido manifestarse en apartados precedentes de este trabajo; con relación a la segunda, la evolución sufrida en el seno de las Naciones Unidas, apunta en sentido contrario, es decir, a una expansión de las facultades del Consejo de Seguridad.

Ya se ha indicado el elenco de causas de inestabilidad esbozado en la última década del pasado siglo por el Secretario General y que justificarían la intervención de este órgano. Unido a ello se encuentra el hecho de que las consecuencias analizadas con mayor detenimiento por la Comisión de Derecho Internacional ante la comisión de un crimen internacional, han sido las derivadas de las contramedidas, tendentes a la cesación del hecho presuntamente ilícito y no su reparación¹²⁰⁶.

Ante ello, este organismo se ha manifestado reiteradamente a favor de que fueran adoptadas en el seno de Organizaciones internacionales. Que la Organización por antonomasia –a la que sin duda se referían, aun sin nombrarla expresamente– era las Naciones Unidas queda de manifiesto en las opiniones vertidas en el informe elevado a la Asamblea General sobre el trabajo desarrollado en su 52º período de sesiones. Así se dudó que la cuestión de las contramedidas atañera al régimen de la responsabilidad de los Estados y no al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales; a su vez, se afirmaba que las violaciones de las obligaciones *erga omnes* podían ser de tal magnitud que podían dar lugar tanto a la adopción de medidas según el artículo 51 del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*–consecuencias de un crimen internacional–

¹²⁰⁶ Vid Doc. A/55/10, pp. 97-98.

como por la vía de los Capítulos VI y VII de la Carta¹²⁰⁷. Según la Comisión, esta manera de proceder equivalía a reintroducir el antiguo artículo 19 por la puerta trasera: el artículo 51 presuponía el establecimiento de un sistema de sanciones colectivas de carácter esencialmente punitivo perfectamente identificable con las medidas coercitivas previstas en la Carta de las Naciones Unidas¹²⁰⁸. A mayor abundamiento, se insistió en que dicho precepto, por el contrario, debía contener una mención a la responsabilidad penal de los individuos integrantes del Estado infractor¹²⁰⁹.

Se extrae, pues, de lo expresado, que la Comisión de Derecho Internacional, mudando la postura que la animaba en 1976, ha reducido el régimen de responsabilidad internacional derivado de un crimen internacional –ahora violación grave de obligaciones esenciales para la comunidad mundial– *a las medidas coercitivas adoptadas en el seno de Organizaciones internacionales en aras a la cesación del ilícito, en especial a las tomadas por el Consejo de Seguridad en vistas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y al posterior juicio de los responsables individuales ante tribunales internacionales*, por mucho que anteriormente afirmase que esto no constituía la responsabilidad del Estado propiamente dicha¹²¹⁰.

Con relación a todo esto, es preciso atender a las opiniones desarrolladas por ARANGIO RUIZ, tanto cuando era Relator Especial de la Comisión como con posterioridad a ello. Ya en 1996, si bien reconocía que podrían existir problemas de jurisdicción entre las consecuencias jurídicas de los crímenes internacionales y las facultades políticas del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales¹²¹¹, sostenía, sin embargo, que las consecuencias jurídicas de los crímenes eran parte del

¹²⁰⁷ Doc. A/55/10, p. 97.

¹²⁰⁸ Doc. A/55/10, p. 99.

¹²⁰⁹ Doc. A/55/10, p. 101. Esto último es necesario referirlo, a mi modo de ver, al entusiasmo desatado con motivo de la aparición del *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* [vid al respecto RÖTHLISBERGER (2000), p. 155 a 170; ESCOBAR HERNÁNDEZ (2000), pp. 200 a 203, o MACHADO ESTEVES DE CAMPOS E ASSUNÇÃO (2000), pp. 213 a 216, por ejemplo]; Corte que, como ha subrayado GUTIÉRREZ ESPADA (2000), pp. 145 a 150, se encuentra fuertemente condicionada, en su función, por las decisiones que pueda dictar el Consejo de Seguridad en el desarrollo de sus competencias.

¹²¹⁰ CDI, *Anuario ...*, 1976, vol. II, 2ª parte, p. 102, recordado por CRAWFORD en A/55/10, p. 101.

¹²¹¹ De tal modo que propuso un artículo núm. 20 a la Segunda parte del *Proyecto de artículos*, con objeto de asegurar que ni las disposiciones de los proyectos de artículos 15 a 18 ni las del proyecto de artículo 19 se interferirían indebidamente en las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad en el ejercicio de sus funciones; es decir, continuaba la idea de RIPHAGEN de establecer un régimen supletorio (Vid. Doc. A/CN.4/469/Add. 1 y A/CN.4/476, p. 14).

Derecho de la responsabilidad de los Estados –que, como tales, deberían tratarse en el *Proyecto*– y que: «[...] no sería prudente que un órgano de juristas como la Comisión de Derecho Internacional sugiriera que la validez o aplicación de los artículos que adopta estaría sujeta a decisiones o actuaciones de órganos políticos, ya se trate del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, excepto en la medida *estrictamente necesaria* para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales»¹²¹².

No cabe sino convenir con el autor, a mi entender, y visto todo lo anterior, en lo siguiente:

- a) Existe una peligrosa tendencia a que el Consejo de Seguridad se convierta en juez y legislador, a la vez, sobre la existencia y consecuencias de los antiguamente denominados crímenes internacionales¹²¹³.
- b) El artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas asienta la primacía de la misma sobre el Derecho convencional, mas no sobre el consuetudinario; sin embargo, la redacción del antiguo artículo 39 del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*, crea una subordinación del Derecho consuetudinario no sólo a la Carta de las Naciones Unidas, sino respecto de un órgano político que no tiene competencia alguna en el ámbito de la determinación del Derecho internacional aplicable¹²¹⁴.
- c) El artículo 39 estaría autorizando al Consejo de Seguridad a actuar en aquello para lo que no posee competencia; pero, además, dada la falta de institucionalización de la responsabilidad respecto a la institución de la seguridad colectiva, todo conduce a que aquélla sea subsumida por esta última¹²¹⁵.

CRAWFORD, compartiendo las críticas sostenidas por su antecesor, ha propuesto en su *Tercer informe* una nueva redacción para el artículo 39, mucho más simple, que evitara las consecuencias anteriormente expresadas y que no pudiera considerarse como

¹²¹² A/CN.4/476, p. 14, el subrayado es mío.

¹²¹³ ARANGIO RUIZ (2000), p. 747.

¹²¹⁴ ARANGIO RUIZ, op. cit., pp. 749, 752 y 753.

¹²¹⁵ ARANGIO RUIZ, op. cit., p. 750.

una enmienda encubierta de la Carta de las Naciones Unidas, texto que, recibió una acogida favorable por parte de la Comisión¹²¹⁶:

«Las consecuencias jurídicas de un hecho internacionalmente ilícito de un Estado en virtud de los presentes artículos se entienden sin perjuicio de la Carta de las Naciones Unidas»¹²¹⁷.

Ahora bien, esta dicción ambigua, abierta, en realidad, a cualquier tipo de interpretación, en una norma que ha sido relegada a una posición residual en el *Proyecto de artículos*¹²¹⁸, dada la corriente de pensamiento últimamente imperante entre los miembros de la Comisión, ¿significa realmente que el régimen de la responsabilidad de los Estados por la comisión de un crimen internacional no se deja al arbitrio discrecional de un órgano netamente político preocupado por la oportunidad y no la juricidad de sus actos? Piénsese que la única vez que se han exigido responsabilidades agravadas por un crimen como es la guerra de agresión y *que constituyen verdaderas reparaciones e indemnizaciones de guerra* ha sido mediante la Resolución del Consejo de Seguridad número 687, de 2 de abril de 1991 y teniendo como objetivo el: «[...] restablecer la paz y seguridad internacionales en la zona»¹²¹⁹.

V. CONTRAMEDIDAS Y USO DE LA FUERZA. LA ANTIJURIDICIDAD INTRÍNSECA DE LA INTERVENCIÓN ARMADA UNILATERAL PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

En el plano estrictamente normativo¹²²⁰, la Resolución 2131 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 21 de diciembre de 1965, por la que se efectúa la *Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los*

¹²¹⁶ Doc. A/CN.4/507/Add. 4, párr. 429 y Doc. A/55/10, pp. 104-105. El Comité de Redacción, en su segunda lectura, ha conservado íntegro el texto; pero lo ha trasladado al artículo 59 [39], el último de la Cuarta Parte, *Disposiciones Generales* (Doc. A/CN.4/L-600).

¹²¹⁷ El actual artículo 59 del *Proyecto*, incluso más parco, establece: «Los presentes artículos lo son sin perjuicio de la Carta de las Naciones Unidas» [A/56/10, p. 60].

¹²¹⁸ Me remito a lo expresado en la última parte de la nota anterior.

¹²¹⁹ *Vid.* FRIGESSI DI RATTALMA (1995), p. 55 a 57: la base jurídica de la Resolución la constituye, en general, el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

¹²²⁰ Véase RAMÓN CHORNET (1995), pp. 75 a 77: las siguientes Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y las sentencias de la Corte Internacional de Justicia son los argumentos principalmente esgrimidos por quienes se oponen a la licitud de la intervención de humanidad.

Estados y protección de su independencia y soberanía, dice en el párrafo 1 de su parte dispositiva:

«Ningún Estado tienen Derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. Por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualesquiera otra forma de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, están condenadas».

A su vez, la Resolución 2625 (XXV), declara que la amenaza o el uso de la fuerza: «[...] no se empleará nunca como medio de resolver cuestiones internacionales». Y la Resolución 3314 (XXIX) afirma, en su artículo 5.1: «[...] Ninguna consideración, cualquiera que sea su índole, política, económica, militar o de otro carácter, podrá servir de justificación a una agresión». Por último, la Resolución 36/103, también de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1981, *Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención y la injerencia en los asuntos internos de los Estados*, es tajante al aseverar que el principio de no intervención implica:

«El deber de todo Estado de abstenerse de *explotar y deformar las cuestiones de Derechos humanos* como medio de injerirse en los asuntos internos de los Estados, de ejercer presión sobre otros Estados, o de crear desconfianza y desorden dentro de los Estados o grupos de Estados o entre ellos».

Por parte de la jurisprudencia internacional, en el asunto del *estrecho de Corfú*, el Tribunal Internacional aseveró:

«El pretendido Derecho de intervención no puede ser considerado [...] más que como la manifestación de una política de fuerza, política que en el pasado ha dado pie a los más graves abusos y que no encuentra hoy, cualquiera que sean las deficiencias presentes de la organización internacional, lugar en el Derecho internacional»¹²²¹.

Insistiendo en ello, en su sentencia de 27 de junio de 1986 –asunto de *las acciones militares y paramilitares en y contra Nicaragua*–, al tratar del principio de no intervención, tanto en su vertiente normativa como consuetudinaria, y de la naturaleza de la intervención prohibida, ha declarado:

¹²²¹ CIJ, *Recueil* 1949, p. 35.

«Esta nota de coerción, constitutiva de la intervención prohibida y que conforma su misma esencia, es particularmente evidente en el caso de *una intervención en que se usa la fuerza*, ya en la forma de una acción militar, ya de manera indirecta mediante el apoyo a actividades armadas o subversivas o terroristas en el interior de otro Estado»¹²²².

A nivel doctrinal, el Instituto de Derecho Internacional, en la Resolución de 13 de septiembre de 1989, en su artículo 2.2, declaró que las contramedidas que se adopten contra un Estado donde se produzcan violaciones de los Derechos humanos *no podrán consistir en el empleo de la fuerza armada, violando lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas*¹²²³.

Siguiendo esta línea, finalmente, la Comisión de Derecho Internacional, en su artículo 50.1 *a)*, ha establecido que las contramedidas, incluidas aquéllas que se adopten ante violaciones derivadas de normas imperativas de Derecho internacional general, no afectarán a la obligación: «[...] de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, como está enunciada en la Carta de las Naciones Unidas»¹²²⁴.

¹²²² CIJ, *Recueil*, 1986, p. 108.

¹²²³ AIDI, 1990, vol. 63-II, p. 342. DOMINICÉ (1993), p. 265, piensa que la referencia a la Carta de las Naciones Unidas indica que no toda intervención armada está prohibida; no obstante, desestimando por quedar fuera de su supuesto de hecho la legítima defensa, la única actuación militar posible es la acción institucional. En esta línea de argumentación, es preciso tener presente la ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional realizada por el Consejo de Seguridad y que se extendería a la defensa de los derechos humanos; ampliación, con todo *selectiva y no generalizable* [ABELLÁN HONRUBIA (1993), p. 5].

¹²²⁴ Doc. A/56/10, pp. 367–368: en lo que respecta a las contramedidas: «[...] esas obligaciones son sacrosantas». Para BEDERMAN (2002), pp. 831–832, el artículo 50 muestra la controversia entre los internacionalistas *liberales*, partidarios de un régimen fuerte de *self-help* y las tendencias *restrictivas*, favorables a una actuación *vertical* o institucional frente a una *unilateral* u *horizontal*. Aunque subraya la ambigüedad con que está redactado el precepto, especialmente respecto a las obligaciones de carácter humanitario y las que emanan de normas imperativas, no parece que esto sea predicable de la abstención del uso de la fuerza, puesto que se remitiría a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta.

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN HACIA UNA PROTECCIÓN HUMANITARIA ARMADA. INTERVENCIÓN DE HUMANIDAD. EL CASO DE KOSOVO

La protección de las poblaciones en peligro y el deseo de allegar recursos a los civiles atrapados en un conflicto armado, esa *dimensión humanitaria* a la que se ha hecho referencia en capítulos anteriores, ha conducido desde un derecho de asistencia humanitaria a la posibilidad de una intervención armada o intervención de humanidad.

I. LA INSTAURACIÓN DE UN POSIBLE DERECHO DE ASISTENCIA HUMANITARIA

La injerencia humanitaria¹²²⁵, basada en un principio en el denominado *Derecho de Ginebra*, fue concebida como un *derecho de asistencia* a las poblaciones en peligro¹²²⁶,

¹²²⁵ Antes de comenzar el desarrollo del *iter* que conduciría progresivamente de la injerencia humanitaria a las actuales manifestaciones de la intervención de humanidad, conviene destacar, como ha hecho DÍAZ BARRADO (1989 b), pp. 56 a 67, que no poseen idénticos significados los términos *injerencia* e *intervención* –la propia Resolución 36/103 de la Asamblea General de las Naciones Unidas parece distinguir con claridad que existen diferencias entre la intervención y la injerencia– y que, en muchas ocasiones: «[...] una misma conducta puede ser descrita indistintamente como intervención, como injerencia o como interferencia». Siguiendo a OPPENHEIM [OPPENHEIM y LAUTERPACHT (1966), Tomo II, vol. I, pp.156-157], tal como lo cita BARRADO, en el sentido de que la intervención consiste en: «[...] la interferencia dictatorial de un tercer Estado» –y obviando que para OPPENHEIM esta interferencia es sobre dos partes en conflicto, con objeto de resolver una controversia interestatal de la manera exigida por el Estado que interviene, de modo que, tomada literalmente la noción, no podría aplicarse a un conflicto interno– y que constituirían ejemplos de intervenciones aquéllas realizadas colectivamente: «[...] por diversos grandes Estados en interés del equilibrio de poder y de la humanidad» –es decir, precisamente, las intervenciones de humanidad–, puede convenirse con el autor en que: «[...] la intervención supone siempre una injerencia coactiva en los asuntos de un Estado». Una interferencia realizada en contra de la voluntad disconforme del otro Estado, esto es, ante *la falta de consentimiento* del mismo. Pues, aunque hayan existido presiones, no es posible una intervención mediando el consentimiento «[...] no puede existir una injerencia coactiva en los asuntos de un Estado, cuando este permite y tolera las conductas de otro Estado en su esfera de competencias». Muestra asimismo BARRADO cómo, en la práctica internacional, los Estados reservan el término *intervención* cuando desean resaltar una conducta reprochable, mientras que, cuando han contado con el consentimiento del gobierno implicado, han utilizado las expresiones *asistencia* o *ayuda*. Sin embargo, hay quienes trasponen el significado de los términos, como sucede con CORTEN y KLEIN (1990), p. 376, para quienes existe injerencia cuando la intervención supone el empleo de medios coactivos, siendo su manifestación más clara el empleo de la fuerza armada.

¹²²⁶ BETTATI (1991), p. 639 y ss.

y así fue recogido por el Instituto de Derecho Internacional¹²²⁷. Este derecho, sometido a los principios de humanidad e imparcialidad¹²²⁸, se presenta como subsidiario respecto a la acción estatal y parte de un presupuesto básico: el consentimiento del Estado en cuyo poder se encuentran las víctimas¹²²⁹.

La transposición de los principios de asistencia humanitaria contenidos en los Convenios de Ginebra, relativos a los conflictos armados, a todo tipo de situaciones, ha

¹²²⁷ ALCAIDE FERNÁNDEZ (1997), p. 58: los primeros soportes jurídicos sobre los que se asentó la teoría de la injerencia humanitaria fueron los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977, en especial el Protocolo I, instrumentos dedicados a la regulación del Derecho humanitario de los conflictos armados. La ayuda a las poblaciones en peligro se concibió como un *derecho de acceso* a las mismas con objeto de proporcionarles los socorros, derecho reservado en principio a Organizaciones internacionales de carácter humanitario. El IDI, en su Resolución de 1989, extendiendo la asistencia no sólo en caso de conflictos armados, sino a toda situación susceptible de producir sufrimientos, incluye, no obstante, también a los Estados como beneficiarios de dicho derecho; así, su artículo 5 declara: «[...] El ofrecimiento por un Estado, un grupo de Estados, una Organización Internacional o un organismo humanitario imparcial, como el Comité Internacional de la Cruz Roja, de ayudas alimenticias o sanitarias a un Estado cuya población esté gravemente amenazada en su vida o en su salud, no podrá ser considerado como una intervención ilícita en los asuntos internos de ese Estado». Igualmente, el Tribunal Internacional de Justicia, en la sentencia de 27 de junio de 1986, relativa al *asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*, estimó la licitud de la ayuda humanitaria prestada por un Estado (CIJ, *Recueil* 1986, pp. 124-125).

¹²²⁸ El Tribunal Internacional de Justicia, en la sentencia citada en la nota anterior, afirmó que: «[...] no puede haber duda que el suministro de ayuda estrictamente humanitaria a personas o fuerzas que se encuentran en otro país, sean cuales sean sus afiliaciones o sus objetivos políticos, no puede considerarse como una intervención ilícita, o como contraria al derecho internacional» y que es un elemento esencial de la misma: «[...] que sea proporcionada “sin discriminación” alguna», limitada a los fines consagrados por la práctica de la Cruz Roja, es decir: «[...] prevenir y aliviar los sufrimientos de los hombres» y: «[...] proteger la vida y la salud [y] hacer respetar la persona humana» (CIJ, *Recueil* 1986, pp. 124-125). Principios que fueron proclamados en Viena por la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, en su Resolución IX, de octubre de 1965. *Vid.* sobre la materia ALCAIDE FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 70 a 80, y DUPUY (1993), pp. 277-278. Sobre el derecho a recibir socorros como expresión del ejercicio del derecho a la vida, puede consultarse BETTATI, citado más arriba, y su artículo de 1995, pp. 14 y ss.

¹²²⁹ ALCAIDE FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 60 a 69: a pesar de que se prevean casos de asistencia espontánea o que el consentimiento de la parte en conflicto se module en función de las necesidades de las víctimas, la regla general y reiterada a lo largo de los cuatro Convenios de Ginebra y en los artículos 70 y 71 del Protocolo I y 18 del Protocolo II, es la necesidad del consentimiento, el reconocimiento o autorización del Estado o parte beligerante que controle el territorio. Por mucho que se afirme que la prestación de dicho consentimiento no es un poder arbitrario, desde el momento en que el artículo 70.2 del Protocolo I impone a las partes en conflicto el permitir y facilitar: «[...] el paso rápido y sin trabas de todos los envíos, materiales y personal de socorro suministrados en dicha Sección, incluso en el caso de que tal asistencia esté destinada a la población civil de la Parte adversa» y que en la Resolución de 1989 del IDI se exprese que los Estados no podrán rechazar arbitrariamente los ofrecimientos de socorro (AIDI, vol. 63-II, 1990, pp. 344-345), como ha indicado BETTATI (1995), p.18, como preámbulo al estudio que dedica al *Derecho de Ginebra*, el Derecho humanitario clásico como el Derecho internacional tradicional: «[...] está enteramente fundado sobre el voluntarismo y el consensualismo según los cuales sólo la expresión del consentimiento del Estado puede someterlo a una norma», de modo que el Estado: «[...] permanece por consiguiente como el principal sujeto del derecho humanitario clásico». La subsidiariedad de la acción humanitaria con relación al Estado, ha sido convertida en principio en virtud de las Resoluciones 43/131 y 45/100 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en las que se reafirma: «[...] la soberanía de los Estados afectados y el papel principal que les concierne en la iniciativa, la organización, la coordinación y la ejecución de la asistencia humanitaria sobre sus respectivos territorios».

originado el denominado *Derecho de Nueva York*, consistente en las resoluciones adoptadas sobre la materia en el seno de las Naciones Unidas y cuyas vicisitudes se enmarcan en lo que se ha dado en llamar *el nuevo orden humanitario internacional*¹²³⁰, caracterizado por una evolución desde la noción de *derecho de asistencia humanitaria* al concepto de *derecho a la asistencia humanitaria*¹²³¹, y que en los casos más recientes de intervenciones de asistencia humanitaria se ha llegado a hablar de un auténtico *deber internacional de injerencia*¹²³². Estas normas se articulan en torno de la noción de urgencia y no sólo atañen al derecho a la vida de las personas, sino también al derecho a la salud; igualmente, un principio jamás afirmado hasta entonces se deriva del considerando de la Resolución 43/131 en el que la Organización se declara: «[...] preocupada por las dificultades que pueden encontrar las víctimas para recibir una asistencia humanitaria» y cristaliza en la afirmación de una obligación del Estado afectado y de los Estados vecinos limítrofes, instados a participar estrechamente en los

¹²³⁰ BETTATI (1995), pp. 22 a 24: en 1981, el entonces Príncipe heredero de Jordania propuso que un marco normativo internacionalmente reconocido de principios humanitarios generales rigiese las relaciones entre los pueblos y las naciones tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz. La creación por la Asamblea General de las Naciones Unidas de una Comisión Independiente sobre las Cuestiones Humanitarias en julio de 1983 (Resolución 38/125, de 16 de diciembre de 1983) y la emisión por la misma de un Informe publicado bajo el título *El desafío de ser humano* (Resolución 42/100, de 7 de diciembre de 1987), texto redactado en gran parte por dos presidentes del Tribunal Internacional de Justicia –Mohamed BEDJAOUI y Manfred LACHS–, condujo, bajo la influencia de este trabajo, a la adopción de la Resolución 43/131 de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 1988, *Asistencia humanitaria a las víctimas de las catástrofes naturales y situaciones de emergencia similares*.

¹²³¹ CARRILLO SALCEDO (1995), pp. 101 y 104-106. El acento no recae ya tanto en el derecho a prestar la asistencia humanitaria como en el derecho de las víctimas de situaciones catastróficas a recibirla.

¹²³² RAMÓN CHORNET (1995), p. 57: este *deber* habría sido enunciado por primera vez como tal en 1987 por BETTATI y KOCHNER en la Conferencia de París que ofreció como conclusión una *Resolución sobre el reconocimiento de un deber de asistencia humanitaria y del derecho a esta asistencia* –aunque, como también indica, el propio BETTATI consideró que tal deber era tan sólo una *actitud ética*, derivada de una conciencia individual o colectiva de humanismo activo–, si bien en nota 5, añade que el primero en hablar de tal deber, según DAVID («Droit ou devoir d'ingérence humanitaire?», *Journal des juristes Démocrates*, 80, p. 1), habría sido IONESCO; y que, para CORTEN y KLEIN («Droit d'ingérence ou obligation de réaction non armée. Les possibilités d'actions non armées visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-ingérence», *RBDI*» 2 (1990), p. 370, sería un artículo publicado en abril de 1980 en *Le Monde Diplomatique*, bajo el título «Respect des souverainetés ou devoir d'intervention?». En opinión de la autora, el deber de injerencia humanitaria toma carta de naturaleza especialmente a partir de las declaraciones del Ministro belga de Asuntos Exteriores, EYSKENS, al diario *Le Soir*, el 10 de abril de 1991, en las que se refiere a un cambio de actitud en el Derecho internacional, al nacimiento de un derecho innovador que podría ser interpretado, no como un derecho, sino como un deber de injerencia. Ahora bien, CHORNET, que parece partidaria de esta concepción, es consciente de que tal deber sólo es posible, como deber jurídico de asistencia, cuando los individuos o pueblos sean considerados como titulares del correlativo derecho, no los Estados; mientras no se dé este supuesto, no existirá deber alguno, sino el derecho de los Estados –no de los individuos protegidos– a llevar a cabo la intervención.

esfuerzos internacionales de cooperación, a permitir el libre acceso y autorizar el tránsito de los socorros¹²³³.

Se ha expresado que no todas las situaciones de extrema necesidad, conflicto social o carencia de recursos elementales constituyen *urgencias humanitarias*: la dimensión de *urgencia*, implícita en la noción, da a entender que la situación debe ser, en algún sentido, acuciante, lo que la relaciona, frecuentemente con un rápido e inesperado cambio de situación¹²³⁴. Y si bien dicha situación puede o no darse con ocasión de un conflicto armado, de una situación de pobreza, de problemas sanitarios, de malnutrición o de emigración¹²³⁵, muchos de los supuestos de lo que se podrían catalogar como urgencias humanitarias se han producido en el transcurso de las guerras, de tal modo que el nexo existente entre este tipo de emergencias y los conflictos armados se convierte en un asunto clave¹²³⁶.

En este contexto, incide el hecho de que la mayor parte de los conflictos a los que, actualmente, la comunidad internacional debe hacer frente son, en gran medida, conflictos internos de origen étnico, religioso, o de afirmación de nacionalidades y minorías; conflictos que, si bien no presentan una gran importancia en términos globales de

¹²³³ BETTATI (1995), p. 26.

¹²³⁴ NORDQUIST (1999), p. 84. Una situación de urgencia humanitaria de alcance internacional se caracterizaría, para el autor, por: *a*) un rápido e inesperado o impredecible cambio social, de modo que suponga, *b*), una amenaza indiscriminada, *c*), para la vida o las condiciones que resultan básicas para la vida, afectando a, *d*), un colectivo, a un grupo de gente o a un Estado que, *e*), carece de recursos propios para encarar la situación.

¹²³⁵ NORDQUIST (1999), *ibidem*.

¹²³⁶ WALLENSTEEN y ÖBERG (1999), p. 88. En el estudio efectuado por los autores (pp. 93 y ss.), y que forma parte de un proyecto en curso, financiado por WIDER (Helsinki), se pone de manifiesto cómo la mayor parte de las urgencias humanitarias acaecidas en el período 1993-1995 se deben a situaciones de conflicto armado. En su opinión, las guerras y los refugiados constituyen características particulares de dichas urgencias. En este sentido, la existencia de refugiados está estrechamente relacionada con las guerras –NORDQUIST (1999), p. 83, da cuenta del mismo fenómeno, pero atendiendo a su envés: los advenimientos de catástrofes, tales como sequías, inundaciones o malas cosechas, pueden inducir a movimientos de poblaciones que buscan nuevos asentamientos, por lo que no es extraño que las situaciones de conflicto resulten de estos reasentamientos–, pues es altamente probable que las guerras se vean acompañadas o seguidas de flujos de refugiados. Las guerras ejercen tal perturbación sobre las sociedades que muchas urgencias debidas a enfermedad o hambruna han tenido relación con anteriores conflictos: países bajo la conmoción de una guerra recién terminada, o Estados con fuertes presiones internas al inicio del período. Tal es el caso que VÄRYNEN [*The age of Humanitarian Emergencies*, ONU/Wider, Helsinki, 1996, citado en p. 88 por estos investigadores], ha intentado integrar las nociones de urgencia humanitaria y conflicto armado en el único concepto, al afirmar que una urgencia humanitaria es: «[...] *una profunda crisis social en la que gran número de personas muere y padece los efectos de la guerra, las enfermedades, el hambre y los desplazamientos a causa de catástrofes de origen natural o humano, mientras, por el contrario, hay quienes pueden beneficiarse de ello*». La cursiva es del redactor.

estrategia, comportan, sin embargo, enormes sufrimientos para la población y desencadenan oleadas de refugiados y desplazamientos masivos de personas sin anterior parangón en la Historia¹²³⁷.

Es en estas situaciones, precisamente, y por diversos motivos, desde el desvío de la ayuda hacia los combatientes a la intención pura y simple de impedir el alivio de la población de la parte contraria como táctica de guerra, donde se plantean las trabas e impedimentos en el acceso a las víctimas¹²³⁸. Hechos que han situado a los juristas en la necesidad de reflexionar sobre una eventual justificación del recurso a la fuerza por motivos humanitarios¹²³⁹. En esta línea, la propia Comisión de Derecho Internacional ha

¹²³⁷ MÁRQUEZ CARRASCO (1997), pp. 83 y 86. El Secretario General de las Naciones Unidas, en su *Suplemento a un Programa de Paz* (Documento A/50/60, S1995/1, de 3 de enero de 1995), revela que tales situaciones derivan de una nueva categoría de conflictos, en su mayor parte de naturaleza interna a consecuencia de problemas de tipo étnico o religioso, y de una nueva modalidad de conflictos armados entre Estados, derivados del desvanecimiento y quiebra de las estructuras institucionales y de organización social. Para NORDQUIST (1999), *ibidem*, los conflictos armados internos tienen mayor probabilidad de producir un extenso padecimiento civil que los conflictos interestatales: «[...] más allá de lo que podrían describirse como consecuencias directas de la guerra». Continuando con el trabajo de WALLENSTEEN y ÖBERG (1999), pp. 97 a 100, los conflictos en que la disputa se ciñe a la reclamación de cierto territorio poseen, probablemente, consecuencias negativas menos extensas sobre el conjunto de la sociedad –se convertirían en urgencias humanitarias parciales (urgencias debidas a los desplazamientos)– que aquéllos en los que la disputa afecta al control del gobierno –estas terminarían convirtiéndose en urgencias múltiples (urgencias provocadas por desplazamientos, enfermedades y hambruna)–, debido a un derrumbamiento social del Estado. De igual modo, la virulencia de la urgencia vendría dada, en conjunción, con el carácter más o menos prolongado del conflicto: el derrumbamiento social está directamente relacionado con disputas en torno al poder y con la prolongación de conflictos locales, dado el agotamiento paulatino de las capacidades del gobierno central. En los conflictos relacionados con controversias de tipo territorial hay, normalmente, tiempo suficiente para intervenir. Cuando se trata de luchas por el poder central, las medidas deberían adoptarse muy al principio si se quiere evitar la dislocación total de la sociedad, aunque las prescripciones son muy difíciles de poner en práctica, ya que pueden ser consideradas intervenciones en los asuntos internos de una de las partes. Igualmente, los autores muestran (pp. 91-92) que las urgencias humanitarias han ocurrido *a*) en sociedades predominantemente agrícolas en las que la presión demográfica y medioambiental sobre la tierra es muy grande, de tal modo que los recursos eran escasos y limitados, por lo que se estaba en presencia de *circunstancias de escasez*, bien real o arraigada en una desigual distribución, y *b*) en países que se componen de *múltiples comunidades*, en una amalgama de pueblos que hablan distintas lenguas y/o constituyen identidades culturales diferentes y, a las que, en ocasiones, se adhiere la profesión de diferentes cultos religiosos (países divididos en el sentido de ser o haber sido conformados a partir de varias comunidades relativamente autónomas).

¹²³⁸ *Suplemento a un Programa de Paz*, p. 6.

¹²³⁹ MÁRQUEZ CARRASCO (1997), p. 82. Por su parte, BETTATI (1995), p. 46 y ss. efectúa una tipología de los obstáculos opuestos a la ayuda humanitaria: a) actos de obstrucción al desarrollo de la misión, tal que la interdicción de paso, la retención prolongada en los puntos de control –conocidos comúnmente como *chek-points*– y las amenazas diversas; b) los actos de pillaje y las sustracciones fraudulentas perpetradas a espaldas de los organismos internacionales humanitarios o realizadas por la amenaza o el uso de la fuerza en las personas de los agentes de estas organizaciones; c) los actos de violencia dirigidos contra los bienes, los locales, los convoyes y los vehículos de estas instituciones, y d) los actos de violencia dirigidos contra las personas al servicio de las organizaciones humanitarias, que comprenden los raptos, detenciones y secuestros, así como los disparos de armas diversas que han causado heridas o la muerte a alguno de ellos. BETTATI aduce que, los principales obstáculos jurídicos o políticos, provenientes de las autoridades que controlan las poblaciones necesitadas, no están siempre originados por una

reconocido que los casos de intervención humanitaria armada –ya sea a favor de los nacionales del Estado agente o a favor de los nacionales del Estado territorial– consisten en respuestas a situaciones que, aunque diferentes de un ataque armado, *presentan un grado de urgencia que requiere una acción armada directa e inmediata*¹²⁴⁰.

II. EL SOCORRO A LAS VÍCTIMAS DE LOS CONFLICTOS ARMADOS. DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA ARMADA A LA INTERVENCIÓN DE HUMANIDAD

En el estudio que BETTATI efectúa del derecho de acceso a las víctimas en sus modalidades armadas, muestra la *ambigüedad* de las respuestas privadas, es decir, sus perniciosos y contraproducentes efectos¹²⁴¹. Frente a las vías privadas, se encontraría la

desconfianza hacia el exterior: son consideraciones de orden político las que los impelen a convertir en rehenes a sus propias poblaciones con el objeto de obtener, a cambio de permitir el libre acceso, ventajas políticas y diplomáticas.

¹²⁴⁰ CDI, *Anuario...*, 1992, II, 1ª parte, p. 30: al tratar las *intervenciones de humanidad* de modo conjunto con las denominadas *intervenciones por razones de humanidad*, la CDI parece justificar las mismas bajo la cobertura jurídica del estado de necesidad, la misma que ampara la protección armada de nacionales en el extranjero. La urgencia, es decir: «[...] la necesidad de una acción armada directa e inmediata», es un argumento a favor de la prohibición de las represalias militares. A este respecto, la Comisión es contundente: «[...] no menoscaban la prohibición del uso de la fuerza como contramedida». En este sentido FERRER LLORET (1998), pp. 299-300, basándose, a su vez, en FROWEIN («Reactions by Not Directly Affected States to Breaches of Public International Law», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, T. 248 (1994), pp. 414-415), indica: «*Parece evidente que el cese de un genocidio, como medida urgente de carácter provisional, no se consigue a través de la aplicación de medidas de represalia de carácter fundamentalmente económico, cuya eficacia se suele subordinar al paso de un lapso de tiempo más o menos prolongado. Este objetivo únicamente se puede lograr a través de una intervención armada*». La cursiva es del que suscribe.

¹²⁴¹ BETTATI (1995), pp. 50 a 53: en primer lugar, ninguna disposición de Derecho convencional permite el empleo de milicias privadas –no obstante lo cual, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha recurrido a esta modalidad: Etiopía, en 1930; la guerra de Argelia; en Camboya después de la caída de los *Khmers Rojos*; entre 1989 y 1992 en el Líbano; en Somalia (junto con otras Organizaciones no gubernamentales (ONG,s) como Médicos Sin Fronteras, desde 1991, y en 1992 en Bosnia-Herzegovina–; en segundo, estas milicias están destinadas a proteger los convoyes del bandolerismo y del pillaje generalizado, pero no de las partes en conflicto, a las cuales pertenecen en muchas ocasiones los propios miembros de las milicias; en segundo, el coste del alquiler de las mismas implica que sumas considerables procedentes de la ayuda humanitaria son inyectados en los circuitos financieros de bandas armadas generadoras de conflictos –así, en 1992, en Somalia, se evaluó en un 60 % del total enviado–, de modo que, a la postre, la asistencia humanitaria alimenta entonces a los autores de las carnicerías; la cuarta y última razón aportada por el autor en contra de las milicias privadas deviene del hecho que su utilización pervierte el principio de neutralidad o imparcialidad propio de las operaciones humanitarias y constituye un obstáculo a los esfuerzos de las Naciones Unidas para restablecer el orden público, desde el instante en que se produce una financiación de los movimientos enfrentados a través de la retribución de elementos armados suyos. DOMESTICI-MET (1999 b), p. 47, con relación a este problema, subraya que la ayuda humanitaria, cuando es objeto de saqueo y cuando contribuye involuntariamente al tráfico entre clanes o partes, puede alimentar los conflictos: una vez apropiada, esa ayuda puede servir para revitalizar la guerra, de forma que: «[...] Siendo un resultado [en caso de conflicto] del *ius in bello*, puede acabar contribuyendo a la violación del *ius contra bellum*».

práctica del Consejo de Seguridad, quien, mediante diversas resoluciones ha ido instaurando progresivamente un vínculo entre la asistencia humanitaria y las acciones emprendidas bajo los auspicios del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas¹²⁴². Práctica que se halla íntimamente unida al establecimiento de nuevos mecanismos para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, dentro del contexto de una evolución iniciada con la Declaración de 31 de enero de 1992, aprobada en la primera reunión del Consejo de Seguridad con la participación de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de este órgano, y con el Informe del Secretario General titulado *Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*¹²⁴³. Entre las innovaciones se halla la organización de una acción institucionalizada de asistencia humanitaria y, en el marco de las medidas coercitivas, la autorización a las fuerzas de las Naciones Unidas o a fuerzas de los Estados miembros para adoptar todas las medidas necesarias para hacer llegar dicha asistencia a las víctimas¹²⁴⁴.

¹²⁴² CORTEN y KLEIN (1993), p. 106. FROGNIER (1999), pp. 73 a 78, al analizar la ayuda humanitaria en el sistema internacional vigente, señala los tres períodos que ha atravesado esta: 1) En el antiguo orden internacional, la ayuda se centraba básicamente en torno a las operaciones de la Cruz Roja, organización que garantizó su neutralidad bajo el axioma de la intocable soberanía de los Estados y la intangibilidad de las fronteras. 2) El gradual desarrollo de la comunidad internacional y la afirmación de valores ligados a los derechos humanos, ha convertido la asistencia humanitaria en un asunto transfronterizo, colocando el auxilio al necesitado por encima de la soberanía de los Estados. Esta innovación se debe a la acción de diversas ONG's., en particular a *Médicos sin Fronteras*, surgida en 1975 como reacción al fracaso de la Cruz Roja en Biafra. De naturaleza eminentemente privada, frente al modelo anterior que procuraba socorros y evitaba, a cambio de la autorización para actuar, denunciar públicamente la violación de los derechos humanos, ésta actuaba en ambas direcciones. 3) La tercera fase es de naturaleza pública e institucional, sin importar si se está obrando en el nivel internacional o en el estatal. A la vez que los Estados van implicándose en la asistencia humanitaria, ésta se ha convertido en un factor importante de la política de las Organizaciones internacionales, en especial de las Naciones Unidas. Estas nuevas formas se vinculan a las nociones de *injerencia obligatoria* y *derecho de injerencia*. La asistencia puede estar desprovista de significación política –casos de desastres naturales– o puede imponer la ayuda a un Estado, como cuando es necesario delimitar corredores humanitarios; entonces adquiere dimensiones políticas y militares. Propiamente *injerencia humanitaria* sería aquella que viene justificada por la intervención de la comunidad internacional en los supuestos en que existe violación de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Sea cual sea la configuración que adopte la injerencia, siempre va a requerir una *injerencia militar* (intervención). En opinión de DOMESTICI-MET (1999 d), p. 47, en las graves crisis actuales y siempre que no existan condiciones de seguridad, «*las decisiones relativas a la ayuda humanitaria nunca son totalmente privadas*» (la cursiva es mía). Si no se ha puesto en ejecución una operación de seguridad de gran envergadura por la comunidad internacional y prevalecen condiciones de gran inseguridad, las ONG's. encuentran dificultades para intervenir por sí mismas.

¹²⁴³ MÁRQUEZ CARRASCO (1997), pp. 85-86.

¹²⁴⁴ Como señala DUPUY (1993), p. 279, el reconocimiento de un derecho de injerencia en provecho de los Estados tropieza con la hostilidad de los países del Tercer Mundo y es contrario a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y las Resoluciones de la Asamblea General en la que éstos son mayoría; sin embargo, la intervención decidida por el Consejo de Seguridad es lícita cuando estiman que responde a una amenaza a la paz y seguridad internacionales. En idéntico sentido MÁRQUEZ CARRASCO (1997), p. 87: cuando fundamenta su acción en el marco de las competencias que le confiere el Capítulo VII de la Carta

En efecto, aunque, tradicionalmente, las operaciones de mantenimiento de la paz no tenían por objeto principal el asegurar una asistencia humanitaria y eran consideradas unánimemente como operaciones de naturaleza no coercitiva, en cuanto que se basaban en el consentimiento de las partes¹²⁴⁵, se ha empezado a imponer el libre acceso de los socorros en el marco de este tipo de misiones¹²⁴⁶. Contando con el controvertido precedente de la asistencia humanitaria a la minoría kurda en el Norte de Irak, autorizada por la Resolución 688 del Consejo de Seguridad¹²⁴⁷, a partir de 1992 un examen de los mandatos establecidos para ellas revela que entre éstos y la asistencia humanitaria se ha establecido un vínculo que sobrepasaría su aplicación accesoria a unos cuantos casos particulares y presentaría ya un carácter genérico¹²⁴⁸.

De igual modo, puede afirmarse que el carácter humanitario de este tipo de misiones ha ido variando, tanto cualitativamente como de forma cuantitativa, pasando del

para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, la actuación del Consejo de Seguridad no contradice el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados. Siguiendo el análisis de CORTEN y KLEIN (1993), pp. 120 a 127, se habría ido desarrollando un proceso que habría comenzado con la autorización a los miembros de las misiones de Naciones Unidas –los denominados *cascos azules*– a utilizar la fuerza para defenderse de los ataques que sufriesen durante la custodia y escolta de los convoyes de ayuda humanitaria, continuaría con la autorización al uso de las armas para el cumplimiento de su misión, proseguiría con el otorgamiento de la facultad del empleo de las mismas para el mantenimiento del orden en situaciones de desintegración de la autoridad territorial y desembocaría en actuaciones que entrarían de lleno en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas con el propósito de preservar la paz y seguridad internacionales. Si las anteriores presentan un cierto carácter coercitivo, en las últimas prima este último. Es preciso recordar que, vinculado a las situaciones de urgencia humanitaria, y basado en el anteriormente citado documento del Secretario General *Suplemento a un Programa de Paz*» ha aparecido, frente a las nociones de operaciones de mantenimiento de la paz –o de *Primera generación*– y de consolidación de la paz –conocidas como de *Segunda generación*–, el concepto de *restablecimiento de la paz* –u operaciones de *Tercera generación*–, enmarcadas completamente en el Capítulo VII de la Carta y caracterizadas por la imposición de las acciones de socorro mediante el uso de la fuerza [MASIDE MIRANDA (1997), p. 159]. En estas misiones no se trata ya de mantener la paz ni de contribuir a ella o a su consolidación después de un conflicto, sino de imponerla por la fuerza frente a la acción de los beligerantes; en cuanto tendentes a la protección armada de las actividades de ayuda humanitaria a la población civil, darían lugar al concepto paradójico de *guerra humanitaria* [GARCÍA LABAJO (1997), p. 159].

¹²⁴⁵ CORTEN y KLEIN (1993), p. 107 y 115-116: Son diversos los factores que explicarían la aceptación general del vínculo entre la ayuda humanitaria y el mantenimiento de la paz. En primer lugar, las situaciones de urgencia humanitaria pueden encontrarse en el origen del conflicto o constituir un factor de permanencia del mismo –tal como ha sido manifestado por el Secretario General de las Naciones Unidas en el Informe remitido a la Asamblea General sobre las actividades de la Organización durante la 47ª y 48ª sesiones–. Igualmente, se ha observado que las partes en conflicto buscan, en ciertas ocasiones, provocar deliberadamente situaciones de urgencia humanitaria como medio de obtener ciertos objetivos estratégicos. Como ya se ha indicado anteriormente, las cuestiones de tipo humanitario vienen referidas, habitualmente, a conflictos de tipo interno, más que a situaciones conflictivas de carácter internacional.

¹²⁴⁶ BETTATI (1995), pp. 53.

¹²⁴⁷ RAMÓN CHORNET (1995), p. 56: para ésta dicha Resolución y su interpretación constituye el precedente del problema objeto de este estudio, precedente que caracteriza como un auténtico punto de inflexión en la dinámica de las intervenciones de asistencia humanitaria.

¹²⁴⁸ CORTEN y KLEIN, op. cit., p. 109.

apoyo armado a la asistencia y provisión de socorros a la creación de zonas seguras cuyo objeto inmediato es la protección de la población civil afectada por el conflicto¹²⁴⁹.

El siguiente paso en el proceso indicado ha sido la constatación de que, ante la carencia de medios financieros, materiales y personales puestos a disposición de la Organización de las Naciones Unidas –sin entrar ahora en el examen de los problemas políticos subyacentes–, es más eficaz la intervención de una fuerza nacional o multinacional que actúe bajo autorización expresa de esta última¹²⁵⁰. Ejemplos de este tipo de autorizaciones serían, entre otras, las Resoluciones del Consejo de Seguridad 787, de 16 de noviembre de 1992, 871, de 4 de octubre de 1993, y 998, de 15 de junio de 1995, relativas al conflicto de los Balcanes; la Resolución 794, de 3 de diciembre de 1992, por la que se faculta al despliegue de la «Fuerza de Tareas Unificada» en Somalia; la Resolución 929, de 22 de junio de 1992, referente a la tragedia ruandesa ; la Resolución 1080, de 15 de noviembre de 1996, con relación a la crisis de los refugiados en la zona de los Grandes Lagos, o la Resolución 1107, de 28 de marzo de 1997, por la que se estableció una fuerza multinacional de protección con objeto de facilitar la distribución de la ayuda humanitaria en Albania¹²⁵¹. Así, frente a la noción tradicional de *intervención*

¹²⁴⁹ Así, en el primer supuesto, se encontrarían las Resolución 741, de 21 de febrero de 1992, del Consejo de Seguridad, por la que se decidió proteger militarmente los suministros de ayuda humanitaria en Bosnia-Herzegovina, protección que recayó en las fuerzas integrantes de la UNPROFOR, según las Resoluciones 752 de 15 de mayo, 758 de 8 de junio, 761 de 29 de junio, 764 de 13 de julio, 769 de 7 de agosto, 775 de 28 de agosto y 776 de 14 de septiembre de 1992; en el mismo sentido puede considerarse la Resolución 733, de 23 de enero de 1992, con relación a la protección de la ayuda humanitaria en Somalia, o la Resolución 797, de 16 de diciembre de 1992, respecto a la misión de ONUMOZ en Mozambique. Ejemplos del segundo supuesto, serían la creación de *zonas protegidas* en territorios donde existen problemas de convivencia y se producen actos de hostilidad entre comunidades adversas –diferentes de las *zonas y localidades sanitarias de seguridad* previstas por el Derecho humanitario bélico basado en los Convenios de Ginebra–, el establecimiento de *zonas de seguridad* en las que se impone la evacuación de fuerzas militares, así como la prohibición de toda actividad bélica, y el despliegue de fuerzas de las Naciones Unidas, y la imposición de *zonas de prohibición de sobrevuelo* para garantizar la seguridad de los transportes aéreos humanitarios; con relación a ello, se encontrarían las Resoluciones del Consejo de Seguridad 743, 762, 781, todas de 1992, y las Resoluciones 816 y 824, de 1993, con relación al conflicto en la antigua Yugoslavia. También puede incluirse en este caso la Resolución 814, de 26 de enero de 1993 que amplió las misiones de la ONUSOM, en Somalia, con objeto de mantener un clima de seguridad en el país. Respecto a esta materia, pueden consultarse CORTEN y KLEIN (1993), pp. 110 a 118; BETTATI (1995), pp. 53 a 60; RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO (1996), pp. 215 a 218, y MÁRQUEZ CARRASCO (1997), pp. 101 a 116. Según DOMESTICI-MET (1999 a), p. 21, el concepto de asistencia humanitaria se habría enriquecido. Con el recurso a la vertiente militar, además de la protección que conlleva la ayuda, ésta incluye un nuevo servicio, al menos desde el punto de vista teórico: la seguridad de las poblaciones afectadas; de esta forma: «[...] la propia seguridad puede considerarse como un servicio humanitario».

¹²⁵⁰ BETTATI (1995), pp. 56 y 60.

¹²⁵¹ *Vid.* al respecto RAMÓN CHORNET (1995), pp. 87 a 104; BETTATI (1995), pp. 61 a 65, y MÁRQUEZ CARRASCO (1997), pp. 105 a 122. Un estudio detallado de los precedentes, desarrollo y efectos de estas Resoluciones y otras de carácter similar, se encuentra en FERRER LLORET (1998), pp. 331 a 384. Es muy importante subrayar de este estudio que, salvo la intervención en el norte de Iraq, no solamente se

de humanidad, se alzaría en la actualidad el concepto de *intervención humanitaria armada*¹²⁵².

Ya se ha tenido ocasión de analizar el progresivo recurso de las Naciones Unidas a las Organizaciones regionales de naturaleza defensiva y su problemática en el contexto de la evolución de la acción colectiva institucional dirigida por el Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales¹²⁵³. En conexión directa con la materia ahora estudiada, esta: «[...] suerte de subarriendo de ejércitos nacionales u organizaciones defensivas regionales para llevar a cabo acciones de injerencia humanitaria» ha desvirtuado el principio regente de la misma ante la sospecha de intereses particulares¹²⁵⁴.

dio una autorización del Consejo de Seguridad, sino también *la concurrencia de una petición previa o el consentimiento del Estado receptor de las medidas*, aunque en el caso de Haití, bastante dudoso, esta petición proviniera de un gobierno en el exilio, a quien el Consejo consideró, no obstante, representante legítimo del país.

¹²⁵² VILLASANTE Y PRIETO (1996), pp. 215 y 218: mientras que la *intervención de humanidad* se basa en la decisión unilateral de los Estados, la *intervención humanitaria armada* se fundamenta en la previa habilitación de las Naciones Unidas para intervenir con fines humanitarios. El autor se muestra muy crítico con la misma, al afirmar que: «[...] No se puede –dice– dejar de poner de manifiesto el peligro que puede derivarse de una interpretación extensiva de las facultades discrecionales de un órgano de participación tan restringida como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas», poseedor de unas atribuciones, de acuerdo con el artículo 24 de la Carta de la Organización, cuyas únicas limitaciones son el actuar: «[...] de acuerdo con los propósitos y principios de las Naciones Unidas», definidos como conceptos jurídicos indeterminados en los artículos 1 y 2 de la Carta. En su opinión, siguiendo, a su vez, las de ELIASSON [*United Nations*, Geneva, 901534, 3000] y BETTATI [«¿Injerencia, intervención o asistencia humanitaria?», *Tiempo de paz, Asistencia humanitaria: vida o muerte*, núm. 32-33, pp. 18-19], quien también cita al primero: «[...] debe situarse una línea de demarcación entre la solidaridad humanitaria [...] hacia las poblaciones inocentes sumidas en conflictos sangrientos y los derechos no menos afirmados de la soberanía nacional». También es contrario a este tipo de intervenciones colectivas FABELA (*Intervention*, Pédone, París, 1961, pp. 231-232), citado por RAMÓN CHORNET (1995), p. 66, quien la califica de *monstruosidad jurídica*, al: «[...] enmascarar las intervenciones unilaterales de un estado capaz de influir o ejercer presión sobre otros estados para empujarlos a adoptar una decisión que no habrían tomado por sí solos de ningún modo».

¹²⁵³ En realidad, a la vista del posterior desarrollo de los acontecimientos no parecen impertinentes las expresiones vertidas por SPIRY (1998), p. 432: «[...] hoy como ayer, a pesar de la integración de la “comunidad internacional”, inducida por el sistema de seguridad colectiva del Capítulo VII de la Carta, cuando se trata de la intervención humanitaria o de la intervención de humanidad, un hecho se impone: no hay ni “obligación” ni “derecho”, sino solamente una “posibilidad” dejada a la entera apreciación política y estratégica de los Estados –especialmente y sobre todo los Estados más poderosos o “culturalmente dominantes”, como nos dirían los tercermundistas y otras variantes del relativismo cultural y jurídico».

¹²⁵⁴ VILLASANTE Y PRIETO, op. cit., p. 210. La tipología conflictiva del mundo moderno proporcionaría la idea de una amenaza global que lleva a la formación o consolidación de alianzas formales o no, que pretenden garantizar la estabilidad o la seguridad; una de ellas sería la OTAN [PÉREZ GONZÁLEZ (2000), p. 13]. Cuando en el Segundo y Tercer Mundo se producen conflictos por motivos étnicos y religiosos, y los desequilibrios en el reparto de recursos reavivan antiguas tensiones, los países occidentales, lejos del peligro de una conflagración global, buscan una estabilidad política y económica y consideran necesario prever las amenazas futuras y cuantificar su impacto en el empleo de sus fuerzas armadas y sus procedimientos [MARTÍNEZ DE LOS REYES (1999), p. 21]. DOMESTICI-MET (1999, d), pp. 48 a 52, si bien reconoce que los aspectos financieros provocan que las operaciones de ayuda humanitaria sean de

El problema fundamental a que ha conducido esta evolución estriba en que de la *intervención humanitaria armada* a la *intervención de humanidad* existe únicamente un paso: en la primera son las misiones de mantenimiento de la paz, bien de Naciones Unidas o de Organismos regionales, ya presentes en el territorio, las que reciben, como tarea adicional proveer a la protección de los civiles dentro de sus capacidades¹²⁵⁵; en la segunda son un grupo de potencias, actuando bien a título individual o formando parte de Organismos o Acuerdos regionales las que emprenden operaciones militares calificadas de actos de guerra para proteger a los civiles de un tercer Estado, generalmente contra la acción de su propio gobierno, con o sin la aquiescencia del Consejo de Seguridad. Aunque la habilitación de éste constituye un requisito muy importante, prácticamente imprescindible en el Derecho internacional vigente¹²⁵⁶, dos hechos conexos lo relativizan: la paralización del Consejo de Seguridad por el derecho de veto de alguno de sus miembros permanentes y una creciente opinión pública muy sensibilizada respecto a este

naturaleza pública y que las operaciones a gran escala únicamente pueden ser respaldadas por la Unión Europea, los países occidentales y Japón, lo que conlleva a que las decisiones sigan sujetas a las consideraciones estratégicas de estos Estados, en realidad: «[...] si la ayuda humanitaria se utiliza a veces para objetivos distintos a aquéllos para los que, por definición, fue concebida, se debe mucho menos al propósito de enmascarar oscuras intenciones o a un cobarde desamparo que al propósito de encargarse temporalmente de un problema o completar otras acciones en favor de las “poblaciones en peligro”». De hecho, según la autora, la decisión de emprender acciones humanitarias estaría condicionada por: *a)* el grado de simpatía suscitado por la lucha de las comunidades que reciben ayuda –¿ cómo destinar dinero a financiar la ayuda dirigida a una población que se considera que es tan culpable como sus líderes?–, *b)* la actitud hacia quienes ostentan el poder en la zona de ayuda –repugnancia a convertirlos en interlocutores–, y *c)* la admisibilidad de la ayuda a los ojos de la comunidad internacional –Occidente no puede organizar operaciones humanitarias sin tener en cuenta la opinión de los países en vías de desarrollo, fuertemente apegados al respeto a la soberanía nacional; tampoco tendrían la menor intención de oponerse abiertamente a los gobiernos islámicos–. Aunque también reconoce (p. 49) que en algunos supuestos la carencia de ayuda a algunas poblaciones: «[...] puede deberse simplemente a que su caso no interesa a nadie, porque sean los olvidados de la historia», como sucedió con los asirio-caldeos que pasaron inadvertidos en la crisis del Norte de Iraq en 1991.

¹²⁵⁵ Vid. las Resoluciones del Consejo de Seguridad 1769 (2007), 2127 (2013 o 2211 (2015), relativas a Sudán, República Centroafricana y República Democrática del Congo.

¹²⁵⁶ Además de los autores adheridos a esta postura citados anteriormente, MUBIALA (1993), p. 170, al estudiar el Derecho aplicable en una operación para la salvaguarda de los derechos humanos, afirma que el despliegue de la misma debe fundamentarse en: *a)* un acuerdo de paz interno garantizado internacionalmente, *b)* la demanda oficial del gobierno legal del país implicado y *c)* una *decisión unilateral de un órgano de las Naciones Unidas*. CORTEN y KLEIN (1990), pp. 374-375, aunque partidarios de una intervención en el supuesto de graves violaciones de los derechos humanos, especifican que no ha de tratarse de una actuación armada. Igualmente (1991, p. 129) afirman que el actual Derecho internacional no proporciona ningún fundamento para que un Estado recurra unilateralmente a la fuerza con este objeto e insisten en que la única posibilidad para una actuación armada sería la establecida en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, pues lo contrario conduciría a poner en peligro el sistema de seguridad colectiva instaurado en la misma (vid. también 1993, p. 123 y ss.). A favor de la superioridad del argumento que reclama la intervención colectiva bajo cobertura jurídica de las Naciones Unidas, se encuentra así mismo RAMÓN CHORNET (1995), pp. 65 y 106.

tipo de situaciones, convencida, además, de que son las grandes alianzas militares las únicas que pueden garantizar la eficacia de una intervención de este tipo¹²⁵⁷.

Aunque podría pensarse que han existido precedentes, como la intervención de los países de la CEDEAO en Liberia¹²⁵⁸, la delgada línea que separa los dos tipos de

¹²⁵⁷ Ya se ha tenido oportunidad de disertar sobre las limitaciones del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas. Con relación a esta materia, constituye una obviedad reseñar que tanto Rusia como China observan con desconfianza creciente este tipo de operaciones, tanto más cuanto más se aproximan a su territorio o a Estados sobre los que ejercen algún tipo de influencia [*Vid.* con relación a Rusia, DÍAZ PÉREZ (1999), p. 7: Occidente ha perdido a Rusia como aliado fundamental en la resolución de problemas claves y urgentes; después del conflicto de Kosovo, las relaciones entre la OTAN y Rusia se hallan en punto muerto]. Sobre las presiones de la opinión pública, es ilustrativo el caso de la crisis kosovar: los medios de comunicación social europeos –no hay más que acudir a cualquier hemeroteca y consultar los diarios de enero a agosto de 1999– clamaron insistentemente por una intervención de las Naciones Unidas y, al no producirse, por la actuación de la Alianza Atlántica. Los mismos medios que, cuando la OTAN intervino pasaron a criticarla ferozmente a causa de los procedimientos utilizados; sin embargo, y he aquí una gran paradoja: «[...] la decisión del Presidente de la República Federal de Yugoslavia, Milosevic, de poner fin a las hostilidades, puede haber sido debida más al impacto que producían en su Gobierno las noticias suministradas por las principales cadenas de televisión sobre los daños que, al parecer, estaban sufriendo sus tropas, que el de aquellas procedentes de sus jefes militares sobre el terreno» [DOMINGO GUERRA (2000), p. 29]. Sobre la influencia de los medios de comunicación en el conflicto kosovar, sin embargo, merece ser tenida en cuenta la opinión expresada por MARTÍNEZ DE LOS REYES (2000), p. 23, en el sentido que, pese a su indiscutible influencia, el fracaso de estos medios: «[...] fue evidente, ya que no alcanzaron su objetivo: no pudieron conseguir que los ciudadanos asistieran a los acontecimientos en tiempo real, sino a la descripción de unas imágenes y unos datos escenificados y facilitados con cuenta gotas por cada una de las partes interesadas». Para una información sobre las relaciones entre los medios de comunicación y las fuerzas armadas, véanse, además de los dos autores citados, los trabajos de LAFFERRIERE, RAMÍREZ VERDÚN y MARÍN TORRIJOS (2000), pp. 28 a 62.

¹²⁵⁸ Tomando como punto de partida el estudio efectuado por FERRER LLORET (1998), pp. 360 a 363 y 372-373 –y los amplios reportajes monográficos aparecidos en el diario *Heraldo de Aragón* los días 6 de enero (pp. 24 y 25) y 7 de enero de 2001 (p. 32)–, en realidad se contaría con dos precedentes de intervenciones armadas, fundamentadas en la defensa de los derechos humanos y justificadas en urgencias de tipo humanitario, decididas por un organismo regional sin la autorización previa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En julio de 1990, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), liderada por Nigeria, decidió el despliegue de una fuerza de mantenimiento de la paz en Liberia –en principio fue un Grupo de Observadores Militares y posteriormente se constituyó en unas Fuerzas de Interposición Africanas (ECOMOG)–, país en el que se estaba librando una cruenta guerra civil, a raíz de la destitución del Presidente Samuel Doe. En octubre de ese mismo año las tropas de la CEDEAO desencadenaron una ofensiva contra las fuerzas rebeldes de Charles Taylor, con objeto de establecer un cordón de seguridad en torno a Monrovia. En la prolongación de los combates durante los dos años siguientes, se implicaron también las fuerzas multinacionales, cada vez más decididamente. El Consejo de Seguridad, mediante la Resolución 788, de 20 de noviembre de 1992, impuso un embargo general de armas a Liberia, excepto las dirigidas a los contingentes de la CEDEAO. Por la Resolución 866, de 22 de septiembre de 1993, el Consejo creó la UNOMIL que, en sus cometidos de mantenimiento de la paz y ayuda humanitaria, debió coordinar su misión con las fuerzas de la CEDEAO. Según FERRER, en estas Resoluciones el Consejo de Seguridad convalidó la actuación de las tropas multinacionales africanas, lo que se evidenció todavía más en sus Resoluciones 911, de 21 de abril de 1994 y 950, de 21 de octubre del mismo año; pero en ninguna de ellas se encuentra referencia expresa alguna a una autorización del uso de la fuerza a los efectivos de la CEDEAO. Algo similar ocurrió en Sierra Leona en 1997. Ni la CEDEAO ni las Naciones Unidas pudieron evitar que Charles Taylor se hiciera con el poder en Liberia. Como represalia por la implicación del Presidente sierraleonés, Joseph Momoh, en la acción de la CEDEAO en Liberia, Taylor patrocinó un grupo guerrillero, el Frente Revolucionario Unido (FRU), dirigido por Foday Sankoh, en la zona oriental del país. El desencadenamiento de una guerra de guerrillas, llevada a cabo con una inusitada crueldad –asesinatos, secuestros y mutilaciones en la población civil, provocó también sucesivas crisis de gobierno. Después del derrocamiento del gobierno del entonces presidente Ahmad Tejan

intervenciones se quebró claramente con la intervención de la Alianza Atlántica en Yugoslavia con motivo de la crisis de Kosovo.

III. LA INTERVENCIÓN DE HUMANIDAD

La teoría de la *intervención de humanidad* encuentra un rechazo prácticamente unánime por los abusos a que condujo en el pasado. Dicha teoría encontró su formulación tradicional en el Tratado de Koutchouk-Kaïnardji, en 1774, y en el artículo 4 del Tratado de Jassy, en 1792: «[...] cuando los habitantes de un Estado sufran las desgracias de una política arbitraria, todo Estado tercero puede intervenir en derecho y emplear la fuerza para socorrer a las víctimas»; teoría, nacida de las concepciones del derecho natural y de la *guerra justa* que conoció su momento de gloria en el siglo pasado, especialmente con motivo de los actos de barbarie y las persecuciones llevadas a cabo en gran escala por el Imperio turco en sus territorios cristianos¹²⁵⁹.

Kabbah por un golpe de estado militar –el del teniente coronel Jonhny-Paul Koroma que unió sus fuerza a las de la guerrilla del FRU–, de nuevo se produce una intervención de contingentes armados por parte de la CEDEAO. Mediante la Resolución 1132, de 8 de octubre de 1997: «[...] al igual que en el caso de Liberia, el C. de S. viene a refrendar la intervención armada de una organización regional bajo la égida de Nigeria». Es más, cuando, con motivo del Acuerdo de Paz firmado en Lomé el 7 de julio de 1999 –apadrinado por la CEDEAO, la ONU y la OUA–, las Naciones Unidas decidieron enviar once mil cascos azules a Sierra Leona, los mismos soldados nigerianos de las Fuerzas de Interposición constituyeron la columna vertebral de estos contingentes en que participaban efectivos de una decena países en vías de desarrollo. La actuación de fuerzas extranjeras en Sierra Leona se prolonga en la actualidad. Tras el fracaso del Acuerdo de Paz –el FRU ha continuado secuestrando, violando, mutilando e incendiando pueblos casi a diario– y la incapacidad de los cascos azules, Gran Bretaña, en mayo de 2000, intervino militarmente con objeto de evacuar del país a los súbditos británicos y de los Estados miembros de la Comunidad Europea y de la *Commonwealth*; no obstante las fuerzas británicas permanecen todavía en Sierra Leona, han reorganizado el ejército de pacificación y, en los últimos meses, el gobierno inglés ha llegado a un acuerdo con el del país africano, en el sentido de implicarse militarmente en mayor medida a cambio de generosas concesiones en la explotación de las riquezas diamantíferas y petrolíferas. La diferencia fundamental con la actuación de la OTAN en Kosovo estribaría en que en las anteriores ocasiones, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, resolvió intervenir después de la *previa petición de los gobiernos de Liberia y de Sierra Leona* –si bien este último caso es más dudoso, puesto que se trataba del gabinete derrocado, en el exilio. El consentimiento obraría, pues, como primer habilitante que excluyera la ilicitud de la intervención. No obstante, puede aducirse que el Consejo de Seguridad, esta vez, en la crisis yugoslava habría aceptado tácitamente, con su silencio, la legitimidad de la acción. Queda también, sin embargo, la cuestión de la intervención de las fuerzas británicas en Sierra Leona, pues si su presencia en suelo africano cuenta con la aquiescencia del gobierno nacional, el consentimiento se habría otorgado después de iniciada la acción, la cual habría evolucionado desde una intervención por razones de humanidad –en auxilio de connacionales y amigos– hasta una intervención de humanidad –pacificación del país–, con fundamentos jurídicos distintos (la primera podría justificarse como debida a un estado de necesidad, mientras que la segunda implicaría o la autorización de la comunidad internacional o el consentimiento previo y expreso del Estado). WEDGWOOD (1999), p. 832, cita expresamente, sin embargo, estos supuestos como precedentes de la acción de la OTAN, y como, en su conjunto, serían fases de un nuevo modo de funcionamiento del Consejo de Seguridad en el que éste validaría *a posteriori* la actuación de las Organizaciones regionales.

¹²⁵⁹ SPIRY (1998), pp. 426-427: la teorización por parte de la doctrina comenzó esencialmente después de las masacres cometidas en Bulgaria y Bosnia-Herzegovina, entre 1875 y 1877; la justificación

El origen de la intervención de humanidad, en su modalidad armada, se encuentra en la denominada *Cuestión de Oriente*: intervención de Francia, Gran Bretaña y Rusia, en 1827, a favor de la nacionalidad griega; la de las grandes potencias en auxilio de los maronitas en el Líbano y la de Francia en Siria, ambas en 1860, también en ayuda de la minoría cristiana; la incursión de las grandes potencias en Creta, en 1866; la de Rusia en 1875 en los Balcanes, en Bosnia-Herzegovina, y la intervención colectiva de Austria, Francia, Reino Unido, Italia y Rusia, en 1905, en apoyo de las minorías cristianas de Macedonia, motivo también aducido por Grecia, Montenegro, Serbia y Bulgaria para actuar colectivamente en 1912. La lista de las intervenciones de humanidad durante este período no se redujo a la lucha contra el Imperio otomano: intervención colectiva, asimismo de las potencias europeas a favor de la *nacionalidad belga*, en 1830; o la actuación de la coalición internacional contra los *boxers* en Pekín, en 1901¹²⁶⁰. Estas tendencias intervencionistas del siglo XIX, revestidas de nobles propósitos –protección de una minoría en peligro, independientemente de que se trate de connacionales o correligionarios–, ofrecieron, sin embargo, el espectáculo de la arbitrariedad de los países poderosos, como sucedió en el Congreso de Berlín de 1878, en el que se regularon las cuestiones territoriales de acuerdo a los intereses de las grandes potencias europeas, sin tener en absoluto en cuenta las aspiraciones de los pueblos afectados¹²⁶¹.

a las intervenciones de humanidad fueron de dos tipos: como expresión de unas tesis solidaristas, en boga a principios de siglo, como aplicación normativa de unas ideas morales que expresarían una ley de solidaridad y que fueron sostenidas notablemente por ROUGIER en 1910; y, con posterioridad a la creación de la Sociedad de Naciones, como la manifestación de un orden público internacional, basadas en el pensamiento de SCHELLE]. Según RAMÓN CHORNET (1995), pp. 45 a 47 (*vid.* también la bibliografía allí citada), la concepción moderna de la intervención de humanidad se iniciaría, desde el punto de vista doctrinal, con ARNTZ, en su carta abierta a ROLIN-JACQUEMYS, en la que apoyaba la legitimidad de tal acción cuando un gobierno violase los derechos de la humanidad, ya mediante medidas contrarias al interés de otros Estados, o bien por exceso de injusticia o crueldad; esta misiva daría lugar a los trabajos del propio ROLIN-JACQUEMYS, PILLET y, sobre todo, de ROUGIER.

¹²⁶⁰ RAMÓN CHORNET (1995), *ibidem*; KOCHLER (2001), pp. 2–7: Los poderes coloniales europeos adoptaron los principios de la intervención de humanidad según los parámetros de la religión cristiana y los impusieron a otros pueblos considerados como bárbaros; fue la expresión de un marcado eurocentrismo que, a su vez, convenía a sus intereses geopolíticos. Es curioso que el autor fije los elementos constitutivos de este pensamiento en la constitución de la Santa Alianza en 1815.

¹²⁶¹ CASTRO-RIAL GARRONE (1991), p. 174. RAMÓN CHORNET, *op. cit.*, pp. 80 a 82, añade que buena parte de la crítica a la intervención de humanidad se apoya en la confusión existente con la intervención en defensa de los nacionales –también denominada *intervención por parientes y amigos*– que subyacería a la historia misma de la intervención de humanidad (*vid.* asimismo BERMEJO GARCÍA (1993), pp 393-394) y que, desarrollada por un sector de la doctrina iusinternacionalista estadounidense, enlazaría con las ideas intervencionistas declaradas por el presidente Roosevelt en 1904 que, fundamentadas en motivos de humanidad, suponían un cheque en blanco para que los Estados Unidos actuaran en todo el continente americano; esto habría provocado la oposición frontal de las naciones sudamericanas. En la actualidad, existen todavía firmes partidarios de la intervención de humanidad, bien por terceros Estados, bien por la comunidad internacional. Así, OPPENHEIM, LAUTERPACHT y, más recientemente, TESON, anteponen el

Las acciones más recientes que han sido considerados verdaderos supuestos de intervenciones de humanidad, han revelado que, si bien estas situaciones englobaron graves problemas de carácter humanitario, los motivos que indujeron a la intervención armada no se limitaban a ellos, sino que aparecían entremezcladas motivaciones humanitarias, económicas y políticas y, en todo caso, las alegaciones humanitarias no constituían, desde el punto de vista jurídico, el elemento más importante¹²⁶².

Como ya se ha tenido ocasión de exponer, de lo dispuesto en la Resoluciones 2131 (XX), 2625 (XXV), 3314 (XXIX) y 36/103, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del articulado de la Carta de San Francisco y de la Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia, de 27 de junio de 1986, se desprende que las intervenciones armadas unilaterales –o multilaterales– no autorizadas por el Consejo de Seguridad van en contra de lo establecido en el Derecho de las Naciones Unidas.

1–. La intervención de la OTAN en Kosovo como *paradigma* de una moderna intervención de humanidad

La acción militar de la Alianza Atlántica contra la República Federal de Yugoslavia, denominada operación *Fuerza determinada*, constituye el primer precedente en que se efectúa un ataque contra un Estado soberano, en el interior de sus fronteras para defender a una minoría de su población, pero garantizando, a su vez, las fronteras del Estado atacado¹²⁶³. Esta operación militar no sólo ha suscitado, a nivel político, un profundo desacuerdo entre los miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sino que, a nivel doctrinal, ha enfrentado dos corrientes contrapuestas: la de los partidarios de una interpretación tradicional del Derecho internacional, aferrados a la

carácter irrefragable de los derechos fundamentales como límite a la soberanía del Estado (*vid.* la exposición que hace al respecto, en la obra citada, RAMÓN CHORNET, pp. 58 a 60).

¹²⁶² DÍAZ BARRADO (1988), pp. 66 a 70. Se trata de las incursiones armadas de India en Paquistán Oriental, en 1971; de Vietnam en Kampuchea y de Tanzania en Uganda, ambas en 1978. Que las acciones de India, Vietnam y Tanzania no respondieron, exclusivamente a motivos humanitarios, quedaría revelado por el hecho de que estos Estados pretendieron justificar su acción sobre la base de argumentos jurídicos distintos, cual es el caso de la legítima defensa, o el derecho de *hot pursuit*. Sobre estos mismos hechos, además de la intervención de Francia en Centro-África, en 1979, en apoyo del golpe de Estado incruento contra el régimen del autoproclamado Emperador Bokassa, véase también FERRER LLORET (1998), pp. 288 a 294.

¹²⁶³ Expresión aparecida en «Chronique des Faits Internationaux», *RGDIP*, tomo 103/2 (1999), p. 488.

inviolabilidad de la soberanía de los Estados, y la de sus adversarios, sostenedores de una obligación moral de reaccionar por la fuerza frente a violaciones flagrantes de los derechos del hombre¹²⁶⁴.

Incluso, entre los seguidores de esta última postura, se observan diferencias a la hora de justificar la intervención y, la mayoría, enjuician negativamente sus resultados o critican el modo de ejecución; porque, aunque se pueda objetar muy poco respecto a que era necesaria una intervención internacional para proteger a la minoría albanesa y proporcionarle asistencia humanitaria urgente, lo cierto es que la organización armada occidental no actuó por puro altruismo y el modo de conducir las operaciones ha suscitado serias contestaciones¹²⁶⁵.

¹²⁶⁴ WECKEL (2000), p. 19. *Vid.* también RIPOL CARULLA (1999), p. 64.

¹²⁶⁵ MARTÍNEZ DE LOS REYES (2000), pp. 19 a 25: «[...] Europa intervino porque Kosovo exportaba miseria, inestabilidad y desórdenes en forma de grandes masas de desplazados y emigración ilegal; y para Estados Unidos ha sido una forma de afianzar su papel en Europa, en tanto ésta no tenga una voz definida y, por la urgencia del caso, obviando la aprobación formal de las Naciones Unidas». En la conducción de las operaciones, el principio *cerro muertos* presidió toda la actuación del general Wesley Clark, convirtiéndose en un imperativo absoluto. Tras dos meses de bombardeos, ni un solo militar de la Alianza encontró la muerte en acción. Las pérdidas militares de la OTAN fueron insignificantes: mientras que el número de misiones aéreas sobrepasó las 25000, sólo se perdieron dos aviones y una decena de *drones*. Por el contrario, las infraestructuras militares e industriales yugoslavas fueron destrozadas o inutilizadas, al igual que las principales vías de comunicación. Miles de militares serbios murieron o fueron heridos. Los daños fueron tan considerables que algunos analistas aseguran que Yugoslavia ha sufrido un retroceso en su desarrollo equivalente a veinte años. En palabras de este comandante de infantería, la proporción de fuerzas entre la OTAN y Yugoslavia era tan desigual que, hablar de guerra, parece inapropiado; fue «[...] un castigo, un castigo como ningún país, excepción hecha de Iraq, ha recibido jamás». BERMEJO GARCÍA (1999), p. 69, opina que: «[...] ha sido una guerra rara, que se ha hecho desde muy arriba y de la que no se conocen héroes, ni muertos, salvo de un lado. Todo estaba preparado para que la vida de un soldado de la OTAN valiera más que la de un serbio». Para PICONE (2000), pp. 348-349, en la operación militar hubo una ausencia total de proporcionalidad: las armas inteligentes de la OTAN no sólo cometieron errores poco comprensibles, sino que estaban orientadas a batir objetivos consistentes en infraestructuras, sobre todo industriales, con graves efectos colaterales sobre la población civil; actos que, en opinión del autor, constituyen crímenes de guerra contenidos en el Protocolo Adicional I a los de Ginebra, de 1977. No obstante, por lo que concierne a la batalla aérea, en la *RGDIP* tomo 103 (1999/3), «Chronique des Faits Internationaux», pp. 735-736, se describen las fases de la misma: durante la *primera fase* los ataques se dirigieron sobre el potencial aéreo y antiaéreo yugoslavo, con objeto de obtener la superioridad aérea; en la *segunda fase* se dirigieron las operaciones contra todos los objetivos militares situados al sur de Yugoslavia; en el desarrollo de la *tercera fase* se dirigieron los ataques contra el conjunto de las fuerzas armadas yugoslavas. La *segunda fase*, extensa, consistió en la realización de ataques en profundidad, buscando neutralizar el aparato militar estacionado en Kosovo y privarle de todos los medios de apoyo y suministro: infraestructuras de comunicación, carreteras y líneas de ferrocarril, estaciones de transmisiones, depósitos de carburante, refinerías de petróleo y centros de mando y control. La destrucción de centrales eléctricas y térmicas entraba dentro de esta lógica, así como la de elementos e instalaciones de uso civil que, legítimamente, podían ser susceptibles de considerarse también objetivos militares. Idénticas consideraciones pueden efectuarse respecto al bombardeo, el 9 de mayo, de la residencia privada del Presidente Milosevic, de la que no es descabellado creer que albergaba un puesto de mando, o el hotel que servía de cuartel general a las milicias de *Arkan*. Únicamente podrían tacharse de objetivos meramente políticos el bombardeo de la sede del Partido Socialista Serbio, el 21 de abril, o el ataque a la televisión

Con todo, el problema crucial que se plantea es el siguiente: negada la licitud de la intervención de humanidad, tal como fue concebida en un principio, por ser opuesta al sistema regulador del uso de la fuerza instaurado por la Carta de las Naciones Unidas¹²⁶⁶, las esperanzas depositadas en torno a un nuevo orden internacional en que el respeto a los derechos humanos brillara con protagonismo, en conjunción con la inhibición del Consejo de Seguridad, conduciría, cerrando el círculo, a la justificación de dicha institución, aunque pueda considerarse desprovista de buena parte del significado que tradicionalmente le pudiera corresponder¹²⁶⁷.

Como ha expuesto la profesora RAMÓN CHORNET: «[...] el auténtico *quid* de la cuestión» radicaría en: «[...] elucidar si la paz y la seguridad internacionales son un bien jurídico superior o si, como podría argumentarse en contrario –sobre todo una vez superada la etapa de la disuasión–, esa paz y seguridad no son tales si no se protegen eficazmente los derechos humanos»¹²⁶⁸.

2–. La intervención de humanidad desde una interpretación estricta del Derecho internacional vigente

Respecto al tema de un nuevo orden mundial, en el que el respeto a los derechos humanos constituiría una de sus máximas aspiraciones¹²⁶⁹, ya GUTIERREZ ESPADA, hace más de una década, advertía que una generalizada intervención de humanidad era: «[...] más un *pium desiderium* que una institución con bases firmes en el Derecho internacional contemporáneo»: aunque se contaban con algunos supuestos de intervenciones humanitarias, la práctica mostraba una: «[...] total indiferencia y pasividad de los Estados, de las Organizaciones regionales directamente interesadas y aun de la propia

serbia –difusora de la propaganda del régimen–, el 23 de este mes. Salvo estos supuestos, las fases de la batalla aérea son, sencillamente, de manual de táctica.

¹²⁶⁶ RAMÓN CHORNET (1995), p.62.

¹²⁶⁷ DÍAZ BARRADO (1988), p. 74. En opinión de BERMEJO GARCÍA (1993), p. 399: «[...] no conviene efectuar un vínculo muy estrecho entre la intervención humanitaria después de la Carta de las Naciones Unidas con la figura que existió antes de 1945, ya que los fundamentos de una y otra no son idénticos».

¹²⁶⁸ RAMÓN CHORNET, op. cit., p. 77. Esta problemática ya fue puesta de manifiesto por DE VISSCHER (*Theories et réalités en droit international public*, París, 1960, p. 164), citado por la autora, *apud* nota núm. 41.

¹²⁶⁹ Citando a RAMÓN CHORNET, op. cit., p. 50, la hipótesis que se trata de examinar es si se está asistiendo a una transformación de la asistencia humanitaria en una injerencia en el supuesto de violaciones de los derechos humanos o si, por el contrario: «[...] se trata tan sólo del funcionamiento del sistema de seguridad colectiva de la Carta cuando hay riesgo para la paz y seguridad».

Organización de Naciones Unidas ante genocidios horribles por un Gobierno de parte de su propia población»¹²⁷⁰.

Mucho más recientemente, FERRER LLORET, ha constatado:

- a) La concepción de que, ante situaciones en las que se evidencia una vulneración grave y masiva de las normas internacionales sobre derechos humanos, los Estados deberían estar dispuestos a intervenir con el uso de la fuerza para poner fin a estos hechos ilícitos, con el respeto de todas las condiciones que para ello enumera la doctrina científica –y que hacen muy difícil encontrar un precedente que las cumpla–: «[...] *está impregnada de una buena dosis de idealismo*»¹²⁷¹.
- b) En la práctica, el cese de la violación de los derechos humanos necesita de un cambio radical del gobierno del Estado: ello implicaría que la legalidad de la intervención humanitaria se encontraría subordinada a la aparición de un consenso entre los Estados, en el sentido de considerar que todos están obligados a vertebrarse mediante una estructura de gobierno democrática y respetuosa de los derechos fundamentales de su propia población; consenso que no existe¹²⁷².
- c) Ya desde el conflicto del Golfo, se ha podido observar que la aplicación de las normas internacionales sobre derechos humanos no ha sido ni mucho menos

¹²⁷⁰ GUTIÉRREZ ESPADA (1989), pp. 118-119.

¹²⁷¹ FERRER LLORET (1998), p. 308. La cursiva es del redactor.

¹²⁷² FERRER LLORET. op. cit., pp. 306-307 y 309-310: existen numerosos países con formas dictatoriales de gobierno de los que no es fácil imaginar su transformación en gobiernos democráticos de la noche a la mañana; a su vez, esta postura encierra el peligro de que son los propios Estados los que deberían juzgar si un gobierno cumple las condiciones de democracia y respeto de los derechos del hombre. Además, la noción de gobierno democrático, tal como se le considera en la actualidad, es un producto del pensamiento occidental. En este sentido, ROOSENS (1999), p. 63, apunta que existe una creciente discrepancia entre los países en vías de desarrollo y Occidente, fundamentada en la redefinición por parte de los agentes regionales, de sus propias referencias, sobre la base de un retorno a su cultura y a sus valores, en vista a forjar su identidad: «[...] El resultado de esta tendencia es una clara oposición entre el mundo occidental, al que se asocia con la venta de armas, los productos audio-visuales y un intenso materialismo, y un Tercer Mundo en el que las religiones ponen su énfasis en, por ejemplo, la espiritualidad, la pobreza y el sentido del prójimo». DOMESTICI-MET (1999 d), p. 56, refiriéndose a la injerencia humanitaria, afirma que es un término arraigado en un concepto de Occidente, puesto que el Oeste mantiene una concepción social más individualista que el de otras civilizaciones, para las cuales el individuo se identifica con el grupo. Así, el examen de las convenciones particulares relativas a los derechos del hombre, de sus sistemas de control y de sus ratificaciones, mostraría *una cierta geografía de los derechos humanos*.

una de las principales preocupaciones del Consejo de Seguridad y de sus Estados miembros; al contrario: «[...] la preponderancia de los intereses económicos, geoestratégicos y políticos sobre la defensa de la persona humana ha sido manifiesta e inequívoca»¹²⁷³. Si bien la práctica de este órgano de autorizar acciones de fuerza, fundamentadas en el artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas, en territorios donde se estaban produciendo graves y sistemáticas violaciones de estos derechos, no ha suscitado oposición por parte de la mayoría de los Estados de la sociedad internacional, lo cierto es que tampoco puede afirmarse que esté naciendo una práctica consuetudinaria internacional, tanto porque no se ha actuado en todo tipo de situaciones, como por el hecho de que en ningún caso el Consejo: « [...] *ha autorizado el uso de la fuerza, justificando su decisión en la vulneración grave y masiva de las normas internacionales sobre derechos humanos, contra un Gobierno efectivamente establecido y reconocido internacionalmente como legítimo*», ni se ha preocupado de exigir responsabilidad internacional a dichos Estados. Esto demostraría que, a la vista de la práctica, ni para el Consejo ni para sus miembros permanentes, la observancia de las normas sobre derechos humanos sea una de sus preocupaciones fundamentales¹²⁷⁴.

Resumiendo todo lo expresado, la admisión de la *intervención de humanidad* como una institución autónoma que justificara el uso de la fuerza armada unilateralmente decidido por los Estados, se sigue enfrentando a varios importantes argumentos contrarios a la misma¹²⁷⁵:

- a) En cuanto que acción basada en un deber no jurídico, sino moral, de intervención, es preciso constatar que las razones exclusivamente morales

¹²⁷³ FERRER LLORET (1998), p. 329.

¹²⁷⁴ FERRER LLORET, op. cit., pp. 402, 405, 410 y 411; no obstante, ver pp. 399 a 411, *in totum*. Citando de nuevo a ROSENS (1999), p. 60: «[...] un orden internacional se basa siempre en objetivos comunes cuyos mínimos vienen expresados por el equilibrio exigido por la racionalidad compartida de los agentes. Todo orden internacional es básicamente de naturaleza política». Y el principal objetivo de este fundamento político: «[...] sigue siendo la seguridad procurada por medios políticos, diplomáticos y militares». Para RAMÓN CHORNET (1995), p. 97, el hecho de que las violaciones graves de los derechos humanos no bastan para que el Consejo de Seguridad adopte las medidas del artículo 42 de la Carta, parece obvio. Aceptar la primacía de los derechos humanos, hubiera significado, según DOMESTICI-MET (1999 d), p. 56, la: «[...] *promoción del derecho a la vida al rango de una norma más elevada que la de los derechos del Estado, lo que podría tener implicaciones geopolíticas de gran calado*».

¹²⁷⁵ DÍAZ BARRADO (1988), pp. 72 a 75.

carecen de trascendencia en el Derecho internacional, cuando no reciben el apoyo de la práctica internacional.

- b) Examinados detenidamente los supuestos anteriores al alumbramiento de la Carta de las Naciones Unidas, no se encuentra ningún caso de auténtica intervención de humanidad, por lo que no puede sostenerse que perviva un derecho consuetudinario después de su entrada en vigor. Por más que algunos autores aduzcan que este texto normativo no las ha prohibido de modo específico y que no han recibido por parte de los órganos de esta Organización una condena expresa, al igual que las represalias, el silencio sobre su licitud o ilicitud, sino definitivo, es muy significativo.
- c) Es difícil pretender el reconocimiento de un derecho a actuar militarmente en el territorio de otro Estado, con el propósito de poner fin a las graves violaciones de los derechos humanos, cuando es habitual observar la inactividad de los Estados frente a situaciones de este tipo, tal como ocurre en los conflictos que se desarrollan en el África subsahariana.
- d) En todas las intervenciones en que los Estados han apreciado discrecionalmente si se estaba produciendo o no la violación de las leyes de la humanidad, se ha constatado la existencia de elementos de naturaleza eminentemente política.

En la crisis de Kosovo, el Consejo de Seguridad, se ha apuntado, difícilmente hubiera podido actuar de otra manera, ya que su objetivo fundamental es mantener la paz y seguridad internacionales¹²⁷⁶. Aunque un análisis de los grupos de acciones en que el Consejo de Seguridad ha participado, en relación a las violaciones de los derechos humanos fundamentales, pueda revelar, en principio que esta es insuficiente, esta apreciación de ineficacia no es del todo correcta¹²⁷⁷. La reacción del Consejo no puede interpretarse sino como una acción de conjunto, en que se somete al Estado infractor a una situación de gran presión internacional¹²⁷⁸. Si el concepto de obligaciones *erga omnes* supone un acuerdo universal sobre determinados valores, su aceptación ha de implicar

¹²⁷⁶ RIPOL CARULLA (1999), p. 73.

¹²⁷⁷ RIPOL CARULLA, op. cit., pp. 83-84.

¹²⁷⁸ RIPOL CARULLA, op. cit., p. 85.

también un acuerdo universal con relación a su aplicación, que no debe quedar solamente a discreción de los Estados¹²⁷⁹. Dejar la reacción ante el incumplimiento de obligaciones *erga omnes* exclusivamente en un nivel bilateral, comportaría el riesgo de imposición del Estado o grupo de Estados más poderoso¹²⁸⁰.

Desde este punto de vista, se ha afirmado que la acción militar de la OTAN contra Yugoslavia no ofrece jurídicamente duda alguna: se trataría de actos unilaterales, contrarios al Derecho internacional¹²⁸¹. Incluso se ha llegado a concluir que la justificación de esta campaña revelaría la intención de instaurar un nuevo orden mundial basado en la hegemonía de Occidente: ignorando la salvaguarda legal del orden internacional, se tendería a una evolución doctrinal post-Carta, en el sentido de elaborar una norma internacional a medida de los intereses de los Estados occidentales¹²⁸².

Con todo, concluir, como hacen muchos de los autores citados, que la única intervención de humanidad jurídicamente admisible es la adoptada bajo la forma de una intervención colectiva, cuando menos autorizada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como órgano rector de la crisis y fuente de legitimación de la acción, es una simplificación que conduce a dejar irresoluto y latente el problema. Porque de la intervención de humanidad puede pasarse a lo que DOMESTICI-MET ha denominado la *inhibición no humanitaria*¹²⁸³. Y aun así, cabe preguntarse si las presiones de algunas fuerzas que están desempeñando un papel cada vez más importante en la esfera

¹²⁷⁹ DAHRENDORF (1990), p. 132: el mundo occidental no puede hacer concesión alguna en su insistencia por conseguir que se reconozcan y garanticen los derechos humanos en todos los lugares, pero esa firmeza no justificaría *ni la intervención ni la paranoia*.

¹²⁸⁰ RIPOL CARULLA (1999), p. 86.

¹²⁸¹ VALTICOS (2000), pp. 8-9. En similares términos SIMMA (1999), p. 5, y FRANCK (1999), p. 858.

¹²⁸² CHINKIN (1999), pp. 843 y 846: norma que justificaría la intervención en otros países no occidentales en nombre de una misión *civilizadora*. Según ORFORD (1999), pp. 679 a 711, las alegaciones de diversos juristas a favor de un moderno derecho de intervención llevarían a la concreción, a nivel emotivo y subjetivo, de una aureola de legitimidad para el Consejo de Seguridad, la Alianza Atlántica y los Estados Unidos cuyo resultado sería la autoafirmación de su poder en las relaciones internacionales.

¹²⁸³ DOMESTICI-MET (1999 c), pp. 41 a 45: 1996 y 1997 fueron unos años de total inhibición en la prestación de ayuda humanitaria, tanto en el ámbito de la asistencia como en el de la intervención armada. Así, desde la caída de los campos de refugiados de Goma, Bukavu y Avira, en noviembre de 1996, no se ha realizado ninguna otra acción eficaz para ayudar a los cientos de refugiados ruandeses huidos a la selva zaireña. En noviembre de 1997, tras las serias inundaciones de Somalia, tampoco hubo participación de la comunidad internacional: la anarquía de los clanes aún continuaba en todo el país y nadie quiso verse atrapado otra vez en una intrincada situación geopolítica.

internacional, no forzarán a los Estados a una intervención, aun sin la conformidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas¹²⁸⁴.

3-. Los intentos de justificar la intervención de humanidad sobre la base del Derecho internacional general

Reconociendo la necesidad de la intervención, algunos autores, como CASSESE, aun admitiendo la ilegalidad de la acción, por ser contraria a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, se pregunta si la consolidación del respeto a los derechos fundamentales, como principio de Derecho internacional, puede dar origen en el futuro a una costumbre que permita el recurso a la fuerza; la acción militar en Kosovo no constituirá, de hecho, sino un precedente en el *proceso de formación de una norma consuetudinaria* en materia de intervención humanitaria que podría concebirse como una excepción al artículo 2.4 de la Carta¹²⁸⁵. O, como también se ha apuntado, la intervención

¹²⁸⁴ ROOSENS (1999), pp. 66 a 68: en su enumeración de los agentes actuantes en el ámbito de las relaciones internacionales, manifiesta que, aunque los Estados siguen siendo elementos fundamentales en la estructura internacional y las Organizaciones internacionales –intergubernamentales y no gubernamentales– ocupan una posición que se ve reforzada y justificada por la interdependencia creciente y por la magnitud de los nuevos cambios, en el contexto de la actual transformación de las relaciones internacionales, ni la redefinición de las acciones de las Naciones Unidas, ni el nuevo tipo de relaciones que se desarrollan entre los Estados y las Organizaciones intergubernamentales, alcanzan a reflejar adecuadamente la situación de los escenarios mundiales. Existen otras fuerzas, expresión de intereses económicos y políticos, de creencias ideológicas o culturales, cuya vinculación al Estado es extremadamente pequeña dado que su dimensión transnacional discurre en dirección contraria a la lógica de las soberanías nacionales: las ONG's, las compañías multinacionales, la opinión pública colectiva a favor de algún tipo de solidaridad y los pueblos, implicados en conflictos de los Estados con los que no siempre se identifican. Respecto a la campaña de la OTAN contra Yugoslavia, VALTICOS (2000), p. 8, que, como se ha expresado anteriormente, niega cualquier justificación jurídica, sin embargo, afirma que el problema se planteaba en el orden político y moral. REISMAN (1999), pp. 861-862, tras analizar los principales puntos de la crisis, concluye que es un mal precedente; no obstante, aunque la acción de la Alianza Atlántica no pueda tomarse de ejemplo, lo cierto es que había que actuar en Kosovo. Para este autor sería deseable la formulación de una nueva norma internacional, puesto que, al encomendar la Carta de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, le estaba imponiendo la misión de salvar vidas, y su parálisis ante situaciones de violaciones masivas de los derechos humanos está provocando continuamente muertes, violaciones y mutilaciones. DUPUY (2000), pp. 19 a 30, analiza el nuevo papel de las intervenciones unilaterales, en el sentido de que muchos actos de este tipo sirven para afianzar las normas internacionales ante la parálisis de las Organizaciones internacionales.

¹²⁸⁵ CASSESE (1999 a), p. 23 y ss., en especial p. 27: las disposiciones sobre el uso de la fuerza en la Carta de las Naciones Unidas coinciden, en amplia medida, con las del Derecho internacional general y los postulados de la Carta no son taxativos. Es posible, por tanto, establecer la hipótesis de que se añadan ulteriores excepciones al uso de la fuerza que las expresamente establecidas en la misma. La intervención en Kosovo indicaría que se está completando la instauración de una nueva norma consuetudinaria. Profundizando un poco más, en otro trabajo [CASSESE (1999 b), pp. 791 a 799], examina la existencia de la *opinio iuris* de varios Estados a favor de la intervención en Kosovo a modo de paso previo para la cristalización de una costumbre internacional. BERMEJO GARCÍA, quien en su obra de 1993, pp. 404-405, citando como fundamento práctico una serie de intervenciones de tipo humanitario tras la entrada

de la OTAN y la conducta seguida por el Consejo de Seguridad, «[...]may reflect a step toward a change in the law, part of the quest for developing “a form of collective intervention” beyond a veto-bound Security Council», cambio deseable e incluso inevitable¹²⁸⁶.

Desde otra óptica, se ha afirmado que el nacimiento de una nueva norma, o mejor dicho, el desarrollo del Derecho vigente, ante violaciones graves de los derechos humanos, encuentra su base en fundamentos éticos, en el Derecho internacional general, en concreto en virtud de las obligaciones *era omnes*¹²⁸⁷, en un consenso difuso existente entre los Estados, o que encontraría incluso su justificación en el propio Derecho, al actuar por cuenta del Consejo de Seguridad o por la recepción, *a posteriori*, de la aprobación tácita del mismo.

A) Formación de una nueva norma sobre la base de la prioridad de nuevos principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas

Conectada, en cierto modo, con la tesis de CASASE, se encontraría aquélla que considera que el respeto a los derechos humanos constituirían un nuevo supuesto de primacía entre las metas que las naciones pretenden alcanzar; es decir, junto a la abstención del recurso a la guerra, estarían apareciendo nuevas prioridades también contempladas en la Carta de las Naciones Unidas que inducirían a interpretarla no de modo literal, sino de acuerdo a *su espíritu*, el cual estaría conformando un nuevo *minimum world public order* o un *structural change*¹²⁸⁸.

Este cambio estructural estaría dando lugar a un *constitutional nucleus* en las relaciones internacionales sobre la base de una costumbre internacional¹²⁸⁹. No obstante,

en vigor de la Carta de San Francisco, expresaba que: «[...] todas ellas revelan un estado de ánimo de la Comunidad internacional que es imposible ignorar», mucho más recientemente, con ocasión del conflicto de Kosovo, afirma (en abierta crítica a FERRER LLORET), que, el apoyo prestado a la operación *Fuerza determinada* por parte de los países de la Unión Europea Occidental, así como por otros de tendencias políticas tan dispares como Argentina, Brasil, Gabón, Gambia o Malasia, mostraría a aquéllos que niegan la existencia de una práctica internacional relativa al uso de la fuerza a favor de los derechos humanos, la evidencia contraria [BERMEJO GARCÍA (1999), pp. 63-64, *vid.* también nota 176].

¹²⁸⁶ HENKIN (1999), p. 828.

¹²⁸⁷ CHARNEY (1999), pp. 836 a 839.

¹²⁸⁸ HILPOLD (2001), pp. 451-452.

¹²⁸⁹ HILPOLD (2001), p. 452.

como concluye HILPOLD en su exposición, la intervención de la OTAN en Yugoslavia, durante la crisis de Kosovo, contó con la oposición de algunas importantes potencias regionales y mundiales, lo que iría en contra de la necesaria *opinio iuris*, y nada parece afirmar que existan elementos suficientes para acreditar la formación de una nueva norma consuetudinaria¹²⁹⁰; incluso las sucesivas Resoluciones del Consejo de Seguridad autorizando intervenciones humanitarias no indicarían sino una extensión de sus poderes, no una práctica real¹²⁹¹.

B) Los intentos de justificación basados en fundamentos de orden ético

Un importante argumento en este sentido viene proporcionado por un autor que no aborda el problema desde el punto de vista jurídico, sino desde la óptica de la moral práctica, aunque sus argumentos son extrapolables al mundo del Derecho. WALZER refiere los principios de integridad territorial y de independencia política al principio de *autodeterminación*, en el sentido –siguiendo el pensamiento de ORTEGA Y GASSET– de que una comunidad humana que quiere realizar un proyecto de vida en común sobre un espacio geográfico definido se *determina políticamente* como Estado soberano¹²⁹². En cuanto respuesta a un modo de vida en común, los deberes y derechos de los Estados no son, en realidad, más que los derechos y deberes de los hombres que los componen, y: «[...] la posición moral de cualquier Estado depende de la realidad de la vida común que ampara y de la amplitud con la que los sacrificios que esa protección exige se aceptan voluntariamente y se consideran válidos»¹²⁹³. Cuando un gobierno se *revuelve salvajemente* contra su propio pueblo –o contra una parte significativa del mismo–, es

¹²⁹⁰ SICILIANOS (2002), p. 45.

¹²⁹¹ HILPOLD (2001), pp. 445 a 447 y 460: Rusia, Belarus y India presentaron una propuesta de Resolución al Consejo de Seguridad solicitando la condena de la actuación de la Alianza Atlántica. Aunque fue rechazada por doce votos en contra, se mostraron favorables a la misma Rusia, China y Namibia. La oposición de Rusia, China y India son especialmente importantes, dada su entidad, pues cabe recordar, al igual que NYE (2003), p. 154, que si las Naciones Unidas fueran un foro democrático, los ciudadanos de doscientos Estados estarían dispuestos a aceptar permanentemente el parecer de más de mil millones de chinos y mil millones de hindúes.

¹²⁹² WALZER (2001), pp. 91 a 94.

¹²⁹³ WALZER, op. cit., pp. 92- 93.

preciso dudar de la existencia de una comunidad política a la que deba aplicarse la idea de *autodeterminación*¹²⁹⁴.

Es decir, con su comportamiento el Estado se está negando como tal, desaparece el fundamento moral y fáctico que lo sustenta. Trasladado a la esfera del Derecho, cabría aducir que no se puede intervenir por la fuerza contra la integridad territorial y la independencia política de un Estado por el simple motivo de que, desaparecido el proyecto de vida en común, ambas ya no tienen sentido¹²⁹⁵. El uso de la fuerza en una intervención de humanidad ya no iría en contra de los principios de la Carta de las Naciones Unidas antes al contrario, obedecería a uno de los imperativos recogidos en el artículo 1.3 de la misma: cooperar en la solución de problemas humanitarios y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos.

¹²⁹⁴ WALZER (2001), p. 149.

¹²⁹⁵ En ese sentido, es preciso tener en consideración que la Resolución 50/6, de 24 de octubre de 1995, de la Asamblea General de las Naciones Unidas es favorable al reconocimiento del derecho de secesión de los pueblos dentro de Estados que los marginan de la vida pública o los persiguen de modo sistemático o generalizado. El problema radica en que el Estado sigue gozando de reconocimiento internacional y que su existencia, de cara al exterior, sigue vigente, en ausencia de una autoridad con poder para determinar, a nivel internacional, que la situación ha variado. Como indica GUTIÉRREZ ESPADA (2000), pp. 114, 115 y 117, si se hubiera actuado de acuerdo al principio de autodeterminación, según ha sentado la propia Organización, los países occidentales se hubieran debido a limitar a prestar asistencia al movimiento independentista albanokosovar, no a intervenir directamente por las armas. WALZER, sin embargo, eleva a tal punto el principio de autodeterminación como categoría fundamental de la existencia de un Estado que considera lícita la intervención armada unilateral de cualquier potencia en auxilio de un movimiento secesionista siempre que éste haya mostrado su decisión de afirmar una nueva comunidad política mediante: «[...] una lucha política o militar sostenida a lo largo del tiempo» (WALZER, *ibidem*, pp. 139-140). Esto entraña riesgos evidentes, desde el momento en que la sociedad internacional está sujeta a continuos intentos de mudar su composición. Frente al proceso de integración de los Estados en Organizaciones supranacionales, paralelamente, se asiste en la actualidad a intentos de secesión en numerosos países, debidos a diferencias económicas, sociales, culturales, religiosas o étnicas [*vid.* al respecto TOFFLER (1986), pp. 130-131; DAHRENDORF (1990), pp. 186 a 189, ARBOS Y GINER (1994), pp. 97 a 195, y VERSTRYNGE (1997), pp. 113 a 159]. Aceptar la tesis de WALZER equivale a admitir la inestabilidad como una constante en las relaciones internacionales, abogar a favor de un conflicto permanente; sin embargo, los precedentes de la antigua Yugoslavia, por ejemplo, evidencian que, efectivamente, cuando estas situaciones se producen, ha tenido lugar la quiebra del Estado, ha sido el propio Estado quien se ha deslegitimado a sí mismo respecto a la comunidad social que lo sustenta. GUTIÉRREZ ESPADA (2000), pp. 111 a 118, expresa la opinión, al respecto, de la necesidad de reconsiderar, incluso, el principio de autodeterminación de los pueblos tal como se ha interpretado a partir del nacimiento de las Naciones Unidas, de modo que el fantasma del nacionalismo, recobrado en los años 90 del pasado siglo, encontrara una respuesta clara y firme en el Derecho internacional. Un mundo de dos mil Estados no sería: «[...] seguramente, un buen lugar para vivir porque ni sería particularmente pacífico, y por tanto gobernable, ni progresaría como lo hemos hecho durante el pasado medio siglo[s] hacia la democracia y el respeto de los derechos humanos». Examinando el caso de Kosovo, GUTIÉRREZ ESPADA (*ibidem*, p. 113, aduce que las Naciones Unidas, tras la intervención de la OTAN, en su Resolución 1244, de 10 de junio de 1999, no abogó por la independencia de la provincia yugoslava sino por la instauración de un estatuto de autonomía dentro del Estado yugoslavo.

Similar postura ha sido la adoptada, hace ya medio siglo, por GARCÍA ARIAS, aunque sobre la base de la Escuela española de Derecho internacional, concretamente sobre la tesis de Francisco DE VITORIA: «[...] cuando un Estado abusa de su soberanía y viola manifiestamente el Derecho de Gentes o los principios de la moral o de la justicia internacionales, la intervención para reducir a tal Estado no es ningún atentado contra su soberanía, sino el volverla a sus propios límites»¹²⁹⁶.

ARIAS es perfectamente consciente que el principio de legalidad de la guerra arranca de la desvirtuación de la teoría escolástica de la *guerra justa*, cuyo principal requisito era la existencia de una *justa causa*¹²⁹⁷, principio que fue cediendo ante el aparecido en la segunda mitad del siglo XVI de la mano de juristas como BALTASAR DE AYALA, GROCIO o VATTEL¹²⁹⁸. De ahí que aplauda la aparición de la Carta de las Naciones Unidas¹²⁹⁹; sin embargo, conocedor de que el sistema internacional es inorgánico y desestructurado, trata de compaginar lo ideal con lo real remitiéndose a las fuentes doctrinales de la guerra justa, con objeto de colmar las lagunas existentes en la Carta de San Francisco, la inactividad de los órganos de las Naciones Unidas o la pasividad de los Estados en la aportación de los medios requeridos¹³⁰⁰.

De este modo, llega a la conclusión de que no sólo es legítima la guerra defensiva, sino también la guerra ofensiva, bien cuando se trate de una guerra preventiva desencadenada para frenar una agresión inminente o bien cuando constituya una *guerra liberadora*, es decir: «[...] aquella guerra emprendida para liberar a un pueblo de la

¹²⁹⁶ GARCÍA ARIAS (1957), p. 75 y ss.

¹²⁹⁷ Tal como lo ha descrito FERNÁNDEZ-FLORES (1982), pp. 138 a 140, en la antigüedad, el recurso a la guerra era algo normal, sin que se planteasen objeciones de orden filosófico, moral o jurídico. Es con el cristianismo, a partir de que esta religión se convierte en el credo oficial del Imperio romano, cuando se plantea como cuestión moral la distinción entre un *bellum iustum* y un *bellum iniustum*. Surgen entonces dos corrientes: la irenista o pacifista, de escasa relevancia posterior, para la que toda guerra es intrínsecamente injusta y la ortodoxa, con origen en el pensamiento de SAN AMBROSIO, en cuyo pensamiento se perfilan los conceptos de paz justa y guerra justa.

Durante la Edad Media, SAN AGUSTÍN introduce la distinción entre guerra justa e injusta, doctrina que será recogida por SAN ISIDORO DE SEVILLA, IVES DE CHARTRES y GRACIANO. Según TOMÁS DE AQUINO, sintetizador del pensamiento tradicional, para que una guerra sea justa se requieren tres condiciones principales: a) que sea declarada por una autoridad soberana; b) que exista una justa causa para su declaración, y c) la permanencia de una intención recta tanto en la declaración como en la conducción y conclusión, evitando el mal innecesario [para un estudio más completo sobre la elaboración doctrinal de la escuela escolástica, ver VANDERPOL (1919), XXVII y 534 pp].

¹²⁹⁸ GARCÍA ARIAS (1956), pp. 61 a 66.

¹²⁹⁹ GARCÍA ARIAS, op. cit., pp. 102 a 104.

¹³⁰⁰ GARCÍA ARIAS (1955), pp. 94 a 101.

injusticia que pesa sobre él, al no respetarle el Poder Público de su Estado los derechos humanos fundamentales»¹³⁰¹. El Estado es soberano para procurar el bien común; faltando esta premisa, es preciso recurrir a la soberanía de la comunidad internacional para conseguir el bien común de todo el género humano¹³⁰². Aunque la autoridad para intervenir recaería en el orbe entero, esto es, en la comunidad internacional organizada, a falta de la misma, pueden intervenir un Estado o una pluralidad de ellos, siempre que se tenga más en cuenta el bien de los intervenidos y de la Humanidad que el suyo propio¹³⁰³, siendo los requisitos de una intervención legítima los enumerados en el capítulo anterior.

C) La existencia de obligaciones erga omnes como fundamento de una intervención de humanidad

BERMEJO GARCÍA ha expresado cómo cuando nació la Carta de las Naciones Unidas, en 1945, no se había articulado en el Derecho internacional general el concepto de *ius cogens* tal y como se recoge en los artículos 53 y 64 del Convenio de Viena sobre los Tratados¹³⁰⁴. Al igual que la prohibición de la agresión es comúnmente aceptada como una norma imperativa, también lo son la proscripción del genocidio o de la esclavitud. No constituye norma de Derecho imperativo, sin embargo, que el uso de la fuerza armada deba llevarse a cabo *exclusivamente* con autorización del Consejo de Seguridad¹³⁰⁵. De ahí que no se puedan invocar las disposiciones de la Carta, incluido el artículo 103, contra las normas imperativas de nuestro sistema jurídico, a no ser que las mismas posean este mismo carácter; y, aun en este caso, habría que discernir cuál es posterior, tal como prevé el artículo 53 del Convenio de Viena¹³⁰⁶.

En similares términos, PICONE observa que las obligaciones *erga omnes* son, a la par que las normas de *ius cogens*, normas de Derecho internacional general que atribuyen a los Estados poderes de gestión o de actuación que pueden calificarse de indisponibles;

¹³⁰¹ GARCÍA ARIAS, op. cit., p. 115.

¹³⁰² GARCÍA ARIAS (1957), p. 74.

¹³⁰³ GARCÍA ARIAS, op. cit., p. 76.

¹³⁰⁴ BERMEJO GARCÍA (1999), p. 65.

¹³⁰⁵ BERMEJO GARCÍA, op. cit., *ibidem*: el artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas habla de *responsabilidad primordial*, no exclusiva.

¹³⁰⁶ BERMEJO GARCÍA, op. cit., pp. 65-66.

éstos, si bien no pueden derogar o limitar radicalmente, por lo menos en cuanto principio general, las disposiciones de carácter convencional, sí que son susceptibles de conceder un valor relativo al alcance del artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas¹³⁰⁷.

Normalmente, los autores que basan la operación *Fuerza determinada* en los imperativos de las obligaciones *erga omnes*, no conciben la desvirtuación del carácter conminativo del artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas de un modo absoluto. Antes bien, establecen una serie de requisitos y limitaciones para que una acción armada para la protección de los derechos humanos, al margen del Consejo de Seguridad, sea aceptable para el Derecho internacional general. Presupuestos que pueden indicar que la doctrina internacional, partidaria de una ampliación de los usos de la fuerza, los considera mínimos e imprescindibles

En primer lugar, se considera necesario que la operación militar sea emprendida por una Organización regional, no por Estados aislados, con objeto de garantizar que la fuerza se utiliza para evitar una catástrofe humanitaria, no por motivos espurios¹³⁰⁸.

Después, se añaden una gama de exigencias, tales como: *a)* la prueba de que se estén cometiendo violaciones masivas de los derechos humanos, *b)* haber agotado todo otro tipo de remedios –iniciativas políticas, negociaciones, sanciones económicas, etc.–, y *d)* respetar, con todo, el papel de las Naciones Unidas, de modo que esta Organización

¹³⁰⁷ PICONE (2000), pp. 326-327: igualmente subraya el hecho de que cuando se elaboró la Carta, las obligaciones *erga omnes* eran, como categoría autónoma de obligaciones, prácticamente desconocidas tanto en la doctrina como en la práctica de los Estados.

¹³⁰⁸ CHARNEY (1999), p. 838. Igualmente PICONE (1999), p. 998. A este respecto, WECKEL (2000), p. 34, a pesar de que apoya sin ambages la actuación de la OTAN, y que reconoce el hecho de que en una operación de este tipo, Las Naciones Unidas dependen por completo del concurso espontáneo de las estructuras regionales o de los Estados, expresa que la crisis de Kosovo revela la urgente necesidad de clarificar la distinción entre las alianzas militares y los Organismos regionales de seguridad contemplados en el artículo 52 de la Carta de San Francisco. En su opinión, la defensa colectiva y la seguridad colectiva pueden coexistir perfectamente si no se confunden sus géneros: las alianzas aseguran los intereses nacionales, la seguridad colectiva hace prevalecer los intereses generales de la paz; es decir: «[...] toutes les formes d'organisation régionale ne sont donc pas acceptables». Reprocha expresamente a la OTAN el no haberse percatado que la dirección de una situación de crisis requiere siempre el consenso de todas las partes implicadas. A esto puede aducirse lo siguiente: *a)* de haber esperado el consenso de Rusia y China, ¿se habría actuado a tiempo de evitar una tragedia humanitaria?, y *b)* el ámbito de actuación de la OSCE es el diplomático, por lo que, como tal Organización, no dispone de fuerzas militares propias ¿hubieran aceptado los Estados miembros de la misma actuar al margen de los mecanismos de la Alianza? La respuesta a la primera pregunta es incierta, aunque puede imaginarse. La réplica a la segunda no admite dudas, aunque sólo sea por una razón eminentemente material: sin las estructuras de mando, control e información (C3+I) de la OTAN no hubiera sido posible desarrollar una operación de tal envergadura. CASSESE (1999), p. 27, impone también, entre los requisitos para que pueda afirmarse un proceso de cristalización de una norma consuetudinaria en esta materia, que la operación sea conducida por un grupo de Estados y no por una sola potencia hegemónica.

esté al corriente de los propósitos de actuar, que la acción se ejecute ante la paralización de la misma y que se respeten las decisiones de ésta¹³⁰⁹.

Igualmente, se establecen limitaciones a las operaciones armadas, como son: *a)* la advertencia previa al Estado que atenta contra los derechos humanos de su población, a fin de que pueda evitar, mudando su actitud, el uso de la fuerza; *b)* la proporcionalidad en el uso de los medios, de forma que se limiten al máximo los daños colaterales; *c)* la acción armada debe ser más beneficiosa, para el conjunto de la población, que la persistencia de las violaciones a los derechos fundamentales, no al contrario –es decir, que se produzcan menos daños que los que acaecerían de continuar las persecuciones y deportaciones–, y *d)* que las operaciones militares cesasen inmediatamente hasta que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas actuase eficazmente en virtud del Capítulo VII de la Carta, lo que impondría, incluso, la evacuación de las tropas¹³¹⁰.

No faltan tampoco quienes sostienen que el modelo de intervención de terceros Estados previsto en el artículo 51 de la Carta –la legítima defensa colectiva– podría

¹³⁰⁹ CHARNEY, op. cit., pp. 838-839, establece los siguientes requisitos:

«Proof. Publicly available evidence must establish that widespread and grave international crimes, as defined in the Rome Statute of the International Criminal Court, are being committed in state and that this state supports these criminal activities, acquiesces in them, or cannot control them.

Notice. A regional intergovernmental organization in the same area as the state where the crimes are being committed must call upon that state to take action itself or with the help of others to stop those crimes, but they continue to be committed.

Exhaustion of remedies. The regional group must exhaust all reasonably available means to stop the criminal behavior, including negotiations, political initiatives, nonforcible countermeasures (such as economic sanctions), among others, without success.

UN role. If those countermeasures fail to produce the necessary results, the regional organization, acting through its UN member states, must formally bring the matter to the attention of the General Assembly and the Security Council on an emergency basis. It should seek Chapter VII authorization from the Security Council to take appropriate action to stop crimes. If the Council authorizes such action and neither it nor the General Assembly adopts a resolution expressly forbidding further action by the regional organization, recourse to a UN-based remedy will be deemed exhausted».

FALK (1999), p. 856, opina, como conclusiones extraíbles de la operación militar de Kosovo que deben darse las siguientes condiciones:

«– there is a strong burden of persuasion associated with the rejection of the United Nations framework of legal restraint on the use of force;

– this burden can be initially met if there is a credible prospect that a humanitarian catastrophe will otherwise occur;

– such a burden cannot be discharged fully diplomatic alternatives to war have not been fully explored in a sincere and convincing manner».

¹³¹⁰ CHARNEY (1999), p. 839, y FALK (1999), *ibidem*.

constituir el modelo de referencia –tanto para los Estados como para la Organización– en vistas a la actuación ante violaciones de otras obligaciones *erga omnes* distintas de la abstención del uso de la fuerza que se hayan afirmado durante el transcurso del tiempo en el ámbito del Derecho internacional general¹³¹¹. Ello permitiría, en el supuesto de que un crimen internacional constituya a su vez una situación de amenaza o de violación de la paz, en el sentido del artículo 39 de la Carta, que la competencia atribuida por el Capítulo VII al Consejo de Seguridad no debiera considerarse exclusiva, sino coexistente con la potencial intervención unilateral de los Estados, de acuerdo con los postulados del Derecho internacional general, al menos cuando la Organización no se revelara capaz de actuar¹³¹².

Las concomitancias con la noción clásica de *self-defence* son evidentes. Actuar sobre la base del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, además de extender el alcance del concepto jurídico de legítima defensa internacional, hurtaría, desde el inicio, las operaciones militares al conocimiento del Consejo de Seguridad. No se trataría de que éste estuviera paralizado por el veto de alguno de sus miembros permanentes, sino que se podría intervenir sin siquiera someter la crisis a su conocimiento previo, bastando la comunicación *a posteriori* de las medidas tomadas¹³¹³. Esto conlleva el riesgo inaceptable

¹³¹¹ WEDGWOOD (1999), p. 835. Igualmente, PICONE (2000), p. 328. Aplicando esta teoría a los sucesos de Kosovo, este autor manifiesta que la intervención de la OTAN no fue, estrictamente, una operación de la Organización en cuanto tal, sino que los países miembros de la misma que participaron lo hicieron sobre la base de un acuerdo *ad hoc* entre los mismos. De este modo, no podrían aplicarse las disposiciones del artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas, previstas para la actuación de los Organismos regionales, incluida la autorización previa del Consejo de Seguridad (pp. 321 y 331). GUTIÉRREZ ESPADA (2000), p. 99, expresa, sin embargo que se trata: «[...] de una broma plantear la hipótesis de una ayuda de la OTAN, con base en el concepto de *legítima defensa colectiva*, a la entidad de Kosovo».

¹³¹² PICONE (2000), pp. 327-328. Incluso, la actuación de una Organización regional, faltando la autorización para el uso de la fuerza exigida por el artículo 53, no podría reputarse automáticamente de ilícita, cuando se hubiera reaccionado autónomamente ante ilícitos *erga omnes*, sobre el fundamento del Derecho internacional general y ante la pasividad del Consejo de Seguridad. Actuación que podría legitimarse ulteriormente, avalando el Consejo la actuación de los Estados intervinientes en cuanto sujeta a los dictados de dicho derecho. La única alternativa a esta proposición, sería, para el autor, teorizar una competencia sustitutiva por parte de la Asamblea General, según una modalidad operativa del sistema de las Naciones Unidas todavía desconocida y falta de afirmación práctica (pp.335-336). Aunque no lo dice expresamente, parece obvio que no considera idóneo, para estos supuestos, lo establecido en la Resolución 377 (V), de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 3 de noviembre de 1950.

¹³¹³ PICONE (2000), p. 345, intenta establecer, no obstante, una serie de *parametri o principi di carattere più generale*: a) el *principio de buena fe*, en cuanto que los Estados deben de actuar precisamente en defensa de los derechos humanos, no en busca de la satisfacción de objetivos o intereses político-militares; b) *absoluta necesidad de la intervención*; c) *absoluto respeto al principio de proporcionalidad*; y d) *principio del efecto útil*, en el sentido que la intervención debe cesar cuando se revele ineficaz o impracticable, a la vez que no debe tener una finalidad sancionadora. Nótese, con todo, que el autor no incluye en ningún momento, lógicamente, la apelación a papel alguno de las Naciones Unidas. Refiriéndose

de asistir a una política de hechos consumados. No es de extrañar que, ante estas opiniones, se haya afirmado que la acción de la OTAN en Kosovo muestra un intento de volver a un Derecho anterior a la Carta¹³¹⁴.

D) La legitimidad de la intervención de humanidad a modo de consenso difuso entre Estados

Quizás, ante las posibilidades de abuso que puede ocasionar la admisión general de una norma consuetudinaria a favor de las intervenciones de humanidad, o la aceptación del uso de la fuerza en defensa de las principales obligaciones *erga omnes*, hay quienes, como ZAPPALA, más cautos, prefieren hablar de un *consenso difuso* entre los Estados con relación a este tipo de intervenciones¹³¹⁵.

Considera este autor que Kosovo muestra el final de una evolución que ha ido incorporando al Derecho internacional general ciertas excepciones al uso de la fuerza – intervención humanitaria, protección de nacionales en el extranjero, lucha por la autodeterminación de los pueblos–; y si bien no puede hablarse todavía de una nueva excepción de carácter general, sí de una estimación en concreto de los valores en juego, consistente en evaluar el consenso internacional existente, caso por caso, del uso de la fuerza para prevenir o reprimir atentados graves contra los derechos humanos¹³¹⁶. Para el autor italiano, los elementos predominantes en la crisis de Kosovo parecen indicar que los Estados han sabido asumir pronto, aunque *de modo completamente excepcional*, el poder de utilizar la fuerza armada en tutela de los intereses colectivos incluso en ausencia de una autorización expresa del Consejo de Seguridad¹³¹⁷. No se trataría de un poder absoluto y extraño al sistema de la Carta de las Naciones Unidas, sino que, ante la parálisis del Consejo de Seguridad a causa del derecho de veto de uno o varios de los miembros

en todo momento a los postulados del Derecho internacional general, parece que la acción de esta Organización precluya con la inmovilización del Consejo de Seguridad, y que sólo pueda ser retomada cuando se dicten medidas eficaces en virtud del Capítulo VII, tal como dispone el artículo 51 de la Carta. También se nota la ausencia de una interpelación previa al Estado culpable de la catástrofe humanitaria para que cese en su conducta.

¹³¹⁴ FRANCK (1999), p. 860.

¹³¹⁵ ZAPPALA (1999), pp. 975 a 997.

¹³¹⁶ ZAPPALA, op. cit., p. 997.

¹³¹⁷ ZAPPALA (1999), p. 1000.

permanentes, existiría una suerte de *consenso difuso* a favor de la intervención¹³¹⁸. Consenso en cuanto se participase de *forma colectiva*, no por parte de un Estado aislado, y ante violaciones graves de los derechos humanos, no ante hechos puntuales¹³¹⁹.

E) *La urgencia como requisito legitimador*

Ya se ha expresado anteriormente como el criterio de la urgencia constituía una base sobre la que algunos autores fundamentaban la necesidad de actuar en fuerza para conseguir el cese de la violación grave y sistemática de los derechos humanos. Así, BERMEJO GARCÍA, entre los requisitos que, a su modo de ver, debería cumplir una intervención de humanidad, citaba en segundo lugar la producción de: «[...] una situación de urgencia que implica la necesidad de actuar»¹³²⁰. CARRILLO SALCEDO colocaba como antecedente el caso de *extrema urgencia*¹³²¹. Esta postura, con relación a la crisis de Kosovo, se encuentra también en las consideraciones preliminares de HENKIN, al exponer las razones por las que no se podía esperar la autorización del Consejo de Seguridad¹³²².

Es de recordar el *Informe Brahimi*¹³²³, en el que se indicaban las dificultades inherentes a la ejecución de operaciones de mantenimiento de la paz dirigidas directamente por el Consejo de Seguridad y los retrasos –cuando no inactividad completa– que se ocasionaban. Por ello el criterio de la urgencia no es en absoluto baladí. Funcionaría de modo similar al establecido en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas para la legítima defensa, solo que, por muy correcta que pueda parecer esta

¹³¹⁸ ZAPPALA, op. cit., *ibidem*: fundamenta esta afirmación en el hecho de que los países de la OTAN que han intervenido en la operación *Fuerza determinada*, por un lado han manifestado la convicción de la existencia de una norma internacional que atribuye el poder de utilizar la fuerza militar en estos supuestos; pero, por otro, también han reconocido que no puede reconocerse un derecho a usar la fuerza sin autorización del Consejo de Seguridad. De ahí que el autor considere estas intervenciones como *excepcionales*. Y si bien se aproxima a la tesis de la actuación en función de las obligaciones *erga omnes*, en cuanto reconoce que la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 11 de julio de 1996, con ocasión de la causa promovida por Bosnia-Herzegovina contra la República Federal de Yugoslavia (CIJ, *Recueil* 1996, p. 616) habría expresado que ante la comisión de actos de genocidio, todos los Estados tienen no sólo la facultad de intervenir para la cesación de los mismos, sino la obligación de hacerlo, niega que pueda recurrirse libremente a la solución militar para defensa de estas obligaciones.

¹³¹⁹ ZAPPALA, op. cit., pp. 1001-1002.

¹³²⁰ BERMEJO GARCÍA (1993), p. 401, ya citada.

¹³²¹ CARRILLO SALCEDO (1997), p. 158, ya citada.

¹³²² HENKIN (1999), p. 825.

¹³²³ Doc. A/55/305–S/2000/809.

postura desde el punto de vista político, también es preciso recordar que, actualmente, la denominada *emergency help* es desconocida para el Derecho internacional¹³²⁴.

F) Una acción por cuenta del Consejo de Seguridad

Después de la intervención, hay quienes han afirmado que la acción de la OTAN en Yugoslavia ha sido una operación en interés de las Naciones Unidas, una *intervención humanitaria* a favor del *interés común*, en beneficio del Consejo de Seguridad¹³²⁵. En esta línea, WECKEL, ha manifestado que esta operación escalonada tenía por objeto solamente hacer presión sobre las autoridades de Belgrado para que aceptasen lo dispuesto en las sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad¹³²⁶; es decir, se trataría de la *aplicación de una sanción*, sanción legítima al no prever la Carta de la ONU el supuesto de la parálisis del Consejo y quedar entonces una competencia de segundo grado en poder de los Estados, al objeto de poder cumplir los fines de la Organización¹³²⁷.

Como ya se ha indicado en un capítulo precedente, esta tesis que adolece de un gran defecto: mal se puede actuar en interés del Consejo de Seguridad, órgano de las Naciones Unidas, infringiendo las disposiciones de la Carta fundadora de la Organización¹³²⁸.

G) La teoría de la autorización implícita del Consejo de Seguridad

También se ha señalado que una acción unilateral podría devenir legítima ante la ausencia de una condena expresa del Consejo de Seguridad, a modo de autorización

¹³²⁴ HILPOLD (2001), pp. 449–450.

¹³²⁵ HENKIN (1999), p. 826.

¹³²⁶ Resolución 1160, de 31 de marzo y, especialmente las Resoluciones 1199, de 23 de septiembre, y 1203, de 24 de octubre, todas ellas de 1998.

¹³²⁷ WECKEL (2000), pp. 19 a 35, especialmente pp. 28 y 33. Esta última afirmación la realiza por analogía con la práctica de la Unión Europea. Además, insiste en la legalidad de la acción dado que lo previsto en el artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas se aplicaría únicamente entre Estados y Organizaciones regionales cuyos miembros lo fueran, a su vez, de las Naciones Unidas. Y la República Federal de Yugoslavia, a la sazón, no era miembro de esta Organización

¹³²⁸ *Vid.* al respecto la crítica efectuada a la tesis de WECKEL y a las alegaciones de la OTAN por GUTIÉRREZ ESPADA (2000), pp. 96-97.

tácita¹³²⁹. En realidad, algo similar a esto último podría haber sucedido en el conflicto del Kosovo, pues no se ha producido ninguna calificación de agresión o ruptura de la paz internacional respecto a la acción de la Alianza Atlántica por parte del Consejo de Seguridad¹³³⁰, el cual, confía, en virtud de la Resolución 1244, de 10 de junio de 1999, a la OSCE y a la OTAN la verificación del cese de la represión serbia y el regreso de los refugiados en las condiciones fijadas por las Resoluciones 1160, de 31 de marzo, 1199, de 23 de septiembre, 1203, de 24 de octubre de 1998, y 1239, de 14 de mayo de 1999¹³³¹.

Como han expuesto LOBEL y RATNER, la teoría de la *aprobación implícita* ha surgido en la Postguerra Fría ante las presiones de ciertos Estados para intervenir unilateralmente ante la actuación de los denominados *Estados canallas* o *Estados proscritos*, o ante actuaciones armadas por motivos humanitarios, ante la ambigüedad o el silencio del Consejo de Seguridad¹³³². Esta teoría contaría como antecedentes fácticos con la intervención de India en Goa en 1961, con la *cuarentena* de Cuba en 1962, el bombardeo israelí del reactor nuclear de Osirak –en que se condenó a Israel únicamente

¹³²⁹ MOMTAZ (1997), p. 113, aunque en este caso se refiere al embargo unilateral adoptado por la CEDEAO contra Liberia.

¹³³⁰ RAMÓN CHORNET (1999), p. 381: una vez más, en este caso se habría impuesto: «[...] la lógica de los hechos, la primacía del *fait accompli* como criterio fundamental de la *realpolitik*». Ciertamente, en la Resolución 1239, de 14 de mayo de 1999, en plena campaña aérea, se omite cualquier atisbo de condena a los bombardeos; únicamente se reafirma: «[...] la integridad territorial y la soberanía de todos los Estados de la región». Por su parte, la Resolución 1244, de 10 de junio de 1999, no condena ni deplora la acción de la OTAN, aunque sí lo hace con relación a los actos de violencia perpetrados contra la población Kosovar y los actos terroristas de las partes enfrentadas [RIPOL CARULLA (1999), p. 62].

¹³³¹ Resolución preparada y debida a los esfuerzos diplomáticos del G-8 –el *Grupo de Contacto*, del que formaban parte Francia, Alemania, el Reino Unido, Italia, la Federación rusa y los Estados Unidos, junto con Canadá y Japón– y a la que habían precedido unos acuerdos previos, firmados el 15 de octubre, entre la República Federal de Yugoslavia, la OSCE y la OTAN (puede consultarse al respecto el comentario efectuado en «Chronique des Faits Internationaux», *RGDIP*, tomo 103/2 (1999), pp. 739 a 741). En ella [vid. RIQUELME CORTADO (1999), p. 398-399, *apud* nota 30] se sella el fin de las hostilidades y se autoriza a la OTAN a liderar una fuerza multinacional de paz encargada de asegurar el regreso de casi un millón de refugiados. Igualmente se crea una administración civil para Kosovo dependiente de las Naciones Unidas, a cuyo frente se erigió un coordinador responsable cuyo nombramiento recayó en el Secretario General. De este modo la OTAN y Rusia se encargan de las misiones militares, mientras las Naciones Unidas asumen la labor humanitaria y de reconstrucción. Según RAMÓN CHORNET (1999), p. 369, la Alianza Atlántica no sólo habría marginado la actuación del Consejo de Seguridad, sino que le habría forzado a su correcto funcionamiento, en la medida en que, *de facto*, le habría obligado a una convalidación formal, *a posteriori*, del resultado perseguido por la primera Organización y concretado por sus principales actores en el diálogo con Rusia y, en menor medida, con China. Según HENKIN (1999), p. 827: «[...] Council ratification after the fact in Resolution 1244 –formal ratification by an affirmative vote of the Council– effectively ratified what earlier might have constituted unilateral action questionable as a matter of law». Para RIPOL CARULLA (1999), p. 68, la Resolución 1244 supone un regreso a la legalidad vulnerada.

¹³³² LOBEL y RATNER (1999), www.asil.org/ajil/lobelratner.html.

a subvenir a la indemnización de los daños causados–, la operación de la CEDEAO en Liberia en 1990, y la declaración de las *no-fly zones* en Irak en 1991¹³³³.

Ahora bien, como manifiestan estos autores, nada en la Carta de las Naciones Unidas autoriza una interpretación semejante, y puede convenirse con CORTEN Y DUBUISSON que, además de no existir sostén jurídico alguno que la avale, falta la *opinio iuris* de muchos Estados como para concluir que se trata de una norma consuetudinaria en período de formación, pues la falta de condena en el Consejo de Seguridad –donde los miembros permanentes interesados disponían de la posibilidad de veto– no implica que no existan manifestaciones de desacuerdo por parte de gran número de Estados de la Organización¹³³⁴. El hecho de que los países intervinientes buscasen una Resolución posterior del Consejo de Seguridad¹³³⁵, la posición fluctuante de los Estados respecto a la existencia de *autorizaciones implícitas* y el que, finalmente, el Consejo de Seguridad, se decantase por el establecimiento de operaciones de mantenimiento de la paz –Liberia y Kosovo–, no por el reconocimiento de la legalidad de la intervención, cerrarían el paso a una interpretación válida en orden al reconocimiento de esta teoría e indicaría únicamente que el silencio de los Estados, en una intervención humanitaria limitada, sólo podría constituir una simple aceptación tácita por motivos políticos o morales, nunca jurídicos¹³³⁶. La admisión eventual de la teoría de la autorización implícita constituiría una interpretación sino *contra legem*, al menos *praeter legem* del texto de la Carta de San Francisco¹³³⁷.

Respecto a resoluciones del Consejo de Seguridad precedentes, que condenan determinados hechos, pero que omiten toda referencia al uso institucionalizado de la fuerza, sobre la que basar una invitación tácita a actuar, intentar cambiar el sentido de estas resoluciones por las declaraciones ambiguas pronunciadas después del voto, sobrepasaría el límite de la buena fe y significaría una desnaturalización del derecho de veto¹³³⁸.

¹³³³ LOBEL y RATNER, op. cit., *ibidem*.

¹³³⁴ CORTEN y DUBUISSON (2002), pp. 876–877.

¹³³⁵ LOBEL y RATNER., op. cit., *ibidem*.

¹³³⁶ CORTEN y DUBUISSON, op. cit., pp. 833 a 909.

¹³³⁷ SICILIANOS (2002), p. 44.

¹³³⁸ SICILIANOS, op. cit., p. 45.

Por ello, la falta de apreciación por parte del Consejo del empleo de la fuerza por parte de los aliados como un acto de agresión, *no implica de modo automático que no se haya cometido un acto hostil ilícito y, por lo tanto, generador de responsabilidad*¹³³⁹, cuestión sobre la que ha eludido pronunciarse del Tribunal Internacional de Justicia¹³⁴⁰.

¹³³⁹ Tiene razón WECKEL (2000), p.30, a pesar de que se pueda diferir del resto de sus opiniones, cuando apunta que la Resolución 1244 ratifica la situación fruto de la acción militar; pero no valida en modo alguno el empleo de la fuerza por la OTAN. ZAPPALA (1999), p. 988, señala, a su vez, que esta Resolución no puede ser considerada una autorización *ex post facto*. PICONE (2000), pp. 354 y 356, critica el sistema que parece establecerse, con los precedentes de Liberia, Sierra Leona y Kosovo, de una suerte de autorización *a posteriori* de la fuerza. Convirtiendo de este modo, funcionalmente, las acciones armadas en unas operaciones de las Naciones Unidas, éstas se haría absurdamente responsable de unas actuaciones que ni ha controlado ni ha dirigido, y sin tener garantías de haberse respetado el Derecho internacional general. En cuanto a la intervención de la OTAN, no se podría sancionar su licitud, desde el punto de vista material, si se ha infringido este Derecho.

¹³⁴⁰ Después del rechazo sufrido, en el seno del Consejo de Seguridad –por doce votos en contra–, por la propuesta rusa de resolución condenatoria de la intervención de la OTAN, el 26 de marzo de 1999, Yugoslavia buscó paralizar esta acción recurriendo ante el Tribunal Internacional de Justicia. El 29 de abril presentó diez demandas idénticas contra cada uno de los Estados que participaron en la operación armada (Alemania, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, Portugal y el Reino Unido). En ellas se indicaba la violación de un conjunto de normas internacionales: la prohibición del recurso a la fuerza en las relaciones internacionales; la infracción de las normas del Derecho de los conflictos armados, como es la prohibición de atacar a personas y bienes especialmente protegidos, o los daños al medio ambiente; las normas sobre libertad de navegación fluvial; el atentado a los derechos fundamentales de la persona, y también, aunque de modo un tanto confuso, la prohibición sobre actos de genocidio. A estas demandas les acompañaron otras diez, solicitando la adopción de medidas cautelares: el cese inmediato de los bombardeos aéreos y la abstención de todo acto de fuerza contra la República Federal de Yugoslavia.

El Tribunal Internacional, mediante los autos del 2 de junio de 1999, negó la adopción de las medidas preventivas. En cuatro autos, concernientes a Portugal, Canadá, Holanda y Bélgica, por no apreciar, a la vista de las alegaciones de las partes, su competencia *prima facie* en virtud del artículo 36.2 del Estatuto de la Corte. Yugoslavia había pretendido valerse de un artificio jurídico: con la aplicación de la cláusula facultativa de aceptación de la jurisdicción de dicho precepto, efectuó una declaración el 26 de abril de 1999, en el intento de impedir que la Corte conociera de su actuación en Kosovo con anterioridad al 25 de dicho mes. El Tribunal constató que la causa de los bombardeos, núcleo fundamental de la cuestión suscitada, era anterior a dicha fecha y que los debates surgidos en el Consejo de Seguridad los días 24 y 26 de marzo establecían ya la existencia de una diferencia de orden jurídico. En los casos de España y del Reino Unido se negó la existencia de competencia por la existencia de sendas reservas a la aplicación del artículo 36.2 de Estatuto del Tribunal, en el sentido de no someterse a la jurisdicción obligatoria del mismo cuando la otra parte no hubiese ratificado la misma con una antelación de al menos doce meses anterior a la presentación de la demanda.

Tampoco el Tribunal tomó en cuenta la petición de medidas cautelares al no apreciar su competencia *prima facie* ante la falta de aceptación de la misma por parte de los Estados de acuerdo con el artículo 38.5 del Reglamento, en relación con la Convención sobre el Genocidio, además de manifestar sus dudas sobre la existencia del elemento intencional requerido por el tipo del delito. Por lo que concierne a España y Estados Unidos no se apreció la competencia a causa de las reservas efectuadas por ambos Estados a la aplicación del artículo IX de la Convención.

La Corte también se negó a adoptar las medidas cautelares solicitadas sobre la base de una posible competencia que le correspondería, en virtud del artículo 37 del Estatuto, fundamentada en dos antiguos tratados que vinculan a Yugoslavia con Bélgica y Holanda (la Convención de conciliación, arreglo judicial y arbitraje de Belgrado, de 29 de marzo de 1930, y el Tratado de arreglo judicial, arbitraje y conciliación de La Haya, de 11 de marzo de 1931), por haberse invocado una nueva base de jurisdicción en el segundo turno de réplica en una demanda de medidas provisionales, hecho sin precedente en la práctica del Tribunal.

No obstante, la Corte Internacional, ha observado que la incompetencia de jurisdicción es una cuestión totalmente distinta de la cuestión de fondo, consistente en la compatibilidad de un acto con lo

H) La conservación del marco jurídico formal de las Naciones Unidas: el recurso a la Asamblea General

Se encuentra en el trabajo de CHARNEY una propuesta interesante: la llamada de atención, en supuestos de crisis similares a la de Kosovo, no sólo del Consejo de Seguridad, sino también de la Asamblea General de las Naciones Unidas¹³⁴¹. En ese sentido, CASSESE ha indicado que un posible modo capaz de haber reconducido la operación dentro del Derecho de las Naciones Unidas podía haber consistido en una autorización eventualmente asumida por la Asamblea General; autorización que no hubiera convertido la operación en una actuación dirigida por Naciones Unidas, pero sí que la hubiera legitimado¹³⁴².

Los Estados miembros de la OTAN que participaron en la operación *Fuerza determinada*, desde luego, no intentaron seguir la vía establecida por la Resolución 377 (V), de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 3 de noviembre de 1950, *Unidos para la paz*. ¿Por qué? Los motivos pudieron ser varios, desde la desconfianza hacia la correlación de fuerzas tradicionalmente contrarias a las aspiraciones de los países occidentales en la Asamblea, como se puso de manifiesto con motivo de la adopción de las Resoluciones 2625 y 3314¹³⁴³, pasando por simples motivos de urgencia¹³⁴⁴, hasta el

dispuesto en el Derecho internacional y que los Estados, acepten o no la competencia del Tribunal, son en cualquier caso responsables de los actos contrarios a este Derecho, incluido el Derecho humanitario. A este respecto, en los autos del 2 de junio, adelantó que, si bien se muestra profundamente preocupada por el drama humano, la pérdida de vidas y los sufrimientos de Kosovo, también está gravemente preocupada por el empleo de la fuerza en Yugoslavia, el cual, en las entonces circunstancias, suscitaba problemas muy graves de Derecho internacional [vid. al respecto WECKEL (1999), pp. 697 a 708; CERVELL Hortal (2000), pp. 65 a 92, y *Giurisprudenza Internazionale*, en «RDI», vol. LXXXII/3 (1999), pp. 809 a 820].

¹³⁴¹ CHARNEY (1999), pp. 838-839.

¹³⁴² CASSESE (1999), p. 29.

¹³⁴³ *Vid.*, por ejemplo GUTIÉRREZ ESPADA (1990), pp. 243 a 247. Es interesante también la reflexión efectuada por CARRILLO SALCEDO a principios de la década de los noventa en el sentido que las Naciones Unidas, especialmente la Asamblea General, se presentan como instancia de legitimación colectiva de las aspiraciones y expectativas de una mayoría afro-asiática-latinoamericana, de modo que el énfasis en su actuación se sitúa en problemas distintos de la seguridad [CARRILLO SALCEDO (1991), p. 31].

¹³⁴⁴ WEDGWOOD (1999), pp. 828 y 832: la urgencia no sólo era de tipo humanitario, sino que, como se expone en la última página citada, se perfilaba un alto riesgo de extensión de la crisis a Macedonia y Albania. Aunque el énfasis en una pronta intervención se utiliza para obviar la espera de una actuación eficaz del Consejo de Seguridad, no cabe duda que es igualmente oponible respecto de la espera de una decisión de la Asamblea General. En cuanto a aguardar una autorización del Consejo, posiblemente hubiera sido inútil, dados los intereses contrapuestos de varios de los miembros permanentes en el área de los Balcanes, ya desde antes del final de la Guerra Fría [HENKIN (1999), p. 825].

hecho de que desearan una intervención bélica para asegurar la credibilidad del poder de intimidación de la Alianza¹³⁴⁵.

4-. La oposición a la intervención fundamentada en criterios materiales de *ius in bello*

Aunque defensores teóricos de una fuente normativa de intervención armada autónoma fundamentada en motivos humanitarios, prácticamente todos los autores consultados deploran la acción de la OTAN y la consideran un infortunado precedente. Los motivos aducidos se centran en los siguientes aspectos: *a)* la falta de necesidad, al estar actuando ya en la gestión de la crisis el Consejo de Seguridad y no haber aguardado a que las medidas adoptadas dieran los frutos adecuados; *b)* la falta de proporcionalidad en los bombardeos, causando males exagerados e innecesarios; *c)* el haber intervenido por motivos distintos de los meramente humanitarios, y *d)* no haber solucionado *manu militari* el problema de los refugiados ni de la convivencia étnica, sino, al contrario, haber sumido a toda la población de la República Federal de Yugoslavia en una situación grave de crisis socioeconómica¹³⁴⁶. Es decir, se sostiene la opinión de que el Derecho internacional general puede autorizar este tipo de acciones; pero se condena a la OTAN porque no cumplió las exigencias –esencialmente los principios de necesidad y proporcionalidad– de este Derecho¹³⁴⁷.

Ciertamente, son muy escasos los autores que mantienen la legitimidad a ultranza de la acción emprendida por la Alianza Atlántica. Son voces aisladas como las de WECKEL las que sostienen que la intervención era *necesaria*, tanto por la crisis humanitaria desatada como porque se encontraba en grave peligro, no la credibilidad de la OTAN en sí, sino la de todo el sistema de seguridad colectiva; y que no se podría afirmar que: «[...] cette “réaction limitée” ait été disproportionnée par rapport à la menace»¹³⁴⁸. Estas opiniones no pueden, sin embargo, ser ignoradas por completo. La

¹³⁴⁵ PICONE (2000), p. 322; WEDGWOOD, op. cit., p. 829.

¹³⁴⁶ Además de MARTÍNEZ DE LOS REYES y BERMEJO GARCÍA, ya citados anteriormente, véanse CHARNEY (1999), pp. 839 a 841; FALK (1999), pp. 855-856; FRANK (1999), p. 858, y PICONE (2000), pp. 346 a 349.

¹³⁴⁷ Explícitamente PICONE (2000), p. 350 y 356.

¹³⁴⁸ WECKEL (2000), pp. 27 y 32.

necesidad de intervenir en Kosovo era evidente, salvo que se quisiera asistir a una serie de carnicerías como las que se produjeron en Bosnia-Herzegovina o en Ruanda. Respecto a la proporcionalidad, pueden efectuarse algunas consideraciones.

A) Los daños a las personal y bienes civiles

El principal reproche efectuado a la Alianza ha sido haber elegido como objetivos bienes no militares, así como haber provocado también víctimas civiles durante los bombardeos. Sin entrar en consideraciones profundas de *ius in bello*, podría apuntarse lo siguiente¹³⁴⁹:

- a) El Protocolo I, adicional a los de Ginebra, de 1977, enumera una serie de bienes civiles excluidos de la posibilidad de ataque: bienes culturales (art. 53); aquéllos que sean indispensables para la supervivencia de la población (art. 54); igualmente se prohíbe los atentados graves al medio ambiente (art. 55), y se otorga una protección especial a ciertas instalaciones cuya destrucción liberaría fuerzas peligrosas, como son las presas hidráulicas, los diques o las centrales nucleares (art. 56). Teniendo en cuenta que estas excepciones poseen un alcance limitado, desde el momento en que los bienes indispensables atienden exclusivamente a los alimentos y el agua potable y que la polución prohibida es aquella que afecte gravemente a la salud de la población o ponga su vida en peligro, no parece que los daños provocados por la aviación occidental alcancen esta magnitud ni que puedan ser tachados de desproporcionados¹³⁵⁰.
- b) La obligación general de protección de la población que recae sobre el ejecutor de un ataque aéreo, es una obligación de medios y métodos, no de resultado. Impone el deber de realizar todas las verificaciones posibles y valorar las posibilidades e imposibilidades prácticas, según las reglas del arte militar para asegurarse de la naturaleza de los objetivos. El artículo 57 del Protocolo

¹³⁴⁹ Estas manifestaciones, aunque compartidas, se efectúan en «Chronique des Faits Internationaux», *RGDIP*, tomo 103/2 (1999), pp. 736-737.

¹³⁵⁰ Queda la duda de los efectos del uso de proyectiles de uranio empobrecido; sin embargo, las pruebas e investigaciones realizadas hasta el momento, a pesar del eco que el problema alcanzó en los medios de comunicación, no parecen ser concluyentes.

prohíbe el ataque indiscriminado a civiles; pero no lo proscribe por el simple hecho de que se prevea que se pueden producir víctimas de este tipo. En ningún momento se impone un *riesgo cero*. Un error de apreciación – bombardeo de la Embajada china en Belgrado, el 7 de mayo, y que corresponde a una situación jurídica diferente, en cuanto existe responsabilidad por daños a neutrales–; un acontecimiento imprevisto como la situación inesperada de un elemento civil sobre el objetivo elegido en el momento del impacto –caso del ferrocarril de Grdelicka Klisura, el 12 de abril, o el del autobús de Luzanne–; un error humano –lanzamiento de una bomba de 250 kgms. en una zona residencial de Aleksinak, el 5 de abril, o el ataque a un convoy de refugiados en la región de Djakovica, el 14 de dicho mes; o un fallo técnico –un proyectil que perdió su trayectoria e hizo impacto en una zona residencial de Novi Pazar–; todos estos daños son, sin duda, rechazables; pero no pueden considerarse contrarios a Derecho¹³⁵¹.

Puede objetarse que, efectivamente; el arma aérea no está manifiestamente adaptada a operaciones en las que se trata de salvar la vida a gran número de personas¹³⁵²; pero, ¿puede considerarse preferible la batalla terrestre? Los mismos errores que comete un aviador pueden ser perpetrados por el apuntador de un carro de combate o por un artillero. Tradicionalmente, se han considerado como elementos de toda acción militar el hombre, el terreno, el ambiente y *los medios* –el armamento y el material–¹³⁵³. Los medios influyen en gran medida en los procedimientos de combate, y medios son los disponibles, y no otros, que, si bien serían deseables, en la actualidad no dejan de ser una entelequia de literatura futurista¹³⁵⁴.

¹³⁵¹ Si se observa el número de víctimas civiles producidas por el ataque a objetivos civiles susceptibles de uso militar, fueron un poco más de un centenar de muertos y aproximadamente doscientos heridos. Las víctimas causadas por error, ascendieron a algo más de ciento cincuenta muertos y cincuenta heridos (las cifras están tomadas de la revista francesa citada anteriormente). En una operación de la magnitud de la que se está tratando, este número no indica la intencionalidad de ataques discriminados, ni parece que los daños causados a personas civiles sean desproporcionados. Respecto al bombardeo de edificios, instalaciones e infraestructuras, ya me he pronunciado antes. Solo quisiera efectuar una última reflexión: ¿cuántas víctimas mortales albanokosovares se hubieran producido de no haber intervenido la OTAN?

¹³⁵² WECKEL (1999), p. 28.

¹³⁵³ D-0-0-1, *Doctrina. Empleo táctico y logístico de las armas y los servicios*, EME, Madrid, 1980, p. 21.

¹³⁵⁴ Consúltese, por ejemplo, TOFFLER (1994), pp. 69 a 85. El combate aeroterrestre, con toda su panoplia de *armas inteligentes* surgió en la década de los ochenta como doctrina militar sobre la base de dos supuestos que lo han condicionado desde entonces: a) la necesidad de aislar y detener los escalones de

En lo relativo al fracaso en las operaciones de retorno de los refugiados y de asegurar la convivencia étnica, cabe aducir que, tras la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad, que constituyó el punto final de la operación militar, esta responsabilidad ha vuelto –por lo menos su núcleo esencial– a manos de las Naciones Unidas, en concreto a la Misión de Administración Interina de las Naciones Unidas en Kosovo, de la que se puede decir que se le han asignado, para la realización de una tarea ímproba, unas misiones administrativas imprecisas, unos objetivos políticos ambiguos y unos medios escasos¹³⁵⁵.

Por estos motivos, parece que, en principio, gran parte de la doctrina favorable a las modernas intervenciones de humanidad se mantiene en una actitud de *nadar y guardar la ropa*. Porque una cuestión es admitir una mayor laxitud en el *ius ad bellum* y un aspecto muy distinto es aceptar todas las consecuencias que de ello se derivan¹³⁵⁶.

B) La controvertida aplicación de la doctrina táctica del poder aeronaval a las intervenciones de humanidad

Como ha indicado CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL en un reciente trabajo, la: «[...] doctrina anglosajona del *air integral* se está imponiendo en las corrientes occidentales de pensamiento estratégico»¹³⁵⁷. Esta teoría de combate: «[...] parte de la premisa de que el

apoyo soviéticos de los de primera línea, en el campo de batalla europeo, y *b*) el imperativo de conseguir una victoria rápida y evitar bajas propias innecesarias, ante la frustración existente entre los oficiales norteamericanos con las consecuencias que tuvo, en su propio país el resultado de la guerra del Vietnam. Sobre estos fundamentos han aparecido los medios y procedimientos existentes. Ciertamente que, ante un panorama internacional incierto y mudable, tras el fin de la Guerra Fría, se han planteado otro tipo de soluciones, entre ellas la posibilidad de librar guerras incruentas –frente a crisis humanitarias, por ejemplo–; pero, actualmente, no pasan de ser meros proyectos y las armas correspondientes a las mismas únicamente constituyen, como mucho, prototipos (*vid.* resto de la obra).

¹³⁵⁵ GARCÍA (2000), pp. 61 a 71.

¹³⁵⁶ A este respecto es preciso considerar la advertencia efectuada por WALZER (2001), p. 155: cuando se interviene a favor de la defensa de los derechos humanos, existe una total *necesidad moral* de alcanzar la victoria.

¹³⁵⁷ CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL (2002), pp. 14 a 20. Doctrina que se sustenta en diversas teorías, todas basadas en la presunta superioridad del arma aérea, de las cuales la más influyente es la denominada *Five Strategic Rings*, defendida por el coronel retirado de las fuerzas aéreas norteamericanas (USAF) John A. WARDEN [FENRICK (2001), p. 491]. Por otra parte, la confianza de los norteamericanos en los bombardeos aéreos de precisión data ya de la segunda contienda mundial, al pronunciarse éstos a favor de los ataques aéreos diurnos sobre objetivos determinados, frente a la opción británica de los *bombardeos de alfombra* nocturnos [MATA MANZANERO (1956), p. 100]. Esto se debía a la situación estratégica del territorio americano: el peligro era presentado como procedente del mar y tendían a una fuerza de bombardeo capaz de alcanzar pequeños blancos navales; de ahí su doctrina reflejada en la popular frase *Bombardeo de la boca de un barril* [LLOP LAMARCA (1957), p. 33].

binomio avión-arma guiada de precisión, permite conseguir máximos efectos con mínimas pérdidas, y que, a la larga, conduce a obtener resultados decisivos con la exclusiva utilización del poder aéreo»¹³⁵⁸.

Se argumenta que la precisión de las armas guiadas permitiría conseguir; *a*) un máximo de efectos con un mínimo de recursos; *b*) eliminar o reducir a un mínimo aceptable las bajas de personal no combatiente o de instalaciones –objetos no militares– que no poseen valor alguno para las operaciones; *c*) batir los objetivos previamente seleccionados de forma rápida y eficaz, y *d*) reducir ostensiblemente las pérdidas propias, no sólo en lo referente a aparatos derribados, sino al ahorro de bajas entre las fuerzas de superficie¹³⁵⁹.

Desde el punto de vista de la materia objeto de estudio, de los cuatro puntos siguientes interesa la relación existente entre el segundo y el último. Si ya la operación *Tormenta del Desierto* desató agrias polémicas, fue la actuación de la OTAN en Yugoslavia con motivo de la crisis de Kosovo la que suscitó un amplio debate jurídico, no sólo desde la óptica del *ius ad bellum*, sino también, como ya se ha indicado, en lo que afecta al modo de conducir las operaciones militares, al entender diversos autores que la campaña de bombardeos aéreos había sacrificado el principio de distinción en beneficio del principio de *cero muertos* entre las unidades terrestres de la Alianza llamadas a intervenir en el teatro de operaciones¹³⁶⁰.

La polémica ha continuado con el Informe emitido por el Fiscal del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia el 2 de junio de 2000, en el que fundamentaba

¹³⁵⁸ CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL (2002), p. 15. La campaña estadounidense en Afganistán, después de la operación *Allied Force* habría vuelto a reabrir el debate sobre el poder aéreo como elemento decisivo en las operaciones bélicas, de modo que las fuerzas aéreas aparecerían como el instrumento idóneo para cumplir el viejo sueño de imponer la voluntad propia al enemigo *con el mínimo coste* (p. 14). Según está corriente de pensamiento, la futura evolución de la aviación militar le proporcionará una superioridad aún más abrumadora que le permitirá conseguir efectos decisivos con su sólo empleo (*ibidem*). Teoría que, como ya se ha indicado más arriba, no es nueva, sino que bebe en las fuentes de la doctrina de la *supremacía aérea* desarrollada en el primer tercio del siglo XX por el italiano Douhet y el ruso-americano Severski. Dicha concepción estratégica definió el carácter resolutivo de un objetivo único: el arma aérea. Y esto sería así en virtud de dos axiomas: 1º el poder aéreo absoluto pone a merced del que lo adquiere al país adversario, susceptible de ser atacado y destruido con independencia de lo que hagan sus fuerzas de tierra o mar; 2º El poder aéreo absoluto es resolutivo, a la larga, en la acción militar pura, pues los ejércitos terrestres y marítimos poseen unas posibilidades de acción dependientes totalmente del dominio del aire [CANO EVIA (1957), p. 90].

¹³⁵⁹ CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL (2002), pp. 16 y 17.

¹³⁶⁰ BERMEJO GARCÍA (1999), p. 69; PICONE (2000), pp. 348-349; MARTÍNEZ DE LOS REYES (2001), pp. 19 a 25, todos ellos ya citados.

su decisión de no abrir ningún procedimiento relativo al comportamiento de las fuerzas armadas de la OTAN durante la intervención armada¹³⁶¹.

Partiendo de la base de que determinadas acciones de la Alianza Atlántica habrían infringido el principio de proporcionalidad del *ius in bello* –concretamente tal como viene impuesto en los artículos 51.5 y 57.2 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949–, al no existir una adecuada concordancia entre la ventaja militar obtenida y los daños colaterales causados a la población y los bienes civiles, se ha criticado profundamente dicho Informe aduciendo que estaba viciado desde el momento en que se efectuaba una doble valoración de la proporcionalidad: se efectuaba una evaluación de carácter global, en la que se concluía con la no existencia de una desproporción entre el total de víctimas civiles y los resultados de la campaña, y otra analítica cuyos resultados opuestos, referidos a unos supuestos singulares, no poseían la suficiente entidad como para variar la primera conclusión¹³⁶².

Es decir, se ha rechazado la justificación de los bombardeos aéreos selectivos basada en la comparación de la totalidad de los daños colaterales provocados y los resultados estratégicos alcanzados a lo largo de la campaña, a la vez que se ha subrayado la necesidad de valorar cada acción concreta considerada de modo individual, según lo dispuesto en el artículo 57.2 del Protocolo I de 1977¹³⁶³.

Sin embargo, si se quiere llevar a cabo una evaluación de la legitimidad de este método de combate en cuanto tal, es preciso efectuar un juicio global sobre el criterio de proporcionalidad aplicado a una campaña completa. Tanto más si se tiene en cuenta que los precedentes inmediatos de este tipo de acción aérea sobre objetivos estratégicos situados en el corazón del territorio enemigo son los bombardeos de zona efectuados durante la segunda contienda mundial y en el transcurso de la guerra de Vietnam, en ambos casos de aciago recuerdo.

¹³⁶¹ Informe que recoge las conclusiones de otro precedente elaborado por un comité de expertos, designado por el Fiscal en mayo de 1999 con objeto de valorar el material probatorio existente y comprobar si existían indicios que justificasen la apertura de un procedimiento de instrucción [*vid.* al respecto el resumen de Enzo CANNIZZARO en *RDI*, vol. LXXXIV/1 (2001), pp. 133 a 135, quien indica que el núcleo del Informe lo constituye el examen de la licitud de la particular modalidad de conducción de las hostilidades conocida como *guerra aérea*; El texto del Informe puede consultarse en «ILM» (2000), pp. 1257 y ss.

¹³⁶² CANNIZZARO (2001), p. 134.

¹³⁶³ CANNIZZARO, *op. cit.*, pp. 134-135.

Desde de una posición cercana al Fiscal de la Corte Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, se ha señalado la entidad mínima de los daños civiles en comparación con las antiguas acciones de bombardeo aéreo¹³⁶⁴. Igualmente, se han subrayado las evidentes ventajas militares conseguidas que permitieron alcanzar rápidamente los objetivos estratégicos fijados por la Alianza¹³⁶⁵.

Sobre la base de este supuesto, parece evidente la bondad de este tipo de operaciones, especialmente si se muestran como opción alternativa a un violento combate terrestre en el que también se vería involucrada la población civil¹³⁶⁶. Ahora bien,

¹³⁶⁴ Según FENRICK (2001), p. 493, durante el bombardeo de Guernica, el 26 de abril de 1937, se arrojaron 40,5 toneladas de bombas y se produjeron 1654 bajas civiles, resultando un porcentaje de muertes civiles de 40,83 por tonelada. En el bombardeo de Coventry, el 14 de noviembre de 1940, las cifras fueron, respectivamente, 533 toneladas de munición, 568 fallecimientos de civiles y un porcentaje de 1,06. En la acción sobre Hamburgo, del 24 de junio al 30 de julio de 1943, las cifras son se calculan, para los citados conceptos, en 5128, 42600 y 8,03. Durante el bombardeo de Dresden se tasan, respectivamente, en 7100, 25000 y 3,52. Para el bombardeo de Tokio, del 9 al 10 de marzo de 1945, ascienden a 1655 toneladas de bombas, 83793 civiles afectados y un porcentaje de 50,33 muertes de civiles por tonelada de munición. En cambio durante la operación Linebacker II, efectuada en Vietnam del 18 al 29 de diciembre de 1972, en que se empezaron a atacar objetivos selectivos, 20237 toneladas de bombas ocasionaron 1623 muertes civiles y un porcentaje por tonelada de munición de 0,08. Durante la operación *Allied Force*, 6303 toneladas produjeron 500 muertes de civiles y el porcentaje permaneció en el 0,08 [FENRICK es asesor legal del Fiscal del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia. Los datos, excepto los de la última acción, los ha extraído de PARKS, «Air War and the Law of War», *Air Force Law Review*, núm. 32 (1990), pp. 1 a 154.].

¹³⁶⁵ Los objetivos estratégicos que se había fijado la OTAN eran los siguientes: a) demostrar a Belgrado la firme oposición de la Alianza a su política de agresión en los Balcanes; b) disuadir al Presidente Milosevic de continuar con los ataques a civiles indefensos y crear las condiciones para detener la limpieza étnica, y c) dañar la capacidad serbia para proseguir una guerra en Kosovo en el futuro o desarrollar una guerra contra países vecinos, disminuyendo o degradando su aptitud para emprender futuras operaciones militares. Respecto a esto último, la campaña de bombardeos aéreos destruyó o dañó: a) el cien por cien de las posibilidades de refinado de petróleo de la República Federal Yugoslava; b) el 65 por ciento de la capacidad serbia de producción de municiones, incluido el 50 por ciento de la fabricación de explosivos; c) el 40 por ciento de las instalaciones de producción y reparación de vehículos blindados; d) el 70 por ciento de las infraestructuras industriales dedicadas a la fabricación de equipo aéreo y de reparación de aeronaves; e) el 70 por ciento de los puentes para tráfico rodado y el 50 por ciento de los puentes para ferrocarril; f) se bloqueó el tráfico fluvial con Croacia y se dificultaron en gran medida las comunicaciones con Montenegro; g) se logró la interdicción del transporte de combustible a Kosovo y se anuló la capacidad de suministros por ferrocarril y se redujeron las posibilidades de traslado por carretera al 50 por ciento; h) se neutralizó seriamente la capacidad de C3 (Mando, Control y Comunicaciones) del gobierno y de las fuerzas armadas serbias, e igualmente se alcanzó un moderado daño funcional cercano al 30 por ciento de las estaciones de radio civiles y militares; i) se anuló en un 45 por ciento la capacidad de propaganda del régimen yugoslavo mediante las emisiones de televisión y de radio limitadas a áreas urbanas, y g)), por último, se dañaron severamente las residencias presidenciales susceptibles de ser usadas como puestos de mando alternativos. En lo concerniente a las fuerzas armadas yugoslavas destacadas en Kosovo, según el Informe Corley, efectuado en septiembre de 1999, se pusieron fuera de combate 93 carros de combate, 153 transportes blindados de personal y 389 piezas de artillería y morteros [FENRICK (2001), pp. 491-492].

¹³⁶⁶ Las críticas a las operaciones aéreas de bombardeo estratégico se cifran, de modo especial, en el hecho de que los objetivos militares atacados se encuentran rodeados de bienes y de población civiles, dada su situación en el corazón del territorio enemigo. Esta postura parece olvidar, en ocasiones que la batalla terrestre –que será necesariamente, dadas las tácticas de combate imperantes, aeroterrestre–, por las razones aducidas más arriba, también alcanzará los lugares poblados una vez rotas las primeras líneas del frente.

tampoco puede aceptarse sin reservas la doctrina del *air integral*. En primer lugar, debido a consideraciones propias de la ciencia militar. Ya, respecto a la teoría de la *supremacía aérea* desarrollada en los años treinta del siglo XX, se ha aducido que: «[...] El poder aéreo absoluto es una utopía teórica tan grande como la supremacía naval o terrestre», puesto que: «[...] No hay nada absoluto, filosóficamente»¹³⁶⁷. En segundo, frente al nuevo desarrollo de las hipótesis sobre el poder aéreo se ha advertido, a su vez, que los casos más recientes que parecen apoyar la validez de esta doctrina –la Guerra del Golfo y la campaña contra Yugoslavia–: «[...] presentan una evidente asimetría entre las capacidades de los bandos enfrentados», diferencia de capacidades no producida exclusivamente a causa de las ventajas de la aviación desde una óptica tecnológica, sino debida a otros condicionantes como la aptitud de planeamiento, la integración de sistemas de armas, el adiestramiento del personal, capacidad de mando y control o de obtención de inteligencia, entre otros¹³⁶⁸.

Cuando no se den las condiciones arriba señaladas, lo más que se podrá conseguir será una superioridad aérea general, capaz de proporcionar superioridades parciales, limitadas y elegibles¹³⁶⁹. Pero no solamente es preciso tener en cuenta las diferencias cuantitativas en nivel tecnológico y en procedimientos militares de planeamiento, mando y control. En la campaña norteamericana desatada en Afganistán a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001, al contrario que en Yugoslavia, han existido condiciones diferentes en cuanto estructura mental y situación social y económica: no existían aquí unas instalaciones clave, unos sistemas de mando y control estructurados que permitiesen la identificación de objetivos utilizando la tecnología y que permitiesen predecir el resultado con cierta fiabilidad; antes bien, prácticamente se carecía de objetivos alcanzables desde el aire¹³⁷⁰.

¹³⁶⁷ CANO EVIA (1957), p. 90: la *supremacía aérea* está en oposición con la estrategia clásica (economía de fuerzas), con la de *aproximación indirecta* (rehuir el choque brutal para conseguir una superioridad ganada a cara o cruz) y con la incertidumbre de la acción de guerra, que prohíbe meterse en un camino de única salida.

¹³⁶⁸ CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL (2002), p. 16.

¹³⁶⁹ CANO EVIA (1957), p. 91: el dominio del aire es intrínsecamente relativo y local, en el tiempo y en el espacio.

¹³⁷⁰ CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL (2002), pp. 19-20: esto, por una parte obligó a una mayor implicación de las fuerzas terrestres, con independencia de la procedencia de las mismas, aunque ésta no se haya hecho pública de manera tan notoria como lo fue la intervención aérea. Subraya el autor cómo, además, no se consiguió mediante la aviación ninguno de los objetivos políticos marcados por el gobierno estadounidense. El régimen talibán cayó gracias a la victoria militar terrestre de sus enemigos, por más que fuese facilitada por los bombardeos aéreos; y Ben Laden no fue capturado, por más que las cuevas de Tora

Conviene, a continuación detenerse en la consideración de los daños a bienes y población civil causados en acciones concretas.

Respecto a los primeros, en lo concerniente a la operación *Alied Force* se ha asumido que las instalaciones e infraestructuras de transporte y comunicaciones así como las fábricas *que contribuyan al esfuerzo de guerra* son objetivos militares legítimos, precisamente por tal motivo, por su capacidad dual de uso militar y civil, al ocasionar su destrucción o neutralización una *ventaja militar definida*¹³⁷¹. Vigentes todavía los principios de la guerra total¹³⁷², las industrias militares o de necesidad militar, así como las de necesidad nacional –eléctricas, siderurgia, químicas, de transporte o de

Bora sufriesen bombardeos masivos. No se detiene, sin embargo, en indicar que, ante la ausencia de objetivos perfectamente identificados, muchas de las acciones aéreas terminaron siendo del tipo *bombardeo de alfombra*, al uso de la Segunda Guerra Mundial. Las deficiencias en la localización de blancos dieron lugar al ataque, por error, de barrios en las principales ciudades –especialmente Kabul–, aldeas, instalaciones de la Cruz Roja. Incluso, en la noche del 30 de junio al 1 de julio de 2002, aviones AC-130 y B-52 –estos últimos sólo son aptos para el citado *bombardeo de tapiz*–, dejaron caer sus municiones sobre los asistentes a una boda cerca de la localidad de Kajrakai, en el centro del país, causando 48 muertos y 118 heridos [vid. al respecto el diario *ABC* correspondiente al martes, 30 de julio de 2002, p. 26, el cual recoge la noticia del británico *The Times*, relativa a los intentos norteamericanos de ocultar los hechos a los investigadores de las Naciones Unidas].

¹³⁷¹ BOTHE (2001), pp. 533-534, sobre la base de lo establecido en el artículo 52 del Protocolo I de 1977.

¹³⁷² La guerra es total no sólo por el teatro donde se desarrolla, sino también por su estructura, su alcance y su realización; así, en cuanto al primero, abarca el espacio terrestre, marítimo y aéreo; en cuanto a su estructura, es total si toda la parte válida de un país toma parte, directa o indirectamente, en las hostilidades; en cuanto a su alcance, intervienen en ella todos los sectores de la actividad de los beligerantes; por lo concerniente a su realización, no se discrimina en los medios de combatir al enemigo [MORENO QUINTANA (1958), pp. 456-457]. De ahí que, con la aparición de la guerra aérea, integrada en el concepto más amplio de guerra total, se abandonase la distinción entre ciudades abiertas y ciudades defendidas, difícil de mantener, y se optase por la definición de objetivo militar [DE YANGUAS MESSÍA (1957), p. 348]. Desde el momento en que la guerra, de este modo considerada, persigue la destrucción de la capacidad de resistencia del enemigo: «[...]... a consecuencia de los enormes efectivos, del aumento incesante de la mecanización, del voraz consumo de municiones de las armas modernas y de la inmensa cantidad de material y elementos de toda clase que requiere la lucha, la capacidad de producción de la retaguardia se ha convertido en un factor absolutamente decisivo, del que depende en gran parte el éxito de la guerra» y teniendo en cuenta que el arma aérea no tienen más límites físicos a su campo de acción que el alcance de sus aparatos e ingenios, entran dentro de los fines de la guerra aérea tanto la destrucción de las fuerzas militares terrestres, marítimas o aéreas del enemigo, como la de todo aquello que en el país adversario tenga valor para la resistencia; es decir, la guerra aérea: «[...] es, por consiguiente, total, y es la única forma de lucha que posee esta condición [ÁLVAREZ PRADO (1955), pp. 247, 248 y 249]. Por tal motivo, ya en la década de los años veinte del siglo pasado, frente a la corriente ortodoxa militar que defendía la idea de que el enemigo a derrotar eran las tropas del adversario –fijando el papel del arma aérea en el ataque a la aviación y ejércitos contrarios–, se levantó otra revolucionaria que pregonaba el bombardeo aéreo mediante la destrucción de su capacidad industrial. Llegada la práctica de la Segunda Guerra Mundial, es significativo que en la Conferencia de Casablanca, el 24 de enero de 1943, los aliados señalen como objetivo de la aviación: «[...] el sistema militar industrial y económico» alemán [LLOP LAMARCA (1957), pp. 32 y 40; respecto a la ejecución de lo acordado en dicha Conferencia, véase el resumen de la campaña del Ruhr –tendente a reducir la capacidad de los talleres Krupp– y de las emprendidas contra la industria aérea y naval –especialmente la dedicada a la construcción de sumergibles– en pp. 40 y ss.].

transformación en general–, las fuentes de materias primas y las comunicaciones, son típicos objetivos políticos de la guerra y, por ende, objetivos militares o estratégicos¹³⁷³.

Queda, no obstante la cuestión del ataque a las instalaciones de la televisión serbia. A este respecto, se ha señalado que únicamente podía constituir un objetivo legítimo si su infraestructura era utilizada para efectuar transmisiones militares, no por constituir un medio de propaganda del régimen yugoslavo¹³⁷⁴, a lo que, desde una óptica menos restringida de objetivo militar, se ha respondido que el Tribunal Militar Internacional de Nüremberg, en el *caso Fritzsche* declaró que el aparato propagandístico en el cual participó el acusado habían contribuido tanto a favorecer el apoyo popular al Hitler como el apoyo al esfuerzo militar alemán¹³⁷⁵. De ahí que se haya sostenido que la televisión serbia, símbolo del régimen de Milosevic, instrumento de su política, dada la dirección de los medios de comunicación por el aparato dirigente, sistema de control de la población en aras a expandir su ideología belicista, era un objetivo legítimo¹³⁷⁶. Y, aunque el concepto de objetivo militar no incluya una relación de causa–efecto en el empleo de ciertos medios u objetos utilizados para facilitar la comisión de crímenes de guerra en vistas a su calificación –una factoría dedicada a la construcción de carros de combate no está dirigida a ello y, efectivamente, es un objetivo militar–, también es cierto que su inclusión en tal categoría tampoco violaría el contenido de la noción de la misma, desde el momento en que su neutralización o destrucción contribuye a prevenir la comisión de dichos crímenes¹³⁷⁷.

También, deplorando la intensidad y duración de los bombardeos, se ha puesto en duda que en la campaña de Yugoslavia se haya respetado el principio de proporcionalidad en la acción bélica, dada la cuantía de los daños sufridos por los bienes civiles, por más

¹³⁷³ CANO EVIA (1957), pp. 34 y 35.

¹³⁷⁴ BOTHE (2001), p. 534.

¹³⁷⁵ FENRICK (2001), p. 496: se trataba de Hans Fritzsche, un alto oficial del Ministerio de Propaganda del Tercer *Reich*. El Tribunal concluyó que no estaba preparado para sostener que el intento de incitación a cometer atrocidades para conquistar a otros pueblos pudiera considerarse participación en la comisión de crímenes de guerra; aunque sí había existido una contribución al apoyo popular al régimen y al esfuerzo de guerra [*vid.* al respecto *AJIL*, núm. 41 (1947), p. 328].

¹³⁷⁶ FENRICK, op. cit., pp. 496-497.

¹³⁷⁷ FENRICK, op. cit., *ibidem*: como fue el caso, también de los bombardeos de las cámaras de gas de Auschwitz. Como ejemplo de medio de propaganda al servicio del genocidio propone el autor la *Radio Mille Collines* en Ruanda.

que contribuyeran al esfuerzo militar¹³⁷⁸. Ciertamente, ¿eran necesarios setenta y ocho días de bombardeos?, ¿se requerían realmente seis mil toneladas de bombas?, ¿había que dañar a tal extremo la base industrial yugoslava, con la repercusión que esto ha tenido después en la vida laboral, económica y social de los civiles? Desde luego, a la vista de los quebrantos sufridos, parece evidente que el esfuerzo bélico fue desproporcionado, tanto más cuanto que la operación perseguía un objetivo humanitario¹³⁷⁹.

Sin embargo, es preciso detenerse en dos aspectos, uno técnico y otro jurídico. Con relación al primero, la experiencia de la Segunda Guerra Mundial habría mostrado que la potencia ofensiva de la aviación, residente en el bombardeo, requiere tanto los suficientes medios para que la acción sea continuada como que la cantidad de explosivo arrojada pueda alcanzar resultados apreciables; de ahí la duración de la campaña y el tonelaje de los proyectiles lanzados¹³⁸⁰. No hay que ignorar, no obstante, las declaraciones efectuadas a lo largo de toda la campaña por fuentes tanto de la OTAN como, más directamente, de portavoces estadounidenses, en el sentido de que el objetivo del esfuerzo armado no sólo era detener las acciones serbias contra la población civil de Kosovo, sino acabar con el régimen nacionalista del entonces Presidente Milosevic. Desde este punto de vista, los destrozos causados por los bombardeos podrían haber ido encaminados a la consecución de dos objetivos distintos: paralizar la maquinaria militar yugoslava e

¹³⁷⁸ BOTHE (2001), p. 535.

¹³⁷⁹ BOTHE (2001), pp. 531 y 535.

¹³⁸⁰ LLOP LAMARCA (1957), p. 38. Así, cuando la aviación aliada decidió batir la industria de motores y de montaje aeronáutico alemana, la no reiteración de esfuerzos y la capacidad de resistencia germana condujo a que en menos de medio año se recuperase el 80% de la capacidad de producción. De igual modo, cuando a mediados de mayo de 1944 se realizó el bombardeo a gran escala sobre los centros productores de gasolina sintética, a las dos semanas del ataque a Levna, se observó con asombro que las destrucciones anteriores habían sido reparadas y la factoría se encontraba de nuevo en funcionamiento; pero, además, tras el segundo bombardeo, apenas veinte minutos después de caer la última bomba, un millar de obreros empezaron la reconstrucción y cinco días más tarde volvía a elaborarse combustible [mismo autor, pp. 41, 43 y 44]. También es cierto que cálculos erróneos conllevan a una destrucción exagerada e inútil. Denunciaba MATA MANZANERO (1956), pp. 180-181 que, según reconoció el III Informe Americano sobre el bombardeo aéreo, precisamente la campaña para lograr el colapso general de los combustibles alemanes: «[...] fue tan mal concebido como ejecutado; incursiones esporádicas, desordenadas y sin reiteración contra objetivos muy diversos, las dieciocho fábricas de combustibles sintéticos, centros de almacenamiento y distribución de los mismos y los transportes automóviles y ferroviarios. Hubiera podido obtenerse un resultado más completo y rápido, gastando la centésima parte de las bombas, con la destrucción de las dos únicas fábricas alemanas que producían plomo tetraetilo, elemento indispensable para mejorar el índice de octano de las gasolinas»; sin embargo estos errores, salvo que no sean tales, sino que se busque otro objetivo encubierto independientemente de la operación militar, o que demuestren una palpable negligencia, en muchas ocasiones sólo detectables con la información obtenida *a posteriori*, no parece que deban tener un reflejo en el ámbito de la responsabilidad si en el momento de la ejecución la acción aparentaba ser necesaria y proporcional con relación a los fines y los medios disponibles.

impeler a un futuro gobierno a aceptar las condiciones de Occidente a cambio de las ayudas para la reconstrucción del país¹³⁸¹. Íntimamente ligado con lo anterior se encuentra la cuestión jurídica.

Desde esta última vertiente, la prolongación de los bombardeos es evidente que buscaba minar la moral de la población serbia, tanto para apartarla de la determinación en la lucha que sus fuerzas armadas desarrollaban en la provincia kosovar como para conseguir su desafección al régimen político gobernante. Independientemente del efecto natural de la disminución de la moral de la población enemiga al observar cómo el adversario ataca objetivos militares en el interior de su territorio¹³⁸², en este supuesto, *con la reiteración de los ataques se buscaba mediatamente una reacción determinada de la población en orden a imponer la voluntad del atacante*¹³⁸³. La población civil fue tomada como objetivo militar, no directamente para ser dañada por los artefactos explosivos, sino como objeto de una derivación de la guerra total que es la guerra psicológica¹³⁸⁴. Desde una concepción estricta de la noción de objetivo militar, cuyo directo corolario consiste en que el personal y la población civil *nunca pueden ser tomados como objetivo militar legítimo*, una acción encaminada de modo intencional a aterrorizarlos –pues, sino, de qué distinta manera puede doblegarse la voluntad de un pueblo impregnado de un ferviente

¹³⁸¹ Disyuntiva que, efectivamente, se le presentó al Presidente yugoslavo Kostunica.

¹³⁸² ALDRICH (2000), p. 49.

¹³⁸³ LLOP LAMARCA (1957), p. 30: la guerra es una lucha de voluntades; la voluntad de vencer se pierde por quebranto ante la dureza de los golpes del enemigo. En este supuesto se intentaba quebrar la voluntad de vencer del pueblo serbio. Ya en la Conferencia de Casablanca, en 1943, no sólo se acordó dañar el sistema industrial y económico nazi, sino también: «[...]la moral del pueblo alemán», de modo que los bombardeos sobre los núcleos de población no eran únicamente resultado de un impreciso *bombardeo de alfombra*, ni fuesen sólo dirigidos a dañar indirectamente la producción industrial –como por ejemplo, cuando en el ataque a la ciudad de Essen se perjudicase la producción de las fábricas Krupp al dejar sin hogar a cerca de 50000 trabajadores–, sino que las *bombas revientamanzanas* iban dirigidas a ablandar a la población alemana, a quebrantar su voluntad de vencer [mismo autor, pp. 30, 40 y 45].

¹³⁸⁴ GARCÍA ARIAS (1958), pp. 121 a 130: bajo el término de *guerra psicológica* se ocultan varios significados que conviene distinguir, si bien todos responden a un concepto común: «[...] sustitución, parcial o total, de la violencia material por presiones anímicas capaces de doblegar la voluntad del enemigo.» Si bien, la primera forma de aparecer en la historia de la guerra ha sido como medio operativo directo supletorio –o de acompañamiento– de la acción militar, mediante el empleo del ardid o estratagema bélica, en aras de conseguir paralizar la actividad enemiga mediante el estupor causado por la sorpresa o por el engaño, en el caso examinado se trataría de la segunda vertiente –la tercera sería la acción psicológica pura desarrollada durante la Guerra Fría–, de un *indirecto procedimiento persuasivo* en el que se invoca el interés o la fuerza, que prepara o acompaña al empleo de los ejércitos –los cuales no son suplidos, sino complementados, conservando en todo caso el papel determinante–; es decir, se trata de una guerra psicológicamente conducida o apoyada.

ideario nacionalista¹³⁸⁵ – la convertiría automáticamente en ilegítima¹³⁸⁶. Ahora bien, también es cierto que la acción psicológica siempre ha acompañado de un modo u otro a la guerra y que la guerra psicológicamente dirigida es una característica intrínseca de la guerra moderna¹³⁸⁷. Como igualmente se ha aducido a nivel teórico que no pueden reputarse ilegítimos los efectos desmoralizadores cuando son provocados indirectamente, como resultado de la mera presencia de elementos civiles en el teatro de operaciones¹³⁸⁸.

Probablemente, el núcleo fundamental de la problemática planteada por la doctrina del *air integral* reside en *los daños colaterales directos causados a los bienes estrictamente civiles y a la población*. Tomando la campaña aérea sobre Yugoslavia como paradigma¹³⁸⁹, y obviando la valoración general efectuada por fuentes oficiales, BENVENUTI, mediante un análisis de supuestos concretos, se muestra partidario de la exigencia de responsabilidad a los países participantes de la OTAN¹³⁹⁰. Indudablemente,

¹³⁸⁵ Por supuesto, puede acudirse al recurso a los ideales humanitarios, los argumentos lógicos y las buenas razones; pero esos ideales humanitarios, los argumentos lógicos y las buenas razones fueron esgrimidos desde el comienzo de la crisis bélica en los Balcanes, crisis a la que, de momento, únicamente la fuerza armada ha puesto fin, después de aproximadamente una década de conflicto.

¹³⁸⁶ ARRASSEN (1986), pp. 153-154. Para CARR (2002), p. 15, se trataría pura y llanamente de terrorismo, de una táctica terrorista, en cuanto acción dirigida contra la población civil: «[...] con la intención de destruir su voluntad de apoyar a líderes o políticas que los agentes de esa violencia consideran censurables»; sin embargo, las prácticas execrables que este autor pone como ejemplo en su trabajo consistían en acciones de fuerza que recaían directamente sobre la población, ésta era dañada físicamente, y el quebranto de voluntad venía provocado por los daños sufridos de forma directa en sus propias personas y bienes. Este no es el caso en la campaña de Yugoslavia, en que la desmoralización fue producida por la destrucción de bienes públicos o privados afectados a la defensa nacional y que, en principio, pueden ser considerados objetivos militares legítimos; salvo que se dé una extensión a la noción de bienes civiles incompatible con la guerra moderna.

¹³⁸⁷ GARCÍA ARIAS (1958), p. 126.

¹³⁸⁸ OO7-004 (1996), Tomo I, p. 4-5 y FERNÁNDEZ-FLORES (1982), p. 459, ya citados. Si bien no cabe olvidar que estas posturas no parten precisamente de que las operaciones busquen como objetivo complementario la desmoralización civil, cabe preguntarse si el atacante, si no en todas las acciones, sí en muchas, no cuenta con estos efectos, aunque no sea de modo principal, o los asume implícitamente.

¹³⁸⁹ No se entra en el examen del otro caso paradigmático, la Guerra del Golfo, en cuanto la batalla aérea se dirigió más directamente contra las fuerzas armadas iraquíes y los objetivos militares –aunque situados en cascos urbanos– estaban mejor determinados; no obstante, hay quien como CHOMSKY (2002), pp. 18 a 30, condenan esta campaña en cuanto desmesuradamente desproporcionada; si bien el autor parte, en su opinión, de un vicio inicial que privaría de legitimidad a toda la operación armada: el interés de Estados Unidos en resolver el conflicto mediante el uso exclusivo de la fuerza. Respecto a posteriores acciones aéreas sobre Iraq, en aras de la preservación de las zonas de exclusión aérea, la dudosa legalidad de la imposición unilateral de las mismas y la falta de cobertura jurídica de las operaciones las deslegitiman por sí solas. En todo caso, lo que se expone, en lo relativo a los daños colaterales, en el supuesto yugoslavo tiene, con todo, *mutatis mutandis*, idéntica validez aquí.

¹³⁹⁰ BENVENUTI (2001), pp. 503 a 529. Responsabilidad que, a falta de ser apreciada por el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, podría demandarse ante otras jurisdicciones, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos –para los Estados sujetos al mismo–, en virtud del artículo 15 de su Estatuto y del hecho de que los países participantes lo hicieron a título individual, no en cuanto

desde el momento en que el fuego se dirigió contra elementos civiles –dejando aparte el supuesto de la radiotelevisión serbia, caso dudoso, como se ha expuesto anteriormente–, aunque se debiera a error o casualidad, normales en toda acción bélica¹³⁹¹, ello excluiría la responsabilidad criminal de los autores, mas no la responsabilidad internacional de los Estados¹³⁹².

Además, por mucho que la falta de intencionalidad evite una valoración de conductas criminales, a pesar de que la significativa disminución de víctimas civiles, en comparación con pasadas contiendas, parezca afianzar la viabilidad de la doctrina del *air integral*, por lo menos en el ámbito jurídico, es el análisis de supuestos concretos, sin embargo, el que puede proporcionar la clave más significativa¹³⁹³. Porque, lo que es indudable es que el ataque aéreo se efectuó siempre a media y alta cota. Las razones, por supuesto, son de índole táctico-técnica. Durante la Segunda Guerra Mundial, el bombardeo de precisión diurno contaba con dos inconvenientes fundamentales: a) provocaba la batalla aérea con la aviación enemiga, su éxito estaba supeditado al triunfo de las alas de caza de acompañamiento; y b) se soportaban cuantiosas pérdidas¹³⁹⁴.

componentes de la Organización defensiva. Este autor examina varias cuestiones: los daños al medio ambiente, la legalidad de las armas empleadas, la aplicación del principio de proporcionalidad y la selección de los objetivos. Respecto a estos últimos, pone de relieve que el Comité de expertos, formado a instancias del Fiscal, declaró que, si bien las precauciones en la designación de los mismos, en un alto porcentaje de casos habían sido adecuadas, en otros se había considerado que no eran necesarias y en algunos habían sido inadecuadas (p. 514). Así, en el ataque al puente de Grdelica, el 12 de abril de 1999, a pesar de que en el Informe se excluye la responsabilidad criminal, esta conclusión se basa en las informaciones iniciales proporcionadas por la cadena de mando aliada; es decir, en su opinión el hecho no ha sido suficientemente investigado. En el ataque al convoy de Djakovica, el 14 de abril, considera que la altura desde la que el aparato lanzó sus municiones no concuerda con las precauciones que impone el artículo 57 del Protocolo I. En lo concerniente al bombardeo accidental de la Embajada china, el 5 mayo, y de la villa de Korisa, el 13 de mayo, la confusión de la OTAN evidenciaría la falta de las precauciones impuesta por ese mismo precepto. Con relación al ataque a las instalaciones de radio y televisión serbias en Belgrado, el 23 de abril, la admisión en el Informe de que se respetó el principio de responsabilidad iría en contra de la doctrina sentada por el mismo Tribunal [vid. pp. 520 a 526].

¹³⁹¹ FENRICK (2001), pp. 489 y 501.

¹³⁹² Responsabilidad por la comisión de un hecho ilícito, con independencia de la existencia de dolo o culpa. Concretamente, Estados Unidos llegó a un acuerdo con China en el que se estipulaba un pago de 4,5 millones de dólares a las familias de las personas muertas y heridas en el bombardeo de su Embajada en Belgrado. Ahora bien, el pago se efectuó *ex gratia*, sin reconocimiento de responsabilidad [vid. *AJIL*, núm. 102 (2000), p. 127 e *Informe de la CDI en su 53º período de sesiones*, Suplemento A/56/10, p. 267, *apud.* nota 566]. Desde luego ninguna responsabilidad ha sido reconocida de modo espontáneo con relación a las víctimas yugoslavas.

¹³⁹³ A pesar de que, en mi opinión, y por las razones aducidas en pasados capítulos, la batalla aérea basada en el *air integral* era la más conveniente al teatro yugoslavo, en orden a conseguir los objetivos perseguidos; pero una cosa es la validez de conjunto de una teoría táctica y otra cosa muy distinta la aceptación completa de todos y cada uno de sus elementos.

¹³⁹⁴ LLOP LAMARCA (1957), p. 39. Las pérdidas aliadas durante toda la contienda ascendieron a 45000 aparatos y 185000 aviadores, la mitad de las cuales correspondieron al bombardeo estratégico (p.

Actualmente se ha producido un progreso muy considerable en la calidad de la aviación de combate; pero también se han perfeccionado, a la par, las capacidades de la defensa antiaérea¹³⁹⁵. Para los nuevos sistemas de armas, la oscuridad ya no representa una pantalla lo suficientemente adecuada: la alternativa es lanzar las municiones desde una distancia tal, o desde una altura suficiente, que sitúe al aparato fuera del alcance o del grado de precisión adecuado de las armas de la defensa. Ahora bien, no es menos cierto que las campañas militares largas y con bajas cuantiosas son impopulares, lo que ha dado lugar a la imposición de la *doctrina Powell*, en la que se preconiza que las intervenciones militares deben ser rápidas y fáciles¹³⁹⁶. De ahí que el principio de *cero bajas*, como factor político, esté contenido en la teoría del *air integral*¹³⁹⁷.

Aunque un comandante no pueda ser constreñido a poner en peligro extremo sus tropas con objeto de evitar las casualidades funestas respecto a los daños civiles¹³⁹⁸, cabe, sin duda, preguntarse ¿ha existido proporcionalidad entre las pérdidas de la aviación de la Alianza Atlántica y las víctimas civiles fruto del error, por mucho que su número sí guarde proporción con las ventajas militares obtenidas?¹³⁹⁹ *Porque si se asume de manera consciente –como lo demuestran las últimas operaciones armadas– que van a producirse necesariamente bajas civiles –por reducidas que sean– con objeto de preservar no un porcentaje adecuado de seguridad de las fuerzas aéreas, sino la total indemnidad de las*

47). Si las pérdidas de aviones hubieran superado el 10% en cada acción la campaña aérea no hubiera podido mantenerse ni se hubieran alcanzado los objetivos propuestos (p. 52).

¹³⁹⁵ ALDRICH (2000), p. 48.

¹³⁹⁶ KAPLAN (2002), pp. 143-144, ya citado.

¹³⁹⁷ CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL (2002), p. 19.

¹³⁹⁸ Una de las cuestiones planteadas por el Comité de expertos en el caso yugoslavo, junto las del valor relativo asignado a cada objetivo, el problema de qué criterios se incluían o excluían de la valoración y cuáles eran los parámetros normales de las medidas de precaución, referidas al tiempo y al espacio [*vid.* FENRICK (2001), p. 49, y BHOTE (2001), p. 535]. La estimación de un umbral de riesgo por encima del cual se sacrificasen las precauciones debidas a los civiles, con objeto de evitar un descalabro táctico o estratégico de la capacidad aérea [LLOP LAMARCA (1957), p. 39, indica que en los ataques en masa aliados de 1942 sobre Essen y Bremen, las bajas de aparatos alcanzaron el 5,6%, debido a la reacción de la aviación de caza alemana, dando a entender que se rozaron los límites admisibles] entraría en el ámbito de la necesidad militar.

¹³⁹⁹ Efectivamente, el porcentaje de bajas civiles con relación a la de pasados conflictos, especialmente respecto a la Segunda Guerra Mundial, ha descendido más que significativamente; pero si la comparación se efectúa sobre las pérdidas de aparatos, la diferencia es abismal. La disminución proporcional es más favorable a la seguridad de la fuerza aérea –objetivo militar legítimo– que a la de la población civil que siempre será un objetivo ilegítimo. Respecto a esta última, la proporción ha alcanzado el 0,8 por tonelada de explosivo; pero la correspondiente a la aviación sería, aproximadamente, del 0,8% del total de aparatos participantes en el total de operaciones de toda la campaña [FENRICK (2001), p. 489, cifra en 38004 las salidas efectuadas]. La comparación puede ser equitativa.

*mismas, esto equivale a equiparar –aunque sea por vía indirecta– la población civil a un objetivo militar, en cuanto cabe sino afirmarse la existencia de un constante dolo eventual*¹⁴⁰⁰.

C) La aplicación de las nuevas doctrinas militares norteamericanas

La importancia de las nuevas doctrinas militares estadounidenses deriva del hecho del papel hegemónico de Estados Unidos en el actual sistema internacional, de su situación de garante último del mismo y de ser la principal potencia de la Alianza Atlántica¹⁴⁰¹.

Efectuando un somero examen pueden señalarse, en la actualidad, dos principales orientaciones doctrinales relativas al uso de la fuerza: la denominada *Doctrina Powell* y, a modo de contraposición a la misma, la *Doctrina Rumsfeld*.

Según la primera, la intervención debe ser escasa: debe realizarse únicamente cuando sea posible llevarla a efecto rápida y fácilmente¹⁴⁰². Esto conecta directamente con el empleo del arma aérea tal como se ha expresado en el apartado precedente, pues la superioridad militar estadounidense se basa en la posesión de proyectiles teledirigidos de gran precisión y en operaciones de ataques conjuntos que le proporcionan la capacidad de lanzar ataques devastadores desde distancias seguras¹⁴⁰³.

Por su parte, el pensamiento del Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, viene referido a no contar en ninguna operación armada más que con el interés propio de los

¹⁴⁰⁰ Que no constituye crimen de guerra, pues según la redacción dada al artículo 8.2.b).i) e ii) del Estatuto de la Corte Penal Internacional, la conducta punible necesita de *dolo específico*, en cuanto los ataques contra la población y los bienes civiles deben ser efectuados *intencionalmente* [PIGNATELLI Y MECA (2000), pp. 286-287]; no obstante, en cuanto infracción de los principios de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales ello no evita la responsabilidad internacional del Estado.

¹⁴⁰¹ ATTINÀ (2001), pp. 132 a 146 y 185–186, ya citadas.

¹⁴⁰² KAPLAN (2002), pp. 143–144. Nótese que otros autores, como GARCÍA ARIAS y WALZER, ya examinados en capítulos anteriores, se referían a que una de las condiciones de la intervención de humanidad era la garantía de éxito; pero su análisis se efectuaba desde la óptica de las víctimas, mientras que en el caso del Secretario de Estado norteamericano Collin POWELL, las probabilidades de éxito se refieren a las tropas intervinientes y la opinión pública nacional. Junto al criterio de la facilidad se sumarían el valor estratégico del territorio y la reacción que la intervención pudiese provocar en otras partes del mundo.

¹⁴⁰³ KAGAN (2003), p. 38.

Estados Unidos, sin que el resto presente mayor trascendencia¹⁴⁰⁴. Siguiendo esta premisa, después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, las fuerzas armadas norteamericanas parecen volcarse hacia un empleo masivo del *poder aeroespacial*, junto con operaciones llevadas a cabo por fuerzas especiales¹⁴⁰⁵. Según la doctrina del *control estratégico*, se tiende a conseguir que el adversario pierda toda iniciativa y se anulen sus posibilidades de actuación para conducirlo a una situación de rendición o de negociación, y ello no sólo atacando sus fuerzas armadas, sino destruyendo las infraestructuras esenciales mediante unos medios poco numerosos y altamente sofisticados capaces de actuar contra objetivos múltiples¹⁴⁰⁶.

De acuerdo con todo esto, no cabe duda que las intervenciones armadas en las que participe la Alianza Atlántica, como en la crisis de Kosovo, no van a estar exentas de polémica, en lo que respecta a la aplicación de normas de *ius in bello*¹⁴⁰⁷. Y no parece que los Estados Unidos estén dispuestos a mudar su postura.

¹⁴⁰⁴ CARR (2002), p. 246–247.

¹⁴⁰⁵ HEISBOURG y FRS (2002), p. 102.

¹⁴⁰⁶ HEISBOURG y FRS, op. cit., pp. 104–105.

¹⁴⁰⁷ Piénsese que las normas principales para la protección de la población civil y los bienes civiles durante los combates se encuentra en el Protocolo I adicional a los de Ginebra, de 1977, instrumento que las principales potencias de la OTAN no han suscrito [*vid.* al respecto, por ejemplo, *REDM*, núm. 78 (2001), pp. 331 a 341].

CAPÍTULO III

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER. LA INTERVENCIÓN EN LIBIA Y LA INTERVENCIÓN ARMADA POR MOTIVOS HUMANITARIOS COMO FORMA DE IMPERIALISMO

Era el año 1999 y el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, ante la reciente experiencia de los crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidio cometidos en Kosovo y Ruanda, expresaba ante la Asamblea General, durante su quincuagésimo período de sesiones que: «[...] el desafío básico con que se enfrentarán el Consejo de Seguridad y el conjunto de las Naciones Unidas en el siglo próximo» era: «[...] lograr un respaldo unánime al principio de que no deben tolerarse violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, independientemente de donde se produzcan»¹⁴⁰⁷. Así mismo, añadía: «[...] hemos aprendido que el mundo no puede cruzarse de brazos cuando se comenten violaciones manifiestas y sistemáticas de los derechos humanos» y que también: «[...] toda intervención, para recibir el apoyo sostenido de los pueblos del mundo, debe basarse en principios legítimos y universales», de tal modo que aunque: «[...] la formulación de una norma internacional en favor de la intervención para proteger a la población civil de las matanzas en masa continuará planteando considerables retos a la comunidad internacional», sin embargo: «[...] se trata de una evolución que debemos aplaudir»¹⁴⁰⁸.

Un año más tarde, en el Informe titulado *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, insistía: «[...] La intervención humanitaria es una cuestión delicada, plagada de dificultades políticas y sin soluciones fáciles. Pero sin duda *no hay ningún principio jurídico –ni siquiera la soberanía– que pueda invocarse para proteger a los autores de crímenes de lesa humanidad*. En los lugares en que se cometen

¹⁴⁰⁷ Doc. A/54/PV.4, p. 2.

¹⁴⁰⁸ Doc. A/54/PV.4, p. 4.

esos crímenes y se han agotado los intentos por ponerles fin por medios pacíficos, *el Consejo de Seguridad tiene el deber moral de actuar en nombre de la comunidad internacional*. El hecho de que no podamos proteger a los seres humanos en todas partes no justifica que no hagamos nada cuando podemos hacerlo. *La intervención armada debe seguir siendo siempre el último recurso, pero ante los asesinatos en masa es una opción que no se puede desechar»*¹⁴⁰⁹.

Para algún autor, con esto se abría la puerta a un nuevo concepto llamado a desbordar los límites tradicionales tanto de la soberanía de los Estados como del principio de la no intervención, a la par que ofrecería nuevas perspectivas a la eterna discusión en torno a la excepciones que caben a la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales¹⁴¹⁰.

I. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

En respuesta a estos planteamientos, el Gobierno de Canadá anunció el establecimiento de una Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados, la cual, en diciembre de 2001, presentó su Informe *La responsabilidad de proteger*. Como punto de partida, se tomó el siguiente enunciado: «[...] Los Estados soberanos tienen la responsabilidad de proteger a sus propios ciudadanos contra las catástrofes que sea posible prevenir –muertes a gran escala, violaciones sistemáticas, hambruna. Si no están dispuestos a hacerlo o no son capaces, esta responsabilidad debe ser asumida por el conjunto de la comunidad de Estados»¹⁴¹¹. De este modo se estarían reconociendo dos principios básicos: el primero que: «[...] la soberanía de un Estado conlleva responsabilidades e incumbe al propio Estado la responsabilidad principal de proteger a su población», y el segundo que: «[...] cuando la población esté sufriendo grandes daños como resultado de una guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el Estado o el colapso de sus estructuras y ese Estado no quiera o no pueda atajar o evitar dichos sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención»; esto delimitaría el contenido básico de la

¹⁴⁰⁹ Doc. A/54/2000, párrafo 219. La cursiva es mía.

¹⁴¹⁰ DIAZ BARRADO (2012), p. 8.

¹⁴¹¹ CIISE, *La responsabilité de protéger. Informe de la Comisión Internacional de la intervención y de la soberanía de los Estados* (2001), p. viii.

responsabilidad de proteger, aunque lo más importante es que se introduce un giro radical de concepción en la visión tradicional del uso de la fuerza en las relaciones internacionales con base en razones humanitarias, ya que no solamente los Estados ostentarían la capacidad de actuar con estos fines sino que se le da un protagonismo especial a la comunidad internacional¹⁴¹².

El Informe de la CIISE representaría a la responsabilidad de proteger –conocida por el acrónimo R2P– como una norma emergente que a medio plazo podría ser aceptada como una norma consuetudinaria internacional, dado que la respuesta en el futuro a catastróficas violaciones de los derechos humanos es percibida como algo visible y universal¹⁴¹³.

En 2004, en el Informe del Grupo de Alto Nivel, convocado por el Secretario General de las Naciones Unidas para el seguimiento de la Cumbre del Milenio, relativo a las amenazas, los desafíos y el cambio, titulado *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, se declaraba:

«Está cada vez más aceptado por otra parte que si bien incumbe a los gobiernos soberanos la responsabilidad primordial de proteger a sus propios ciudadanos de catástrofes de esa índole [catástrofe que se puede evitar, ya se trate de homicidios o violaciones en masa, de la depuración étnica mediante el terror y la expulsión por la fuerza, de matarlos deliberadamente de hambre o de exponerlos a enfermedades], cuando no pueden o no quieren hacerlo es la comunidad internacional en general la que debe asumir esa responsabilidad que comprende un proceso que va de la prevención y la respuesta a la violencia de ser necesaria a la reconstrucción de sociedades devastadas. Lo primordial debe ser ayudar a que se ponga término a la violencia, sea por conducto de la mediación o de otro mecanismo, y de proteger a la población con medidas tales como envío de misiones humanitarias, de derechos humanos o de policía»¹⁴¹⁴.

Y concluía con la siguiente afirmación:

«Aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad

¹⁴¹² DÍAZ BARRADO (2012), p. 9.

¹⁴¹³ EVANS (2006), p. 713.

¹⁴¹⁴ Doc. A/59/565, párrafo 201. El problema no sería el *derecho a intervenir* de un Estado, sino la *obligación de proteger* que tienen todos los Estados.

puede ejercer autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir»¹⁴¹⁵.

Estas consideraciones fueron recogidas por el Secretario General de las Naciones Unidas en un extenso documento de marzo de 2005, titulado *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, en el cual expresaba:

«La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados y, más recientemente, el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, cuyos 16 miembros proceden de todas partes del mundo, aprobaron lo que denominaron “la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger” (véase A/59/565, párr. 203). Aunque soy bien consciente de lo delicado de la cuestión, concuerdo totalmente con ese punto de vista. **Debemos asumir la responsabilidad de proteger y, cuando sea necesario, debemos actuar en consecuencia.** Esa responsabilidad recae, primordialmente, en cada Estado, cuya principal razón de ser y obligación es proteger a su población. Pero si las autoridades nacionales no están dispuestas a proteger a sus ciudadanos o no pueden hacerlo, se traslada a la comunidad internacional la responsabilidad de utilizar medios diplomáticos, humanitarios y de otro tipo para ayudar a proteger los derechos humanos y el bienestar de la población civil. Cuando esos métodos parecen ser insuficientes, el Consejo de Seguridad, puede si lo exigen las circunstancias, decidir adoptar medidas al amparo de la Carta de las Naciones Unidas, incluso, si es necesario, medidas coercitivas»¹⁴¹⁶.

Por último, la responsabilidad de proteger fue incorporada en el Documento final de la Cumbre Mundial de 2005, donde se afirma¹⁴¹⁷:

¹⁴¹⁵ Doc. A/59/565, párrafo 203.

¹⁴¹⁶ En negrita en el original. Ha habido más Informes del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la responsabilidad de proteger. Así por ejemplo el Informe *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, en 2009 (Doc. A/63/677), o el titulado *Alerta temprana, evaluación y la responsabilidad de proteger*, en 2010, donde se analizaron deficiencias y se propusieron modos de aumentar la capacidad de las Naciones Unidas para utilizar con más eficacia las señales de alerta, incluso de operaciones sobre el terreno y responder de manera oportuna, flexible y equilibrada (Doc. A/64/864), o el Informe *Respuesta oportuna y decisiva*, en 2012, en el que se examinan los instrumentos disponibles sobre la respuesta de la comunidad internacional, los asociados utilizables y la estrecha conexión entre la prevención y la respuesta (Doc. A/66/874), o *La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención*, en 2013, por el que se pretenden concretar las posibles opciones normativas para la prevención de atrocidades (Doc. A/67/929).

¹⁴¹⁷ Doc. A/RES/60/1, párrafos 138 y 139.

«Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana».

«La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional. También tenemos intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos».

Son muchas las cuestiones que se plantean en las líneas precedentes, todas ellas ya adelantadas en el Informe de la CIISE; sin embargo estas declaraciones es preciso recordar que estarían lejos de constituir el nacimiento de una norma consuetudinaria emergente, como sugiere EVANS, pues las obligaciones que imponen no están expresamente contenidas en ningún instrumento jurídico de naturaleza vinculante y, en

particular, en ningún tratado internacional¹⁴¹⁸. Carecen todas ellas de aplicación jurídica inmediata, esto es, de obligatoriedad para los Estados. Lo que varía la situación e induce a un estudio pormenorizado es que en el año 2011 la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad autorizó el uso de la fuerza a terceros Estados y Organizaciones internacionales sobre la base, precisamente, de la responsabilidad de proteger. En efecto, en ella se dice:

«*Expresando* grave preocupación por el deterioro de la situación, la escalada de la violencia y el elevado número de víctimas civiles, [...]

Reiterando que las autoridades libias tienen la responsabilidad de proteger a la población libia y *reafirmando* que las partes en los conflictos armados tienen la responsabilidad primordial de adoptar todas las medidas posibles para asegurar la protección de los civiles, [...]

Condenando la grave y sistemática violación de los derechos humanos, incluidas las detenciones arbitrarias, las desapariciones forzadas, los casos de tortura y las ejecuciones sumarias, [...]

Considerando que los ataques generalizados y sistemáticos contra la población civil que están teniendo lugar actualmente en la Jamahiriya Árabe Libia pueden constituir crímenes de lesa humanidad, [...]

Expresando su determinación de asegurar la protección de los civiles y de las zonas pobladas por civiles, así como el tránsito rápido y sin trabas de la asistencia humanitaria y la seguridad del personal de asistencia humanitaria, [...]

Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, [...]

Autoriza a los Estados Miembros que hayan notificado previamente al Secretario General a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales y en

¹⁴¹⁸ DÍAZ BARRADO (2012), p. 15: no obstante el autor opina que la continua mención de la responsabilidad de proteger en documentos e instrumentos de Naciones Unidas, así como la práctica de los Estados, están consolidando las eventuales obligaciones que se derivan de esta responsabilidad, a pesar de que aún no se encuentren plenamente detalladas y precisadas. Para SÁNCHEZ PATRÓN (2010), p. 78, a pesar de que el acuerdo alcanzado en la Cumbre de 2005 ha recibido el respaldo de la Asamblea General de las Naciones Unidas –por ejemplo, la Resolución de 14 de septiembre de 2009 (Doc. A/RES/63/308), adoptada tras el debate convocado por el Presidente de dicho organismo durante los días 21, 22, 24 y 28 de julio de 2009, a raíz del Informe del Secretario General *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, de 12 de enero de 2009 (Doc. A/63/677)–, e incluso por el propio Consejo de Seguridad –como lo mostrarían las Resoluciones de 28 de abril de 2006 (Doc. S/RES/1674) y las dos de 31 de agosto de ese mismo año (Doc. S/RES/1706 y S/RES/1894)–, lo cierto es que dicho compromiso internacional se encontraría envuelto en serias incertidumbres acerca de su existencia normativa y encontraría no menos dificultades respecto de su aplicación efectiva. Subraya AÑANOS MEZA (2010), p. 208, que el acuerdo alcanzado en 2005 es de carácter político; como toda Resolución que proviene de la Asamblea General no posee carácter obligatorio, sino que, en primera instancia constituye lo que se denomina *soft law* que, sin embargo, goza de cierta fuerza moral que puede llegar a tener algún alcance político y, en el largo plazo, según su evolución, tal vez pudiera llegar a constituir una norma de Derecho internacional consuetudinario.

cooperación con el Secretario General, adopten todas las medidas necesarias, pese a lo dispuesto en el párrafo 9 de la Resolución 1970 (2011), para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia, incluida Benghazi; [...]¹⁴¹⁹

Decide establecer una prohibición de todos los vuelos en el espacio aéreo de la Jamahiriya Árabe Libia a fin de ayudar a proteger a los civiles; [...]

Autoriza a los Estados Miembros que hayan notificado al Secretario General y al Secretario General de la Liga de los Estados Árabes, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales, a adoptar todas las medidas necesarias para hacer cumplir la prohibición de vuelos impuesta en el párrafo 6 *supra*, según sea necesario, y *solicita* que los Estados interesados, en cooperación con la Liga de los Estados Árabes, coordinen estrechamente con el Secretario General las medidas que estén adoptando para aplicar la presente prohibición, incluso mediante el establecimiento de un mecanismo apropiado para aplicar las disposiciones de los párrafos 6 y 7 *supra*».

1–. Soberanía y responsabilidad de proteger

En el año 2000, en el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, éste efectuaba un reflexión muy importante sobre el problema de la intervención por razones humanitarias. En él se hacía eco de los críticos con políticas basadas en la fuerza para detener los asesinatos en masa organizados y las violaciones atroces de los derechos humanos: a algunos les preocupaba que el concepto de intervención humanitaria encubriera la injerencia gratuita en los asuntos internos de Estados soberanos; otros temían que alentara a los movimientos de secesión a provocar deliberadamente a los gobiernos con objeto de que éstos cometieran violaciones graves de los derechos humanos que forzaran la intervención externa a favor de estos movimientos; también se alegaba que la práctica de la intervención rara vez era coherente, debido a sus dificultades intrínsecas, a su costo y a lo que se entendía como intereses nacionales, y que los Estados

¹⁴¹⁹ El párrafo 9 de la Resolución 1970 (2011) del Consejo de Seguridad era un mandato a los Estados Miembros para que efectuasen un exhaustivo embargo de armas con destino a la Jamahiriya Árabe Libia. Estableciendo la salvedad de la Resolución 1973 (2011), se autorizaba implícitamente el suministro de armamento a los rebeldes y el uso de armas por parte de los miembros de la comunidad internacional. Es de subrayar que en el texto de esta Resolución también se invocase la responsabilidad de proteger: «Recordando la responsabilidad de las autoridades libias de proteger a su población». Para POMMIER (2011), p. 2, detrás del texto llamando a la protección de los civiles, subyacía entre líneas el concepto de la responsabilidad de proteger, aunque éste no siempre se había mencionado de modo explícito en los debates que condujeron a la adopción de la Resolución.

débiles tenían muchas más posibilidades de ser intervenidos que los Estados fuertes. El Secretario General reconocía la validez de estos argumentos; pero se preguntaba: «Si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo *deberíamos* responder a situaciones como las de Rwanda y Srebrenika, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?». Indicaba que las Naciones Unidas se encontraban ante un auténtico dilema: pocos se hallarían en desacuerdo en que tanto la defensa de la Humanidad como la defensa de la soberanía son principios que merecen todo el apoyo; desgraciadamente, nada aclaraba qué principio debía prevalecer cuando se encontrasen en conflicto. Por último, terminaba proclamando que ningún principio jurídico, ni siquiera el de soberanía, podía proteger a los autores de crímenes de lesa humanidad¹⁴²⁰.

Según la concepción tradicional, la estructura del sistema internacional está constituida por una yuxtaposición de Estados soberanos, en el sentido de que su soberanía reposa sobre el dominio absoluto de su espacio territorial, especialmente el terrestre¹⁴²¹. La igualdad de los Estados conduce a que ninguno de ellos pueda ampliar sus competencias por medio de una decisión unilateral y el principio de no intervención prohíbe a un Estado inmiscuirse en el funcionamiento de los poderes públicos extranjeros¹⁴²². La soberanía del Estado es esencialmente negativa, con la finalidad de establecer ámbitos de competencias exclusivas para cada uno, de modo que este aspecto negativo es el fundamento de la norma de la no intervención: la obligación de abstenerse de intervenir en los asuntos pertenecientes a los demás Estados¹⁴²³.

Frente a la libertad absoluta para la prosecución del interés nacional, característica de una situación de anarquía internacional, la norma de la no intervención introduce el concepto de respeto mutuo en el que se fundamenta la sociedad internacional; de ahí que

¹⁴²⁰ Doc. A/54/2000, pp. 36 y 38.

¹⁴²¹ REUTER (1982), p.18. CARRILLO SALCEDO (1976), pp. 39–42, al analizar la soberanía del Estado y el Derecho internacional, indicaba que, a pesar de que el Estado, en el orden interno, haya pasado a ser un simple moderador de intereses contrapuestos y que existan actores privados actuando en el ámbito internacional, el Estado soberano sigue siendo –y así continuará durante mucho tiempo–, una pieza fundamental de la organización social y política de la sociedad. El Estado–Nación ocupa una posición clave en el orden internacional; de ahí que la pluralidad de Estados soberanos sea el punto de partida de la comprensión del Derecho internacional. Sigue siendo el grupo primario de la sociedad internacional y la coexistencia de un grupo de Estados independientes una efectividad estructural de esta rama jurídica.

¹⁴²² REUTER (1982), pp. 164–165.

¹⁴²³ ESCUDERO ESPINOSA (2002, a), p. 20.

la norma de la no intervención adquiere, de esta manera, el carácter de norma constitutiva de la sociedad internacional, sin la cual la idea de la misma desaparece¹⁴²⁴.

Sin embargo, la no intervención, ligada del modo expuesto a la idea de soberanía, no constituye un absoluto: el respeto a la soberanía de cada Estado exige que se le permita ejercer libremente sus competencias en todos aquellos ámbitos *que no hayan sido todavía afectados por el Derecho internacional*¹⁴²⁵.

El sistema internacional sigue siendo, primordialmente al menos, una sociedad de Estados soberanos y es innegable que la soberanía permanece como un principio constitucional del orden internacional, como reconoce el artículo 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas; «pero con el reconocimiento de los derechos humanos, el Derecho internacional ha penetrado en el corazón mismo de la soberanía, esto es, en las relaciones del Estado con las personas situadas bajo su jurisdicción, incluidos sus propios nacionales»; es a partir de la entrada en vigor de la Carta que la noción de soberanía ha sido remodelada y transformada¹⁴²⁶.

CARRILLO SALCEDO ha analizado con exhaustividad la soberanía de los Estados y los derechos humanos en el Derecho internacional contemporáneo. La tesis central que subyace en su estudio es, en primer lugar, que los derechos humanos no han desplazado ni eliminado la soberanía de los Estados, aunque sí la han erosionado o relativizado; por otra parte la protección de los derechos humanos, de todos los derechos de todo hombre, reclama la intervención del Estado. De ahí que se dé una paradoja: los Estados tienen obligaciones negativas de no inmiscuirse en el goce de los derechos y libertades; pero también poseen obligaciones positivas, creando a través de sus ordenamientos jurídicos internos las condiciones para que dichos derechos y libertades sean efectivos y no ilusorios o teóricos, y reaccionando ante las violaciones graves y masivas de derechos

¹⁴²⁴ ESCUDERO ESPINOSA (2002, a), p. 25: el autor efectúa un pormenorizado estudio sobre la evolución del principio de no intervención, desde su recogimiento en la Constitución francesa de 1791, pasando por el análisis de la *doctrina Moroe*, su alcance en el hemisferio americano, su incorporación por el Pacto de la Sociedad de Naciones y su recepción como principio del Derecho internacional [pp. 26–50].

¹⁴²⁵ REUTER (1982), p.165.

¹⁴²⁶ CARRILLO SALCEDO (2001), p. 38. En opinión del autor, a partir de las disposiciones que la Carta de las Naciones Unidas dedica a los derechos humanos, ya no será posible ignorar el proceso de humanización experimentado por el orden internacional, con la introducción de otro principio constitucional, el de los derechos humanos, que ha venido a añadirse al principio constitucional tradicional [p. 37].

fundamentales, por constituir éstas ilícitos contra toda la comunidad internacional y concernir a todos los Estados¹⁴²⁷.

Las expresiones *derechos fundamentales del hombre*, *derechos humanos* y *dignidad de la persona humana*, aparecen reiteradamente en el texto fundacional de la Organización de las Naciones Unidas –así en los artículos 1, apartado tercero; en el 13.1.b); en el 55.c); 56; 62.2; 68; 73, y 76–. A pesar de sus limitaciones, las disposiciones de la Carta no son simples exhortaciones, sino que significaron jurídicamente la introducción en el orden internacional de un nuevo principio de legitimación del poder y una profunda innovación del Derecho internacional, ya que a partir de su entrada en vigor, el trato que un Estado dé a las personas, bajo su jurisdicción, sean nacionales o extranjeras, está regulado por normas y principios internacionales: la Carta habría conferido a los derechos humanos una dimensión constitucional¹⁴²⁸.

A pesar de que la referencia a los derechos humanos figura entre los propósitos de las Naciones Unidas y no entre sus principios; aunque la subjetividad internacional activa –esto es, el acceso directo del individuo a instancias internacionales– esté limitada a unos supuestos tasados, ya no sería posible ignorar el proceso de humanización experimentado por el orden internacional, con este nuevo principio constitucional que se ha añadido al principio constitucional tradicional de la soberanía de los Estados¹⁴²⁹.

ESCUDERO ESPINOSA ha estudiado detenidamente el supuesto derecho de intervención a partir de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas. Subraya cómo desde el principio se mantuvo una tensión entre las grandes potencias, a favor de la intervención, y el resto de Estados, defensores del principio de no intervención en los asuntos internos. Resalta el carácter obstructivo a la intervención representado por el artículo 2.7 de la Carta; pero que en ningún caso existe un apartado en el que se determine el alcance del concepto de intervención. De las sentencias de la Corte Internacional de Justicia sobre el asunto del *Estrecho de Corfú* y sobre el asunto de las *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ésta*, extrae que existe una proscripción de la intervención fruto de una política de fuerza, aunque parece indicar que podrían darse supuestos de intervención lícita. De igual modo, caracteriza como válida la intervención

¹⁴²⁷ CARRILLO SALCEDO (2001), p. 26.

¹⁴²⁸ CARRILLO SALCEDO, op. cit., p. 34–35.

¹⁴²⁹ CARRILLO SALCEDO, op. cit., p. 37–38.

llevada a efecto por una Organización internacional cuando el Estado haya cedido a la misma parte de su soberanía. También hace ver cómo el proceso de descolonización, con la consagración del principio de libre determinación de los pueblos, y el reconocimiento de que podían recurrir a la fuerza para ejercerlo, minó el contenido del principio de no intervención, al interpretarse que terceros Estados podían ayudar en su lucha a los movimientos de liberación nacional. Todo ello conllevaría la apreciación del carácter lícito o ilícito de una intervención según el examen de las circunstancias que concurran en cada caso, más que de la aplicación de reglas generales; el análisis debería tomar en consideración el objeto de la intervención, los medios empleados y la finalidad pretendida. Por último, estudia el surgimiento de una compilación de Derecho internacional de los derechos humanos, la aparición de lo que se ha venido en llamar un *derecho de asistencia humanitaria* que llevaría implícito el reconocimiento de un derecho de intervención, desde el momento en que esta rama del Derecho internacional constituye un conjunto de normas básicas para la protección de la dignidad humana, un mínimo común denominador aceptado por toda la comunidad internacional; no sin advertir que el humanitarismo será aceptado cuando emane de foros donde la aceptación universal aparezca garantizada y la influencia o imposición occidental pueda aparecer más diluida¹⁴³⁰.

Lo que resulta evidente es que el respecto efectivo de los derechos humanos colisiona con el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados¹⁴³¹. Los derechos humanos pertenecen a una categoría de materias que, aunque pertenecientes al ámbito del Derecho internacional, los Estados poseen sobre ellas un amplio margen de discrecionalidad; sin embargo la Carta de San Francisco impone obligaciones jurídicas respecto a éstos, tanto a la propia Organización de las Naciones Unidas como a los Estados, en virtud de lo dispuesto en los artículos 55.c) y 56 de la misma¹⁴³².

¹⁴³⁰ ESCUDERO ESPINOSA (2002, a), pp. 131–196.

¹⁴³¹ CARRILLO SALCEDO (2001), pp. 40–41: la cuestión de qué materias corresponden exclusivamente a la jurisdicción interna de los Estados es esencialmente relativa y depende del desarrollo del Derecho internacional. Jurídicamente se podrían distinguir tres categorías: *a)* las materias regidas enteramente por el Derecho internacional –como es el Derecho diplomático–, lo que no impide la existencia de normas en los ordenamientos jurídicos internos que apliquen las reglas internacionales; *b)* cuestiones que corresponden, en principio, a la competencia exclusiva de los Estados, pero cuyo ámbito puede quedar restringido por convenios internacionales, y *c)* materias que, en principio, pertenecen al ámbito del Derecho internacional, aunque con un amplio margen de discrecionalidad de los Estados. De estas tres categorías, únicamente la segunda estaría sustraída a la acción de las Naciones Unidas, en virtud del artículo 2.7 de la Carta.

¹⁴³² CARRILLO SALCEDO, op. cit., p. 39.

En cierto modo, esta argumentación es seguida por la CIISE. Según el Informe de la misma, la Carta de las Naciones Unidas es un ejemplo de obligación internacional que los Estados miembros asumen voluntariamente. Al ratificar el estatuto de miembro de las Naciones Unidas, un Estado, por una parte, es acogido como miembro responsable de la comunidad de las naciones; por otra, el Estado acepta las responsabilidades que se derivan de su condición de miembro. No se trata exactamente de transferir una disolución de la soberanía del Estado, sino de una redefinición necesaria: se pasa de una *soberanía de control a una soberanía de responsabilidad*, tanto en lo que concierne a las funciones internas como a las responsabilidades externas. Esta concepción de la soberanía como responsabilidad, cada vez más reconocida por la práctica estatal, es importante desde tres puntos de vista: *a)* implica que las autoridades estatales son responsables de las funciones que permiten proteger la vida de sus ciudadanos y de favorecer su bienestar; *b)* los gobernantes son responsables ante sus ciudadanos en el ámbito interno y ante la comunidad internacional por intermediación de las Naciones Unidas, y *c)* los agentes del Estado son responsables de sus actos, esto es, deben rendir cuenta de lo que hacen y de lo que omiten¹⁴³³.

Las condiciones respecto a las cuales la soberanía debe ser ejercida han variado radicalmente desde 1945. La evolución del Derecho internacional ha impuesto numerosos límites a la libertad de acción de los Estados, y no solamente en el ámbito de los derechos del hombre. La noción emergente de seguridad humana ha suscitado nuevas exigencias y nuevas esperanzas sobre la manera en que los Estados tratan a su propio pueblo. Así, estaría comúnmente admitido que la soberanía comprende una doble responsabilidad: externa –respetar la soberanía del resto de los otros Estados– e interna –respetar la dignidad y los derechos fundamentales de toda persona que viva en su territorio–. En los Pactos internacionales relativos a los derechos humanos, en la práctica de las Naciones Unidas y en la misma práctica estatal, la soberanía se entendería, actualmente, englobando las dos responsabilidades. Además, la soberanía considerada como responsabilidad representa la condición mínima que deben cumplir los Estados para mostrar que son capaces de comportarse como buenos ciudadanos de la comunidad internacional¹⁴³⁴.

¹⁴³³ CIISE (2001), pp. 13–14.

¹⁴³⁴ CIISE (2001), pp. 8–9.

Ahondando desde esta óptica, DÍAZ BARRADO afirma que la responsabilidad de proteger aporta una nueva concepción de la soberanía y del principio de igualdad soberana. La responsabilidad de proteger descansa, básicamente, en su formulación jurídica, en la afirmación y el reforzamiento del principio de igualdad soberana: las obligaciones que dimanen de la responsabilidad de proteger refuerzan la posición del principio de igualdad soberana en el ordenamiento jurídico internacional. Así, diversas resoluciones del Consejo de Seguridad han subrayado el papel central de los Gobiernos de los Estados en el respeto y la defensa de la población que habita en su territorio, concibiendo como un atributo de la soberanía estatal el derecho y la obligación de protección. La responsabilidad de proteger constituye una afirmación rotunda de la soberanía estatal, un refuerzo normativo del principio de igualdad soberana¹⁴³⁵.

Actualmente, lo que sucede, es que se perfilan nuevas percepciones normativas del principio de igualdad soberana y, en particular, del ejercicio de la soberanía estatal en las relaciones internacionales, lo cual viene respaldado por la creciente influencia de las normas sobre derechos humanos y la mayor presencia en el discurso internacional del concepto de seguridad humana. Desde esta perspectiva, la soberanía de los Estados se refuerza con la acogida de nociones como la responsabilidad de proteger y se sitúa, de nuevo, en la cúspide de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico internacional, permitiendo una aplicación idónea de este principio. No se trataría de limitar los efectos de la soberanía estatal sino, por el contrario, de ampliar y proyectar estos efectos lo más posible, de modo que el ejercicio de la misma, con toda intensidad,

¹⁴³⁵ DÍAZ BARRADO (2012), pp. 19–20. Respecto a las Resoluciones del Consejo de Seguridad, ya en la Resolución 1270 (1999) para Sierra Leona, en la que decide la creación de la UNAMSIL, comienza afirmando: «[...] la determinación de todos los Estados de respetar la soberanía, la independencia política y la integridad territorial de Sierra Leona» y, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas: «[...] decide que, en el cumplimiento de su mandato, la UNAMSIL podrá tomar todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la libertad de movimientos de su personal y, con arreglo a sus capacidades y dentro de las zonas de despliegue, brindar protección a los civiles que estén bajo amenaza inminente de violencia física, *teniendo en cuenta las responsabilidades del Gobierno de Sierra Leona* y del ECOMOG». Posteriormente, la Resolución 1769 (2007) sobre el conflicto de Darfur, comienza afirmando: «[...] su firme compromiso con la soberanía, la unidad, la independencia y la integridad territorial del Sudán y con la causa de la paz, y *expresando su determinación* de colaborar con el Gobierno del Sudán, respetando plenamente su soberanía, para ayudar a resolver los diversos problemas que existen en Darfur (Sudán)». En idéntico sentido cabría tomar la Resolución 2071 (2012) sobre Mali, en la que reitera: «[...] su firme compromiso con la soberanía, la unidad y la integridad territorial de Malí» y destaca: «[...] que incumbe a las autoridades malienses la responsabilidad principal de velar por la seguridad y la unidad en su territorio y proteger a sus civiles respetando el derecho internacional humanitario, el estado de derecho y los derechos humanos, y *poniendo de relieve* que toda solución sostenible de la crisis de Malí debe ser dirigida por Malí». La cursiva es del redactor.

evite la colisión entre este principio y otros principios, también estructurales, del orden internacional¹⁴³⁶.

La responsabilidad de proteger responde a un cambio en la configuración jurídica del principio de igualdad soberana. La soberanía no sólo implica el goce de derechos, sino también el ejercicio de responsabilidades. El Derecho internacional contemporáneo ha añadido deberes al Estado en relación con el territorio y la población sobre las que ejerce su jurisdicción y control: no existe un poder ilimitado del Estado; el deber de protección adquiere pleno sentido porque la obligación de que los Estados ejerzan labores de garantía y protección es consustancial a las competencias que les corresponden. Así, la responsabilidad de proteger plantea el principio de igualdad soberana en todas sus dimensiones, como un principio bien asentado en el ordenamiento jurídico internacional que reconoce derecho, impone límites y exige responsabilidades¹⁴³⁷.

También la concepción de la soberanía estatal resulta alterada, porque en la responsabilidad de proteger interviene otro ente que completa las labores de los Estados: la comunidad internacional. Estaríamos ante un supuesto de *soberanía compartida*, dando lugar a un corolario de la nueva noción de soberanía que la comunidad internacional ejerza competencias del Estado en el supuesto de que éste, por las causas que sean, se encuentre en la imposibilidad de ejercer sus derechos y responsabilidades¹⁴³⁸.

Para MBONDA, si la intervención provoca cuestiones jurídicas y políticas importantes, la no intervención alza cuestiones morales tan difíciles como inevitables. La no intervención testimonia una indiferencia moralmente problemática en un mundo cada vez más globalizado donde la solidaridad es defendida entre los valores más importantes de nuestra época. Si la soberanía está definida como responsabilidad, la intervención no puede ser percibida como una infracción, ni como una derogación de la soberanía. La premisa de la que es preciso partir es que una soberanía entendida como responsabilidad conduce analíticamente a la siguiente implicación: no existe soberanía donde la responsabilidad, especialmente la de proteger, ha desaparecido. Es la derogación del

¹⁴³⁶ DÍAZ BARRADO (2012), p. 21.

¹⁴³⁷ DÍAZ BARRADO, op. cit., pp. 22–23.

¹⁴³⁸ DÍAZ BARRADO, op. cit., p. 24. Ésta es, en esencia la concepción de la CIISE, como se ha mostrado anteriormente. Puede consultarse también BOTHE (2008), p. 30.

principio de no intervención lo que restablece, paradójicamente, el orden ético justo en la relación entre un pueblo y la institución estatal que le gobierna¹⁴³⁹.

Estas consideraciones teóricas resultan muy tentadoras para quien esté dispuesto a defender a toda costa los derechos humanos, a quien los considere desde la óptica de una nueva religión laica más que como una cuestión política. A este respecto, señala IGNATIEFF que los derechos humanos se han convertido en el mayor artículo de fe de una cultura secular que teme no creer en nada más, en la: «[...] lengua franca del pensamiento moral global»; sin embargo no son un credo, no son metafísica: pensar en eso es convertirlos en una especie de idolatría. Relacionar los derechos humanos con la naturaleza humana es una afirmación poco clara y controvertida, porque confunden lo que se desea que sean los hombres con lo que sabemos que son en la práctica. Como estas ideas son imprecisas y debatidas, es posible que fragmenten el compromiso con las responsabilidades. Una justificación prudencial e histórica de los derechos humanos no necesita apelar a ninguna idea concreta acerca de la naturaleza humana, ni buscar su validación última en una idea concreta del bien: representan aquello que es correcto, no lo que es bueno. Un régimen universal para la protección de los derechos humanos debe ser compatible con el pluralismo moral; únicamente siendo minimalista puede compaginarse con distintos estilos de vida. El activismo debe decantarse hacia la víctima y su prueba de legitimidad es el consentimiento de la misma; el lenguaje de los derechos humanos sólo posee validez cuando la víctima busca la protección libremente. Desde 1945 la concepción de los derechos humanos se ha convertido en una fuente de poder y de autoridad e, inevitablemente, el poder invita al desafío. En la actualidad, la doctrina de los derechos humanos es tan poderosa, pero tan imperialista en su aspiración a la universalidad que se ha convertido en blanco de críticas intelectuales que provienen esencialmente desde el islamismo y los valores asiáticos¹⁴⁴⁰.

¹⁴³⁹ MBONDA, <http://aceci.org/documents/collresp2protect.pdf>, pp. 8–9 y 12–13.

¹⁴⁴⁰ IGNATIEFF (2003), pp. 75–84. DU PLESSIS (2004), pp. 156–147, pone de manifiesto el fracaso de las tesis occidentales en la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en junio de 1993. Durante la misma se enfrentaron dos bandos: por un lado los países europeos y del Norte del continente americano; por el otro, cincuenta Estados no occidentales, entre los que se encontraban nueve países musulmanes –Malasia, Indonesia, Pakistán, Irán Iraq, Siria, Yemen, Sudán y Libia–, un Estado budista –Myanmar– y cuatro confucianos –Singapur, Vietnam, Corea del Norte y China–. Entre ellos se encontraban los Estados latinoamericanos que apoyaban a menudo a Occidente –excepto Cuba– y los países africanos y ortodoxos que lo han respaldado ocasionalmente, pero que se le oponen de forma habitual. Liderado por China, el bloque islamo–asiático rechazó radicalmente sus planteamientos sobre los derechos del hombre. Una declaración publicada por los Estados asiáticos, reunidos en Bangkok dos meses antes de la Conferencia de Viena ya habían adelantado su postura: los derechos del hombre

A parte de esto, las precitadas concepciones tampoco se encuentran exentas de controversia.

AÑAÑOS MEZA coincide en que los destinatarios de la responsabilidad de proteger son tanto los Estados como la comunidad internacional; pero ambos aspectos presentan serios problemas.

El Estado es el destinatario originario o primario, idea que no es nueva, sino la confirmación expresa de una de las funciones primordiales del mismo: velar por la existencia y bienestar de los individuos y de la población que se encuentra en su territorio; sin embargo, la responsabilidad de proteger, de convertirse en una norma de Derecho internacional, carecería de la generalidad e imparcialidad características de las normas jurídicas. Al referirse a los *Estados*, es de entender que se dirige a todos sin excepción y que la norma debe regular las obligaciones de todos los sujetos jurídicos de igual modo, sin tener en cuenta los prejuicios, intereses y deseos de un grupo determinado; ahora bien, en la práctica sólo sería aplicable a los países pobres del Tercer Mundo o a los adversarios de las potencias occidentales, siendo imposible imponerla a las grandes potencias, especialmente a las que poseen derecho de veto en el Consejo de Seguridad. Esto implica parcialidad, beneficiando las empresas intervencionistas y perjudicando en sus intereses y bienes jurídicos a los intervenidos; trato diferencial que se compeadece difícilmente con el principio de igualdad soberana recogido en el artículo 2.1 de la Carta de San Francisco¹⁴⁴¹.

Por lo que concierne a la comunidad internacional que posee la responsabilidad supletoria de actuar cuando el Estado lo omite y sobre la que descansa la función primordial de reaccionar, es un término problemático que no aparece definido en el Derecho internacional por mucho que se emplee a nivel doctrinal y a menudo en el lenguaje de las Naciones Unidas; porque no está determinado si la conforman todos los Estados y Organizaciones internacionales o sólo un grupo de ellos; tampoco está claro quién se dirige en nombre de ella, y mucho menos se ha resuelto la cuestión de si es un ente definido con una voluntad determinada. Sólo está claro que la expresión *comunidad internacional* aparece vinculada a las nociones de *ius cogens* y obligaciones *erga omnes*

deben considerarse: «[...] en el contexto [...] de las particularidades nacionales y regionales y de los diferentes sustratos religiosos y culturales heredados de la historia». También se subrayaba que la política de derechos del hombre implicaba violaciones a la soberanía de los Estados. Sobre la declaración resultante de la Conferencia de Viena *vid.* Doc. A/CONF.157/23.

¹⁴⁴¹ AÑAÑOS MEZA (2010), p 216.

que encuentran su expresión en el régimen de responsabilidad de los Estados, sin que aparezca concretada. A diferencia del Estado, la comunidad internacional no es un ente político definido ni menos puede deducirse su voluntad, por lo que no es un sujeto jurídico con derechos y obligaciones internacionales. De ahí que su falta de precisión se preste a ser instrumentalizada para justificar las acciones de determinadas potencias. Si se pretende dotar a la comunidad internacional de una función de responsabilidad, primero habrá que definirla, concretarla y materializarla, labor en la que deben de participar todos los Estados¹⁴⁴².

También existen otros enfoques de la responsabilidad de proteger que no dejan de suscitar controversias. Así, DAILLIER opina que no se puede hablar de *responsabilidad*, porque ello indicaría que se ha cometido previamente un ilícito internacional, sino que es más propio hablar de *obligación de proteger*. Dicha obligación impone dos limitaciones a la soberanía: para los Estados fallidos o desestructurados se impondría la idea de que la soberanía comporta un poder, vinculado frente a la comunidad internacional, de adoptar determinadas medidas preventivas o correctivas y, en su defecto, aceptar que otros sujetos de Derecho los sustituyan; para los Estados mejor armados y propensos a responder a mayores desafíos les impone la idea de una contribución sin tener en cuenta las reticencias del Estado afectado, a una aportación a otras entidades para reconstruir las sociedades desestructuradas, a allegar asistencia directa a las poblaciones¹⁴⁴³.

Sin embargo, aunque sería excesivo afirmar la ausencia de esta obligación o deber en las declaraciones más solemnes o en las efectuadas unilateralmente, lo cierto es que responden más a una oportunidad diplomática que a un verdadero sentimiento jurídico. Las justificaciones morales, religiosas o políticas de las declaraciones favorables a una concepción extensa de la responsabilidad de proteger son raramente apoyadas por consideraciones jurídicas precisas y convincentes¹⁴⁴⁴.

Tampoco se ha precisado qué Estado puede adoptar el papel de *beneficiario* de la obligación y quiénes se constituyen en *deudores* de la misma, así como quiénes deben adquirir las condiciones de *deudores principales* y *deudores secundarios*. Una mayores las dificultades surge cuando algunos gobiernos se amparan en la soberanía –entendida

¹⁴⁴² AÑAÑOS MEZA (2010), *ibidem*.

¹⁴⁴³ DAILLIER (2008), pp. 41–43.

¹⁴⁴⁴ DAILLIER, op. cit., pp. 45–48.

en los términos precedentes– para reclamar la condición de beneficiarios¹⁴⁴⁵. Ligado a esto se encuentra que, siendo el gobierno el representante ante el exterior de la soberanía estatal, y siendo el Estado el beneficiario, se tenga que desposeer de esa condición a los gobernantes para poder hacer efectiva la ayuda a la población, o que en el caso de grupos insurgentes que controlan completamente una porción del territorio nacional, haya que otorgarles a éstos la cualidad de beneficiarios, o que se aprovechen para cometer sus crímenes de la soberanía estatal cuando el gobierno legítimo rechaza la ayuda exterior. Nada de todo ello queda precisado en las actuales disposiciones sobre la responsabilidad de proteger¹⁴⁴⁶.

Por último, se encuentran posturas que son totalmente contrarias al concepto de responsabilidad de proteger y que advierten en las intervenciones humanitarias un recurso puesto a disposición de las grandes potencias para no intervenir –como en la antigua Yugoslavia o Ruanda– o para llevarlo a efecto según sus designios hegemónicos –Kosovo o Irak¹⁴⁴⁷.

Con todo, las disquisiciones doctrinales, fuera de su carácter científico, valen muy poco sin contar con la voluntad de los Estados. «[...] Los Estados siguen estando a la vanguardia de las respuestas a las amenazas actuales»¹⁴⁴⁸. Pues bien, ya en el año 2000, en la Declaración de la Cumbre de La Habana del Grupo de los 77, se declaraba:

«[...] defendemos el principio de la soberanía, la igualdad soberana de los Estados, la integridad territorial, y la no injerencia en los asuntos internos de los Estados; adoptamos medidas eficaces para la supresión de actos de agresión u otras violaciones de la paz y alentamos la solución pacífica de las controversias internacionales de manera que la paz y la seguridad internacionales y la justicia no se vean amenazadas; nos abstenemos, en el marco de las relaciones internacionales, de hacer uso o amenaza de uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de un Estado o de no proceder en armonía con los propósitos de las Naciones Unidas» [...].

¹⁴⁴⁵ DAILLIER (2008), pp. 49–50. Respecto a la cualidad de deudores principales y secundarios, el autor se remite a la Resolución 1556 (2004) del Consejo de Seguridad. En efecto, respecto a las acciones armadas de las milicias Janjaweed en Sudán, impone obligaciones concretas al Chad y a la Unión Africana y otras genéricas al resto de los Estados.

¹⁴⁴⁶ DAILLIER, op. cit., pp. 51–52.

¹⁴⁴⁷ CROUZATIER (2008), p. 14.

¹⁴⁴⁸ *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Doc. A/59/565, p. 24.

Además, recalamos que la asistencia humanitaria debería prestarse respetando plenamente la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de los países receptores, y sólo cuando esos Estados lo solicitaran o con su aprobación»¹⁴⁴⁹.

Es decir, 134 Estados se decantaron por el concepto tradicional de soberanía y no admitían que ésta se estuviera transformando o reconvirtiendo. Por su parte, durante la Cumbre de 2005, existieron enconadas disputas diplomáticas, entre Estados Unidos y los países de la Unión Europea, partidarios de una reformulación de la soberanía, y Rusia, los Estados en vías de desarrollo, los Estados del África Subsahariana, Sudáfrica y los Estados Iberoamericanos, de ahí que de un concepto amplio de la seguridad humana, como el definido en el *Informe sobre Desarrollo Humano, 1994* por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo¹⁴⁵⁰, se redujesen los supuestos de intervención, actuando bien por los capítulos VI y VIII –y en caso extremo, por el capítulo VII– de la Carta, solamente en los casos de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad¹⁴⁵¹. Los Estados, principalmente los occidentales, que promueven más activamente la responsabilidad de proteger consideran que, en determinadas circunstancias, el uso de la fuerza con fines humanitarios es un deber; por

¹⁴⁴⁹ Cumbre de La Habana desarrollada del 10 al 14 de abril de 2000. Doc. A/55/74, pp. 3 y 15. El G-77 fue creado el 15 de junio de 1964. Como su nombre indica, el grupo estuvo formado en principio por 77 países, aunque hoy el número de sus miembros asciende a 134. El G-77 realiza declaraciones conjuntas sobre temas específicos, y coordina un programa de cooperación en campos como el comercio, la industria, la alimentación, la agricultura, la energía, y también en materias primas, finanzas y asuntos monetarios. En 1988, el grupo adoptó el acuerdo para un sistema global de preferencias comerciales entre países en vías de desarrollo, que contempla concesiones arancelarias, sobre todo en productos agrícolas y manufacturas. Todos los años el grupo celebra una reunión de Ministros en Nueva York, y las decisiones adoptadas se transmiten a las delegaciones regionales de Ginebra, París, Roma y Viena, tras lo cual se asignan actividades específicas a los comités de acción. La financiación del grupo depende de las aportaciones realizadas por sus miembros. [vid. <http://www.g77.org/doc/>]. Puede consultarse también THOUVENIN (2008), p. 25.

¹⁴⁵⁰ En el *Informe sobre Desarrollo Humano* de 1994, elaborado por el PNUD, se pasa de un concepto de seguridad centrado en los Estados y orientado a las amenazas externas, a un concepto de seguridad ajustado al individuo. La inseguridad proviene de diferentes fuentes: crecimiento demográfico no controlado, degradación del medio ambiente, tráfico de drogas, terrorismo internacional, inestabilidad comercial y financiera, desigualdades a escala global, etc. A partir de ahí determina la seguridad humana como seguridad económica y financiera, seguridad alimentaria, seguridad sanitaria, seguridad medioambiental, seguridad personal, seguridad comunitaria o seguridad política. La seguridad humana tiende a la liberación del temor y sobre todo, de la pobreza y las necesidades fundamentales del ser humano, de todas las privaciones que causan una mortandad mucho mayor que los conflictos interestatales [vid. pp.25–46]. El concepto de seguridad humana se percibe latente en el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas *Nosotros los pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI* [A/54/2000] y en el Informe del Grupo de Alto Nivel *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos* [A/59/565]. La noción de seguridad humana fue recogida en el Informe de la CIISE, pp. 15–16. Para un resumen de estas cuestiones consúltese MBONDA, <http://acceci.org/documents/collresp2protect.pdf>, pp. 2–6.

¹⁴⁵¹ EVANS (2006), pp.714–715.

el contrario, los Estados emergentes, a menudo con miras a afirmar su poder, así como algunos completamente volcados con el respeto de la soberanía nacional y la integridad territorial, como China y Rusia, muestran una desconfianza visceral respecto a la responsabilidad de proteger y consideran el argumento humanitario como una coartada para justificar todo tipo de injerencia –militar o no– en los asuntos internos de los Estados¹⁴⁵².

Por otra parte, en el Informe de la CIISE, en lo tocante a la intervención militar, se requiere que exista un daño *grave e irreparable, pérdidas considerables de vidas humanas* que demuestren la intención de un genocidio o *una limpieza étnica a gran escala*. Pues bien, ¿cómo se determina el grado de gravedad? Desde el momento en que se trata de vidas humanas, ¿cuántas muertes son necesarias? ¿Cien, doscientas, mil, cinco mil o incluso ochocientos mil como en Ruanda?¹⁴⁵³ No sólo se trata de la resistencia de una mayoría de Estados a la reducción o reconfiguración del concepto de soberanía, sino que el uso de conceptos jurídicos indeterminados propicia excusas tanto para la intervención como para la inhibición. En cuanto que se puede actuar o no hacer nada, la

¹⁴⁵² GARCÍA PÉREZ (2006), p. 12, manifiesta que en las discusiones previas a la celebración de la Cumbre de 2005, salieron a relucir las discrepancias, pudiéndose identificar tres posiciones diferentes ante la propuesta del Secretario General. En primer lugar, los Estados que impulsan el reconocimiento de esta nueva norma, encabezados por la Unión Europea y Canadá, junto con Argentina, Australia, Chile, Corea, México, Japón, Perú o Sudáfrica. Por otra parte el Grupo que incluye a los No Alineados, a China, India, Indonesia y Rusia, a los que se les sumaron otros países como Argelia, Cuba, Egipto, Irán, Pakistán, Siria, Venezuela y Vietnam. En tercer lugar se encontraba Estados Unidos que, aunque aceptaba la propuesta, la respaldaba de modo tibio y propuso sustituir la expresión *responsabilidad de proteger* por una fórmula más débil e imprecisa: *preparación para actuar*, con objeto de limitar las posibles obligaciones que se derivaran de su aplicación, reducidas de este modo a una diluida responsabilidad moral y no vinculante. POMMIER (2011), pp. 13–14. Francia se ha tomado muy en serio la responsabilidad de proteger y ha tratado de desarrollarla diplomáticamente, en especial a través de la Organización Internacional de la Francofonía (OIF). La OIF está compuesta por 80 Estados –57 miembros y 23 observadores– y tiene por objetivo contribuir a mejorar el nivel de vida de sus poblaciones ayudándoles a ser los propios actores de su desarrollo. Ayuda a sus Estados miembros en la elaboración o consolidación de sus políticas en el ámbito internacional y a la cooperación multilateral, especialmente en cuatro áreas: *a)* la promoción de la lengua francesa y la diversidad cultural y lingüística; *b)* promover la paz, la democracia y los derechos humanos; *c)* apoyar la educación, la formación, la enseñanza superior y la investigación, y *d)* Incentivar la cooperación en torno al desarrollo sostenible [<http://www.francophonie.org/L-Organisation-internationale-de-42707.html>]. La responsabilidad de proteger se ha recogido en la Declaración de Bamako, de 3 de noviembre de 2000 y en la Declaración de San Bonifacio, de 14 de mayo de 2006; pero poniendo el acento, sobre todo, en la prevención de los conflictos. Para un estudio en profundidad, véase CABANIS, CROUZATIER, IVAN MBONDA y MIHALI (2010), iv y 236 pp. Por su parte, la Unión Africana, en el artículo 4 (h) de su Carta fundacional establece el derecho de la Unión de intervenir en un Estado miembro, previa decisión de la Asamblea, respecto de graves circunstancias, especialmente crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad, y en el artículo 4 (j) el derecho de los Estados miembros de requerir la intervención de la Unión en orden a restablecer la paz y la seguridad; sin embargo la intervención ha fallado en múltiples ocasiones por la oposición de los gobiernos o por el coste que implicaría la misma [vid. KIOKO (2003), pp. 807–824.

¹⁴⁵³ MBONDA, <http://aceci.org/documents/collresp2protect.pdf>, p. 14. CIISE, *La responsabilité de protéger*, p. XII.

petición o el consentimiento del Estado afectado –o la falta de ellos– pasa a un segundo término. Constituye una condición deseable; pero en absoluto necesaria. Es alguien distinto del gobierno del Estado en cuestión el que toma la decisión. Ese alguien es el que determina subjetivamente la gravedad de la situación y decide imperativamente. De ahí que *la intervención constituya en sí un acto de autoridad, de imperium: realmente un acto de imperialismo*; el problema reside en quién puede o debe asumir la responsabilidad de la intervención.

2-. ¿Quién decide intervenir?

El Informe de la CIISE aduce que es, sin duda, la Organización de las Naciones Unidas la principal institución competente para la constitución, la consolidación y la utilización de la autoridad de la comunidad internacional, puesto que ha sido creada para velar por el orden y la estabilidad, es el cuadro en el cual los miembros del sistema internacional negocian y acuerdan sobre las reglas de conducta y las normas jurídicas de comportamiento que aseguran la sociedad de los Estados. La autoridad de esta Organización procede, no de un poder de coerción, sino de su valor legitimador: la intervención de esta Organización es legítima porque procede de un órgano internacional representativo¹⁴⁵⁴.

Naturalmente, el órgano más caracterizado de las Naciones Unidas es el Consejo de Seguridad, porque el artículo 42 de la Carta le autoriza, cuando todas las medidas de orden no militar se han revelado inadecuadas, a decidir toda acción que juzgue necesaria para el mantenimiento o restablecimiento de la paz y de la seguridad internacionales.; en la práctica una autorización acordada por el Consejo ha sido siempre universalmente considerada como una concesión de legitimidad internacional a la acción a emprender¹⁴⁵⁵.

Ante la paralización del Consejo por el ejercicio del veto de uno de los miembros permanentes, la CIISE contempla dos alternativas¹⁴⁵⁶:

¹⁴⁵⁴ CIISE (2001), pp. 52–53.

¹⁴⁵⁵ CIISE (2001), p. 54. La doctrina es unánime en esta cuestión. *Vid.* por todos GARCÍA PÉREZ (2006), p. 9; no obstante hay quien no opina así, por ejemplo ORFORD (2011), autora a la que se referirá más adelante.

¹⁴⁵⁶ CIISE (2001), pp. 57–58; GARCÍA PÉREZ (2006), pp. 9–10; GUTIÉRREZ ESPADA (2014), p. 8.

- a) Llevar la cuestión ante la Asamblea General en una sesión especial de emergencia, en el marco de la Resolución 337 (V), de 3 de noviembre de 1950, procedimiento utilizado para las operaciones emprendidas en Corea en 1950, en Egipto en 1956 y en el Congo en 1960.
- b) La intervención armada a cargo de una Organización regional, conforme al Capítulo VIII de la Carta y dentro de su área de actuación, que debería verse seguida a continuación por una solicitud de autorización al Consejo de Seguridad, tal como ocurrió con las intervenciones en Liberia al principio de los años noventa del pasado siglo y Sierra Leona en 1997.

Sin embargo, como ha manifestado GUTIÉRREZ ESPADA, el Grupo de Alto Nivel, en su Informe de 2004, apoya y defiende la autoridad del Consejo de Seguridad para autorizar las intervenciones armadas en los supuestos de graves violaciones de los derechos humanos, junto con la conveniencia de que los miembros permanentes se comprometan a no ejercer su derecho de veto; no se plantea sin embargo, al contrario que la CIISE, la posibilidad de otras alternativas. El Documento final, aprobado por los Jefes de Estado o de Gobierno participantes en 2005 en la Cumbre del milenio, asume la existencia de la responsabilidad de proteger; mas ve en el Consejo de Seguridad, con su conformación actual y su procedimiento vigente de toma de decisiones la única autoridad legítima para decidir una actuación armada¹⁴⁵⁷.

Se ha subrayado que el peligro de la responsabilidad de proteger es que se pueda tomar partido en los conflictos para defender intereses particulares. Para evitar esta desviación la toma de decisión corresponde a un órgano internacional y no solamente a un país; sin embargo, el derecho de veto de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad afecta al ideal del multilateralismo, no tanto por el veto en sí mismo, sino por su uso exclusivo por parte de tan pocos: se trata de un multilateralismo jugado entre cinco Estados en una Organización de ciento noventa y tres¹⁴⁵⁸. De ahí que la solución,

¹⁴⁵⁷ GUTIÉRREZ ESPADA (2014), p. 9; *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Doc. A/59/565, p. 77 y Doc. A/RES/60/1, p. 33. No obstante, el 12 de julio de 2011, la Asamblea General celebró un diálogo interactivo sobre el papel de los acuerdos regionales y subregionales. El Informe del Secretario General sobre *La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger* (Doc. A/65/877) pone de relieve que propiciar una colaboración mundial–regional más efectiva es un elemento clave para cumplir la responsabilidad de proteger [vid. DE LUENGO ZARZOSO (2014), p. 11].

¹⁴⁵⁸ PALACÍN DE INZA (2012), p. 8. Por ejemplo, en el caso del genocidio ruandés, Francia se opuso a una intervención armada para frenar las matanzas aduciendo que se trataba de una guerra civil, no de un acto promovido por las autoridades gubernamentales. Francia tenía importantes intereses en la zona. El

para muchos, estriba en una reforma, sino del Consejo, sí de sus procedimientos, cuestión largamente planteada e irresoluta.

En el Informe del Grupo de Alto Nivel *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, se proponen dos modelos como propuestas de reforma del Consejo de Seguridad y, aunque ni plantea que se suprima el derecho de veto, ni que se extienda a nuevos Estados, sí que sugiere que se instaure un sistema de *voto indicativo*, sin que las votaciones en contra tengan efectos ni la propuesta final fuerza alguna. Una segunda votación se efectuaría con arreglo a los procedimientos vigentes. Con ello se pretende una utilización responsable del derecho de veto¹⁴⁵⁹. Lo cierto es que no se termina de ver un avance en cuanto a este procedimiento: si un miembro permanente del Consejo está decidido a oponerse a una resolución, no es probable que cambie de opinión por muchos votos indicativos que se efectúen.

La CIISE aboga por que los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad acepten un *código de conducta* cuando se trate de medidas que sean necesarias para detener o evitar una crisis humanitaria grave¹⁴⁶⁰. Esta idea del *código de conducta* ha sido impulsada por Francia, a través de su Jefe de Estado, su Ministro de Asuntos Exteriores y el Representante Adjunto de dicho país ante las Naciones Unidas¹⁴⁶¹. Esencialmente consiste en una autolimitación voluntaria del derecho de veto: los cinco miembros permanentes renunciarían al mismo cuando se sucediesen hechos de particular gravedad, de crímenes masivos. Se trataría de un acuerdo político que generaría obligaciones morales y políticas, aunque no de un compromiso exigible en términos jurídicos. Para que se pusiera en marcha el código de conducta, sería requisito previo un dictamen del Secretario General sobre la comisión de los crímenes en masa; aunque el Secretario General no podría actuar de oficio, sino a instancia de cincuenta Estados miembros de las Naciones Unidas. Y se excluiría la aplicación del código de conducta

Eliseo había apoyado al gobierno hutu del Presidente Habyarimana en contra del Frente Popular Ruandés, entre otros motivos porque era francófono y sus rivales, debido a su estancia en Uganda, eran anglófonos y Francia deseaba conservar su área de influencia en el África francoparlante [HUNBAND (2004), pp. 277 y 416–420.

¹⁴⁵⁹ *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Doc. A/59/565, pp. 75–77.

¹⁴⁶⁰ CIISE (2001), p. 56.

¹⁴⁶¹ GUTIÉRREZ ESPADA (2014), pp. 13–20, ha analizado en profundidad esta propuesta. Las intervenciones fueron la del Presidente Hollande el 24 de septiembre de 2013, en el debate de apertura del 68º período de sesiones de la Asamblea General; Laurent Fabius publicó a continuación un artículo en el diario *Le Monde* y, por último el Representante Permanente Adjunto, en su intervención de 7 de noviembre de 2013 ante la Asamblea General, advirtió que la propuesta francesa está abierta a otros posibles acuerdos finales, sin que la idea concreta sugerida por su país debiera tomarse como una decisión cerrada.

cuando los intereses nacionales vitales de un miembro permanente del Consejo corriesen peligro.

Según GUTIÉRREZ ESPADA, la propuesta francesa es en conjunto positiva y la iniciativa digna de elogio. Su sencillez no fuerza a una enmienda formal de la Carta de San Francisco. Por ello, además de soslayar los formidables obstáculos que arrostraría un proceso de tal naturaleza, proporcionaría una solución rápida, sencilla y eficaz para preservar la credibilidad del Consejo de Seguridad. Ahora bien, el punto flaco de la propuesta consiste en la cláusula de salvaguardia que se defiende, de modo que en cualquier momento un miembro permanente podría invocar que están en juego sus intereses nacionales vitales –una apreciación de orden totalmente subjetivo– para que todo el proceso quede sin efecto¹⁴⁶².

En su intento por justificar una intervención armada por causa de humanidad, la CIISE ha elaborado seis criterios¹⁴⁶³:

- a) *Una causa justa* que se daría cuando se tratara de evitar o de paralizar pérdidas considerables de vidas humanas, efectivas o posibles, exista o no intención de perpetrar un genocidio, pero que resultarían de la acción deliberada del Estado, de su negligencia o de su incapacidad; también cuando se produjese una limpieza étnica a gran escala efectiva o intentada, bien sea provocada a través de muertes, expulsión forzada, el terror o violaciones.
- b) *Recta intención*, plasmada en que el objetivo primordial de la intervención debe consistir en detener o evitar sufrimientos humanos, aun reconociendo que pueden existir otros intereses y que la intención de intervenir puede provenir de una combinación de motivaciones: intereses económicos o geoestratégicos, la evitación del éxodo de refugiados, la entrada de grupos criminales o terroristas...
- c) *Último recurso*, cuando han fallado todas las vías no militares.
- d) *Proporcionalidad de los medios*: la intervención militar debe consistir en un mínimo necesario para alcanzar el objetivo humanitario propuesto.

¹⁴⁶² GUTIÉRREZ ESPADA (2014), p. 19.

¹⁴⁶³ CIISE (2001), pp. 37–42. Algunos de estos criterios fueron enunciados anteriormente por WALZER (2001), pp. 153–154.

- e) *Perspectivas razonables de éxito*, puesto que la intervención militar no estaría justificada si no asegurara la protección requerida y provocase daños peores que la inacción.

Sin embargo, ninguno de estos criterios es exhaustivo.

Respecto al primero, la propia Comisión reconoce la dificultad de la prueba. Obtener una información objetiva y precisa es esencial, aunque se enfrente a tremendas dificultades. Aboga por un órgano imparcial o universal, como es el Comité Internacional de la Cruz Roja; también se remite a los Informes de los Altos Comisionados para los derechos del hombre o los refugiados, y especialmente a la labor del Secretario General¹⁴⁶⁴. Ahora bien, en la mayor parte de los supuestos se trata de países con cruentos conflictos internos y los representantes internacionales no siempre pueden acceder a las zonas donde se están produciendo los actos de violencia. Es decir, existen auténticas *terrae incognitae*, donde no penetran ni los funcionarios institucionales, ni las organizaciones no gubernamentales y, ni siquiera, los periodistas¹⁴⁶⁵.

La buena intención es como el valor: se le supone. Ya se ha visto en el Capítulo I como según las escuelas realistas y neorrealistas, el interés nacional priva en las relaciones internacionales. Podrá estarse en desacuerdo; pero es un dato objetivo, por más que se intente ver el sistema internacional desde ópticas diferentes. Cuanto más afecte a sus intereses económicos, políticos o geoestratégicos, más dispuesta se hallará a intervenir una potencia; al contrario, cuando no tenga nada que ganar y sí enfrentarse a múltiples dificultades, tal como la resistencia interior, o la de los Estados vecinos, o la propia dificultad de una empresa por sus connotaciones étnicas, culturales o religiosas, menos propicia se encontrará a hacerlo. Incluso los recursos de una superpotencia son limitados, por lo que la moral sola no puede constituir una base para la política exterior¹⁴⁶⁶. Paradójicamente, la mayor garantía de buena intención reside en lo que se ha denominado la *ética de la televisión*. De hecho, la televisión es también el instrumento de una nueva política: desde 1945 la opulencia y el idealismo han propiciado el surgimiento de numerosos grupos de presión y solidaridad no gubernamental que utilizan la televisión como elemento fundamental de sus campañas para movilizar conciencias y dinero a favor

¹⁴⁶⁴ CIISE (2001), pp. 39–40.

¹⁴⁶⁵ RUFIN (1992), pp. 35–42.

¹⁴⁶⁶ KAPLAN (2002), p 157. En la abrumadora mayoría de las crisis en política exterior, juegan un papel destacado sórdidos motivos políticos nacionales y luchas entre instituciones [p. 165].

de pueblos y hábitats que se hallan en peligro por todo el mundo, siendo su objetivo la especie humana. Su política consiste en crear en todo el mundo una opinión pública que vigile los derechos de los que carecen de medios para protegerse por ellos mismos¹⁴⁶⁷. Los medios de comunicación movilizan a la opinión pública; pero sólo en lo referente a los conflictos que se reflejan en ellos y dependiendo del modo en que se presentan.

En cuanto al último recurso, baste quizá con plantearse una cuestión: ¿cuál es la medida, el patrón que lo indica? ¿quién decide que han fracasado totalmente las vías diplomáticas, quién afirma que las sanciones adoptadas, bien por el Consejo de Seguridad o por Organismos regionales o Estados y grupos de Estados que reaccionan ante la violación de una obligación esencial para la comunidad internacional, no están surtiendo efecto? ¿Cuánto es preciso esperar? ¿Cuántas víctimas deben contabilizarse? Si se quiere intervenir no será necesario que las *violaciones masivas* de derechos humanos sean excesivas; en caso contrario, siempre se puede intentar otra mediación, otra cumbre, otro encuentro, incrementar las sanciones y esperar sus inciertos resultados¹⁴⁶⁸.

La proporcionalidad de los medios es fácil de enunciar; pero difícil de ser llevada a la práctica. Según la CIISE, los medios empleados deben estar de acuerdo con los fines en relación con la amplitud de la provocación inicial; el efecto producido sobre el sistema político del país afectado debe estar limitado a lo que es estrictamente necesario para llevar a efecto el objetivo de la intervención¹⁴⁶⁹. Si se da el supuesto de que las violaciones de los derechos humanos son cometidas por grupos rebeldes o insurgentes, podría preservarse la integridad del gobierno; es más, la lucha contra los mismos beneficiaría a las autoridades oficiales. Al contrario, si es el aparato estatal el que deliberadamente comete las matanzas, la limpieza étnica, el que usa el terror, el enfrentamiento es contra

¹⁴⁶⁷ IGNATIEFF (2004), pp. 26–29. No obstante la moral de la televisión también tiene sus riesgos. La ética dominante de la televisión actual sostiene que no quedan causas buenas, sino sólo víctimas de causas malas. Este modo en que la televisión trata estas materias puede derivar en una forma superficial de misantropía. La ética de la víctima sólo genera empatía con los inocentes; pero en las guerras civiles modernas, donde las distinciones entre civiles y combatientes se disuelven con frecuencia y el vecino mata al vecino, es difícil separar al inocente del culpable. Cuando la empatía fracasa en el intento de hallar la víctima inocente, la conciencia encuentra fácil consuelo en una misantropía.

¹⁴⁶⁸ GARCÍA PÉREZ (2006), 16: no se interviene en aquellos conflictos que no amenazan intereses nacionales directos, o que supongan un riesgo grave e inmediato para la seguridad nacional. Tampoco existe una presión significativa por parte de la opinión pública y de las fuerzas políticas internas para ayudar a unas poblaciones de las que todo se ignora y que habitan en lugares remotos. Fruto de un cálculo pragmático, los decisores políticos consideran en todos los casos que los costos económicos, militares y políticos de intervenir para impedir el genocidio superaban con mucho el coste de dejar las cosas como están.

¹⁴⁶⁹ CIISE (2001), p. 42.

el gobierno, sus tropas y sus agentes. ¿Alguien puede explicar cómo no afectar al sistema político del país, cuando la preservación de vidas humanas puede requerir, incluso el derrocamiento de un régimen? La cuestión surge de la pretendida aplicación a la responsabilidad de proteger de los principios que se han enunciado respecto a las intervenciones humanitarias: *humanidad*, o aliviar sufrimientos humanos sin ulteriores motivos; *imparcialidad*, sin hacer distinciones de raza nacionalidad, creencias religiosas u opiniones políticas; *neutralidad*, sin entrar en controversias políticas, étnicas, religiosas o ideológicas, e *independencia* respecto a los gobiernos¹⁴⁷⁰. Como se ha señalado por algún autor, la neutralidad es imposible –habría que añadir lo mismo respecto a la imparcialidad– porque la clave de las técnicas de protección puede incluir la reforma del sector de la seguridad del Estado, la administración del territorio, control sobre el movimiento de las personas, vigilancia, penas y sanciones, detenciones, redistribución de la propiedad y el uso de la fuerza contra un adversario¹⁴⁷¹. La decisión de la intervención, es preciso insistir en ello, es un acto de autoridad y *la intervención va a provocar siempre, siempre, un cambio del status quo del Estado intervenido*. Aunque no resulte muy atrayente, especialmente para los teóricos de las intervenciones humanitarias, tal vez tengan razón los que opinan que no es posible arreglar estas espantosas situaciones por otro medio que no sea el establecimiento de una fuerza que gobierne todo el territorio y lo haga con gran dureza y determinación; una fuerza que no puede ser democrática¹⁴⁷².

Por último, las perspectivas racionales de éxito, es una llamada a la prudencia. Se puede encontrar el antecedente en la denominada *doctrina Powell*, por el General y luego Secretario de Estado norteamericano que la enunció: intervenir únicamente cuando pueda realizarse rápida y fácilmente. Podrá acusarse de torpeza moral, aunque de hecho es un buen principio práctico¹⁴⁷³. Una vez que se ha iniciado una guerra por motivos humanitarios, ganar es una necesidad moral¹⁴⁷⁴.

Nada, pues, limita la discrecionalidad del Consejo de Seguridad y, en realidad, la decisión queda en manos de un directorio de quince miembros, de los cuales, la opinión de un grupo de cinco resulta fundamental. Actualmente, se ha visto un incoherente

¹⁴⁷⁰ FERRIS (2011), p. 11.

¹⁴⁷¹ ORFORD (2011), pp. 192–193.

¹⁴⁷² KAPLAN (2002), p. 144.

¹⁴⁷³ KAPLAN, op. cit., p. 143.

¹⁴⁷⁴ WALZER (2001), p. 155.

comportamiento del mismo en los casos de Libia y de Siria. Ambos son muy similares en cuanto el número de vidas humanas perdidas y el peligro de que se incrementase el número de fallecidos, además del gran número de desplazados.

En el primer caso, el Consejo de Seguridad autorizó la intervención armada, mediante la Resolución 1973, de 17 de marzo de 2011, redactada por Francia y el Reino Unido y apoyada por Líbano y Estados Unidos, y respecto a la que se abstuvieron Alemania, Brasil, China, India y Rusia, obteniendo diez votos favorables. Resolución que recibió la aquiescencia de la Liga Árabe y la Unión Africana. En ella se autorizaba a los Estados a emplear todos los medios, incluida la fuerza, para proteger a los civiles. Y lo que ocurrió fue que la noción de protección de los civiles se extendió más allá de su concepción inicial, tal como estaba expresada en la Resolución, para abarcar también objetivos militares y políticos que sólo presentaban una relación directa con la población y que buscaban, pura y llanamente, el derrocamiento del régimen de Gadafi¹⁴⁷⁵. Esto fue posible gracias a la falta de apoyo internacional del gobierno libio, a la cercanía de las bases aéreas de la Alianza Atlántica desde las que lanzar los ataques aéreos y la proximidad geográfica del país a la Unión Europea que afectaba a los intereses y seguridad de la Unión, especialmente por las oleadas de refugiados¹⁴⁷⁶.

En cambio, Siria se encuentra en el centro neurálgico de las relaciones internacionales actuales, rodeada de zonas de tensión y conflicto, y en mitad de una pugna por el liderazgo regional entre las dos confesiones musulmanas mayoritarias: la sunní y la chií, También existe una distancia considerable con los Estados de la Unión Europea y Estados Unidos que plantea una intervención militar muy compleja, ya que implicaría entrar por tierra a través de Turquía, cuyo Parlamento siempre ha sido reacio a prestar su territorio a los intereses occidentales. A esto se añade que ni Rusia ni China están dispuestos a que se apruebe una resolución similar a la de Libia¹⁴⁷⁷.

Esto indica que el Consejo de Seguridad no piensa actuar de la misma manera en todos los casos en los que la población está siendo diezmada por las autoridades de un Estado, sobre todo si las circunstancias políticas y geoestratégicas lo desaconsejan¹⁴⁷⁸.

¹⁴⁷⁵ POMMIER ((2011), pp. 6–7.

¹⁴⁷⁶ MARRERO ROCHA (2013), pp. 131–132.

¹⁴⁷⁷ MARRERO ROCHA, op. cit., p. 137.

¹⁴⁷⁸ MARRERO ROCHA, op. cit., p. 141. GUTIÉRREZ ESPADA (2014), pp. 21–22 se refiere a la Resolución 2127 (2013) del Consejo de Seguridad, Relativa a la República Centroafricana y la sitúa a mitad

Se ha propuesto que el Tribunal Internacional de Justicia intervenga para obligar al Consejo de Seguridad a cumplir las funciones que le encomienda el artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas. Pero en alguna ocasión en que el Tribunal se ha pronunciado sobre las decisiones del Consejo, por ejemplo, en la Opinión consultiva de 21 de junio de 1971¹⁴⁷⁹, relativa a la Resolución 276 (1970), sobre las consecuencias jurídicas que tienen para los Estados la presencia de Sudáfrica en Namibia, acordó que dicha Resolución, así como las 264 (1969) y 269 (1970), fueron adoptadas según los artículos 24 y 25 de la Carta. El criterio de legalidad se situaba en los propósitos y principios de la misma y se reconocía el poder discrecional del Consejo¹⁴⁸⁰. La sanción de las infracciones y el restablecimiento del Derecho no constituyen más que medios libremente elegidos por el Consejo para realizar la misión que le ha sido asignada: el mantenimiento de la paz y no en constituirse en el instrumento del buen funcionamiento de la Organización; no importan los hechos ilícitos, sino la apreciación discrecional de su necesidad, necesaria para conservar el Consejo el monopolio de la acción¹⁴⁸¹. Por otra parte, las relaciones entre el Consejo de Seguridad y el Tribunal Internacional de Justicia no han sido precisamente todo lo agradables y respetuosas que deberían haber sido: el hecho de que el Consejo no recomiende acudir al Tribunal en controversia de carácter jurídico no es nuevo; pero es que, además, a veces asume funciones que le corresponderían a este último. El Consejo ha demostrado que no le importa, a la hora de emitir una Resolución que una cuestión sea jurídica o que el Tribunal esté en vías de resolver la controversia de esta naturaleza; lo cierto es que el Consejo tiene atribuidos unos poderes omnicomprendidos, y que a la hora de tratar una cuestión, no tiene que esperar a una decisión judicial. El problema surge cuando ese peligro es apreciado sólo por la presión que ejercen los miembros permanentes sobre este órgano y no se corresponde con la realidad¹⁴⁸².

de camino entre el caso libio (exceso) y el sirio (defecto), al precisar con detalle la finalidad y los objetivos más concretos de las medidas coercitivas armadas que se autorizan. Esto, a juicio del autor, revelaría que el concepto de la responsabilidad de proteger sigue vivo.

¹⁴⁷⁹ CIJ, <http://www.icj-cij.org/docket/files/53/5594.pdf>.

¹⁴⁸⁰ ABELLÁN HONRUBIA (1993), p. 11.

¹⁴⁸¹ WECKEL (1991), pp. 177–178.

¹⁴⁸² RUBIO FERNÁNDEZ (1999), pp. 141–144: en este trabajo se muestran ejemplos de las fricciones entre el Tribunal Internacional de Justicia y el Consejo de Seguridad.

También hay quien propone una mayor asignación de competencias al Secretario General¹⁴⁸³; pero la decisión de ejecutar una acción armada seguirá residiendo en una Resolución del Consejo de Seguridad.

La mayoría de los autores abogan por una reforma de las Naciones Unidas y la desaparición del derecho de veto. Ahora bien, ¿interesa realmente la desaparición de éste? Fareed ZAKARIA subraya que el mundo del siglo XXI, con el ascenso de las potencias asiáticas, tanto demográficamente como económica y políticamente, no será un mundo cristiano¹⁴⁸⁴. Esto significa que el conjunto de valores democráticos y los conceptos de derechos humanos y libertades fundamentales, basados en la tradición judeo-cristiana, perderán el valor predominante que ahora todavía ostentan. La desaparición del derecho de veto en el Consejo de Seguridad constituiría el suicidio de Occidente¹⁴⁸⁵.

Para soslayar la paralización del Consejo de Seguridad no han faltado opiniones doctrinales que intentaban justificar la acción de un Estado, grupos de Estados u Organismos regionales por propia iniciativa¹⁴⁸⁶.

En ese sentido, hace ya más de treinta años, STONE se pronunciaba a favor de la intervención armada, sin consentimiento de los órganos competentes de las Naciones Unidas, cuando una potencia, con el consentimiento del gobierno de un Estado satélite, decidiera, como único modo de seguir controlándolo, diezmar la población de dicho país¹⁴⁸⁷. En la doctrina nacional, GARCÍA ARIAS, adelantándose una década, calificaba esta

¹⁴⁸³ ORFORD (2011), pp. 103–106. La autora busca los fundamentos de la autoridad en la filosofía de Hobbes y Schmitt, y el protagonismo del Secretario General en la actuación de Dag Hammarskjöld en la crisis del Congo a principios de la década de los sesenta del siglo pasado.

¹⁴⁸⁴ ZAKARIA (2009), p. 103.

¹⁴⁸⁵ Profesor D. José PUENTE EGIDO, en conversación privada a consecuencia de un trabajo de doctorado.

¹⁴⁸⁶ Realmente han sido muchos autores, como también muchos otros se han opuesto a estas iniciativas. Para una visión general de la controversia, consúltese ESCUDERO ESPINOSA (2002, b), pp. 309–320.

¹⁴⁸⁷ Julius STONE, *Aggression and World Order*, Berkeley, 1958, p. 99, citado por WALZER (2001), p. 157 [existe una reseña a esta obra en EAGLETON (1958), pp. 364 a 366]. Sin duda pesaba mucho en esta opinión los recientes sucesos de la intervención soviética en Checoslovaquia y los precedentes de doce años antes en Hungría. La potencia socialista justificó estas acciones armadas sobre la base del consentimiento de los gobiernos de sendos países; las contradicciones surgidas en el caso checo indujeron a recurrir a la *doctrina de la soberanía limitada* [vid. sobre todo ello DÍAZ BARRADO (1989), pp. 189 a 211].

actuación como una *guerra liberadora* y, generalizando, defendía la licitud de la intervención de humanidad sobre la base de la concurrencia de tres condiciones¹⁴⁸⁸:

- a) El hecho que la motive debe provenir del poder público del Estado en que se interviene, por acción y omisión, y debe consistir, precisamente, no en una simple violación del Derecho positivo nacional, sino en una violación de los derechos fundamentales del hombre.
- b) La intervención debe de ser colectiva y no unilateral, aunque quepa que un Estado o un grupo de Estados, dada su potencialidad, reciban el mandato colectivo para intervenir; es decir, *la intervención debe ser institucionalizada*, atendiendo a que el carácter colectivo sea *resultado de un sistema social y jurídico, no de una casualidad histórica o de una espontánea coincidencia de pareceres*¹⁴⁸⁹.
- c) Oportunidad de la intervención, teniendo en cuenta la frecuencia y gravedad de los actos cometidos, la imposibilidad de obtener la cesación y la reparación de otro modo *y las posibilidades de éxito*¹⁴⁹⁰.

Siguiendo un enfoque similar, más recientemente, BERMEJO GARCÍA, resumiendo las propuestas realizadas por otros internacionalistas, tanto nacionales como extranjeros, considera lícita una intervención humanitaria en fuerza, al margen de una decisión del Consejo de Seguridad, si cumple los siguientes requisitos:

- a) Existe una violación grave de los derechos humanos fundamentales.
- b) Se ha producido una situación de urgencia que implica la necesidad de actuar.
- c) Ha habido un agotamiento de otros medios de protección, con resultados infructuosos.

¹⁴⁸⁸ GARCÍA ARIAS (1957), pp. 87 a 91.

¹⁴⁸⁹ GARCÍA ARIAS conecta esto con la existencia de una Organización internacional general que se intuye –aunque no la nombra– se trata de las Naciones Unidas; no obstante, también es preciso que el enunciado va más allá que el simple sometimiento a los dictados de esta Organización, pues es preciso tener en cuenta que como ha manifestado Christine CHINKIN (2000), pp. 38-39, no existe dicotomía entre acción unilateral y multilateral cuando los intereses de un Estado condicionan esta última con su derecho de veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; los supuestos de Iraq en 1991 y Kosovo en 1999 oscilarían entre un pseudo–unilateralismo y un pseudo–multilateralismo.

¹⁴⁹⁰ El autor destaca que una intervención inoportuna o deficiente puede agravar la situación en lugar de resolverla. Recientemente han aparecido opiniones similares; pero que conviene no confundir, pues atienden a supuestos muy distintos. En otro extremo, el requisito de una victoria fácil y rápida, preconizada por la denominada «Doctrina Powell» para una intervención atiende directamente a los intereses de la potencia interventora, no a los del país intervenido [*vid.*, por ejemplo, KAPLAN (2002), pp.143–144].

- d) Debe utilizarse el criterio de proporcionalidad entre el uso de la fuerza y los objetivos perseguidos.
- e) La operación está limitada en el tiempo y en el espacio, en función de estos objetivos.
- f) Se ha de informar inmediatamente al Consejo de Seguridad y, si se da el caso, al organismo regional correspondiente¹⁴⁹¹.

Igualmente, el profesor CARRILLO SALCEDO quien, en su elaboración de unas *Reglas* para la regulación de la asistencia humanitaria en el Derecho internacional contemporáneo, propone en la norma número 18:

«En casos de extrema urgencia, las medidas de fuerza estrictamente limitadas y dirigidas exclusivamente a facilitar el suministro de asistencia humanitaria no son contrarias, en principio, al artículo 2, párrafo 4, de la Carta de las Naciones Unidas a condición de que, antes de proceder a las mismas, los Estados que decidan aportarlas las pongan en conocimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas»¹⁴⁹².

¹⁴⁹¹ BERMEJO GARCÍA (1993), pp. 401-402. Según RAMÓN CHORNET (1995), p. 61, basándose en la cita al autor anterior, estos requisitos, unos de orden *material* –interés humanitario concretado en la puesta en peligro grave de derechos fundamentales– y otros de índole *formal* –carácter subsidiario y limitación estricta de la acción– diferenciarían el régimen de la intervención de humanidad antes y después de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas. Cabe subrayar que los requisitos de BERMEJO son similares a los establecidos en 1974 por la *International Law Association [Report of the Fifty-Sixth Conference (1974), p. 217]*: *a)* Debe haber una inminente o continuada violación grave de los derechos humanos; *b)* todos los remedios deben de ser agotados antes de comenzar una intervención humanitaria; *c)* un potencial interventor, antes de comenzar la intervención debe someter al Consejo de Seguridad, si el tiempo lo permite, sus intenciones acerca del propósito específico y limitado que lograría con la intervención propuesta; *d)* el primer objetivo del que interviene debe ser remediar una grave violación de los derechos humanos y no lograr un objetivo perteneciente a su propio interés; *e)* el que interviene debe en lo posible intentar provocar efectos limitados en la estructura de autoridad del Estado implicado, al tiempo que logra su limitado propósito específico; *f)* el que interviene debe intentar que su intervención dure el menor tiempo posible, cesando la misma cuando cumpla su propósito; *g)* se debe intentar emplear la menor cantidad posible de medidas coercitivas necesarias; *h)* cuando sea posible, se debe intentar obtener una invitación para intervenir por parte del gobierno reconocido y después cooperar con el mismo; *i)* debe solicitarse una reunión previa del Consejo de Seguridad, en orden a informar el propósito de intervenir que sólo tendrá lugar si el Consejo no actúa primero; *j)* una intervención de las Naciones Unidas es preferible a la intervención de una Organización regional, y una intervención de una organización regional es preferible a la de un grupo de Estados o a la de un Estado individual; *k)* antes de la intervención se debe de lanzar un ultimátum o demanda perentoria al Estado implicado, insistiendo que deben ser adoptadas acciones positivas para cesar o disminuir la violación grave de los derechos humanos, y *l)* cualquier potencia que intervenga y que no siga los criterios anteriores, se juzgará que ha quebrantado la paz y se invocará el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas [*vid.* HILPOLD (2001), pp. 455–456].

¹⁴⁹² CARRILLO SALCEDO (1997), p. 158: bastaría con ponerlas en conocimiento, sin necesidad de autorización; piénsese además que los supuestos de *extrema necesidad* serían interpretados así por los propios Estados intervinientes. Aunque representa una opinión aislada, el profesor CARRILLO ha aventurado

Si se observan detenidamente estas reflexiones, lo cierto es que todas atienden, de un modo y otro a los criterios mantenidos por la CIISE; pero sigue sin resolverse el problema de la autorización del Consejo de Seguridad y su actuación será una acción ilícita desde el punto de vista del Derecho internacional, porque la responsabilidad de proteger *no supone el surgimiento de una nueva excepción a la prohibición general del recurso a la fuerza*. No son los Estados los destinatarios de la obligación de usar la fuerza, sino la comunidad internacional representada por el Consejo de Seguridad que es quien, al margen del supuesto del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, posee la capacidad y legitimidad para emprender acciones de carácter militar¹⁴⁹³.

Ahora bien, como ha demostrado la práctica internacional a lo largo de la Historia, *ninguna norma de Derecho internacional va a detener a una potencia o grupo de ellas con suficiente capacidad para intervenir en un tercer Estado, tanto más si se actúa bajo el pretexto de una intervención humanitaria*. Piénsese en los ataques aéreos que la coalición internacional liderada por Estados Unidos está llevando a cabo en Irak y Siria contra las milicias del Estado Islámico y que comenzaron con el fin de proteger a la población yazidí de la persecución de la que era objeto; en ningún momento el Consejo de Seguridad ha autorizado estas acciones¹⁴⁹⁴.

Como ha expuesto ESCUDERO ESPINOSA¹⁴⁹⁵, una acción armada para la protección de los derechos humanos fundamentales, podría no gozar de licitud, aunque sí de legitimidad. Aunque se refiere a los trabajos previos a la adopción final del *Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad de los Estados por la comisión de hechos ilícitos*, en

estas *reglas* en su condición de ponente de dicha materia ante la Comisión del Instituto de Derecho Internacional.

¹⁴⁹³ DÍAZ BARRADO (2012), p. 31. Según FERRER LLORET (1998), p. 402, en ningún caso el Consejo de Seguridad ha autorizado el uso de la fuerza, justificando su decisión en la vulneración grave y masiva de las normas internacionales sobre derechos humanos. Aunque la obra sea antigua, esta afirmación sigue en vigor. Si observamos, por ejemplo, las Resoluciones 1556 (2004), 1706 (2006), 1873 (2007), 2071 (2012), 2127 (2013), 2134 (2014) y 2211 (2015) que abarcan supuestos desde el conflicto de Darfur hasta la crisis de la República Centroafricana, el Consejo se muestra preocupado por la situación de los derechos humanos y de los atentados que se comenten contra la población civil; pero siempre, como cláusula de estilo, antes de adoptar cualquier medida en virtud del Capítulo VII de la Carta, se refiere al quebrantamiento o amenaza para la paz y seguridad internacionales. *Vid.* también ESCUDERO ESPINOSA (2002, b), pp. 323–337.

¹⁴⁹⁴ Podría concurrir, no obstante, la causa de exclusión de la ilicitud recogida en el artículo 20 del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*: el consentimiento de los Estados afectados. En el caso de Iraq se puede contar con un consentimiento expreso; pero en el de Siria se trataría de un mero consentimiento tácito. De todos modos, ninguno de ambos gobiernos ha protestado por estas acciones militares, lo que no es de extrañar ya que les benefician al quebrantar a un enemigo común.

¹⁴⁹⁵ ESCUDERO ESPINOSA, *op. cit.*, pp. 337–355.

2002, podría aceptarse que la violación grave de un Estado de una obligación dimanante de una norma imperativa de Derecho internacional general, legitimaría a otros Estados para tomar medidas contra la misma y que todos los Estados o un Estado *ut singuli* poseerían una facultad derivada que surgiría cuando la comunidad internacional no tuviese capacidad de actuar o no actuase por la paralización de sus mecanismos de adopción de decisiones, o por solidaridad con la víctima de estos actos cuando ésta hubiese solicitado previamente la ayuda de otros Estados. El contenido del artículo 24.1 de la Carta de las Naciones Unidas no viene sino a poner de relieve el carácter primordial de la responsabilidad de mantener la paz y seguridad internacionales encomendada al Consejo de Seguridad, pero no exclusiva¹⁴⁹⁶. Aunque la Comisión de Derecho Internacional se decantase finalmente por radicar exclusivamente en el Consejo de Seguridad la autoridad única para disponer del recurso a la fuerza, debería velarse por la preservación de los derechos humanos más fundamentales cuando sean violados de forma sistemática y masiva. La legitimidad residiría precisamente en este imperativo, Se debería limitar la intervención a aquellas ofensas que atentan contra la conciencia de la humanidad, no limitar el empleo de la fuerza en sí mismo¹⁴⁹⁷.

Ciertamente, el uso de la fuerza por motivos humanitarios es una cuestión controvertida y la actuación discrecional del Consejo de Seguridad, unida a las disposiciones restrictivas de la Carta de San Francisco, no aporta ninguna solución satisfactoria, por parte del Derecho internacional, a las circunstancias que actualmente se están produciendo en el mundo. Ahora bien, los países europeos se sentirán tentados de intervenir en África, no sólo por ocupar esferas de influencia o por asegurarse el suministro de materias primas esenciales, sino también porque la emigración, procedente de este continente sumido en el caos, puede desestabilizarlos. Consideraciones geoestratégicas y de control de recursos tampoco disuadirán a Estados Unidos de intervenir en Oriente Próximo, ni a la Federación Rusa en Asia Central. El uso de la fuerza para la preservación de vidas humanas no posee base jurídica todavía en el Derecho internacional contemporáneo; pero, *de facto*, se está imponiendo. Y es que diga lo que sea el Derecho, lo cierto es que, salvo alguna condena por parte de algún órgano de las Naciones Unidas, nadie, a la hora de la verdad, toma contramedidas contra el Estado o grupos de Estados que intervienen. Y no sólo eso, sino que, en ocasiones, a las

¹⁴⁹⁶ BERMEJO GARCÍA (1999), p. 65.

¹⁴⁹⁷ ESCUDERO ESPINOSA (2002, b), pp. 354-355.

intervenciones unilaterales, de Estados o de Organismos regionales, como sucede en África, se suma a continuación Naciones Unidas, disponiendo el envío de una misión y participando en la reconstrucción y pacificación del país concernido, con lo que se produciría una legitimación *ex post*.

Por otra parte, la responsabilidad de proteger, en lo que concierne al uso de la fuerza, adolece de los mismos problemas que la intervención de humanidad, sin que haya podido aportar nada nuevo.

II-. LA GUERRA DE LIBIA COMO *PARADIGMA* DE LA APLICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Hay que encuadrar la guerra de Libia en el marco de las revueltas que, desde diciembre de 2010 y enero de 2011, se vinieron sucediendo, primero en Túnez y luego en otros países árabes, como El Sahara Occidental, Egipto, Bahrein, Jordania o Yemen¹⁴⁹⁸. Las contradicciones internas que tradicionalmente habían caracterizado a la Libia del Coronel Muammar El Gadafi, emergieron el día 15 de febrero de 2011¹⁴⁹⁹. Los levantamientos comenzaron primero en la capital, Trípoli, cuando los manifestantes invadieron las plazas principales de la ciudad y se arrestó a Fathi Terbil, un conocido abogado defensor de los derechos humanos¹⁵⁰⁰; después en Bengasi, la segunda ciudad libia, con 700.000 habitantes, y se extendieron posteriormente a Tobruk, Tajurah,

¹⁴⁹⁸ Para algunos autores de ideas próximas a la izquierda, las revoluciones árabes fueron vistas como movimientos liberadores y pusieron grandes esperanzas en ellas. Así BASSETS (2012), p. 10: son revueltas que terminan siendo directamente políticas, pero que empiezan como protestas contra el desempleo, el precio de los alimentos, la pobreza, las desigualdades y la corrupción; finalmente, se convierten en una contestación al sistema, a partir sobre todo de una impugnación de la representación política. Es una impugnación de la política y de su subordinación a la economía; impugnación de la desregulación y de las privatizaciones a costa del bienestar y el desarrollo. No hay que olvidar que las dictaduras árabes se han caracterizado por una liberalización salvaje y corrupta de sus economías. Los protagonistas son los miembros de una nueva generación sin horizontes vitales.

¹⁴⁹⁹ ECHEVARRÍA JESÚS (2011), p. 184: Libia era una sociedad tribal de tan sólo 6'5 millones de habitantes, mantenida unida con una combinación de concesiones económicas y de represión, una inestabilidad endémica en la región de Cirenaica, y la escasez de efectivos en unas reducidísimas Fuerzas Armadas y de Seguridad.

¹⁵⁰⁰ Además de la detención de Terbil, la Comisión Internacional de Investigación encargada de investigar todas las presuntas violaciones de las normas internacionales de derechos humanos en la Jamahiriya Árabe Libia, establecida por la Resolución S-15/1 del Consejo de Derechos Humanos, el 25 de febrero de 2011, constató la detención de otras personalidades, como la de Jamal al Haji, el 1 de febrero, la de Farag Sadiq al-Mahdi y Alí Hmeid, el 16 de febrero, los cuales habían instado a que se hicieran manifestaciones públicas [Doc. A/ARC/14/44, p. 12, *apud* nota 9].

Misratah, Darnah o Al Baida¹⁵⁰¹. Ya el día 17 de febrero, la policía antidisturbios se enfrentó a los manifestantes utilizando gases lacrimógenos y las defensas; pero también abriendo fuego con munición de guerra, ocasionando varios muertos. También las revueltas fueron duramente reprimidas en todo el país, sin temer en absoluto hacer uso de la fuerza¹⁵⁰². Por su parte, los rebeldes asaltaron comisarías y cuarteles desde los primeros momentos haciéndose con armas de todo tipo que empleaban contra las Fuerzas Armadas y los Cuerpos de Seguridad¹⁵⁰³.

¹⁵⁰¹ ECHEVARRÍA JESÚS (2011), p. 184: excepto Trípoli, todas las otras ciudades habían vivido en los últimos veinte años episodios violentos de contestación al régimen, protagonizadas en casi todos los casos por yihadistas salafistas ligados al Grupo Islámico Combatiente Libio (GICL), una franquicia de Al Qaeda creada a partir de los diversos segmentos de oposición al gobierno que consideraban apóstata a Gadafi desde la década de los ochenta.

¹⁵⁰² La Comisión Internacional de Investigación, compuesta por tan sólo tres personas, se encontró con muchas dificultades para cumplir su misión. En primer lugar recibió un amplio mandato con un plazo muy breve; en segundo, tuvo que hacer frente a importantes cuestiones de seguridad y obstáculos logísticos y administrativos; además se vio impedida de viajar a los lugares donde continuaban los enfrentamientos; el conflicto armado y las condiciones especialmente represivas en determinadas zonas contribuyeron en gran medida a crear un entorno en el cual numerosas víctimas y posibles testigos tenían o podían temer hablar de sus experiencias por los riesgos que ello conllevaba para ellos y sus familias; por último se siguieron denunciando violaciones durante los trabajos de la Comisión, lo que produjo un aumento masivo de posibles infracciones por investigar. Aun así, se reunió con más de 350 personas, incluido personal médico, detenidos y desplazados; se entrevistaron con funcionarios de los Gobiernos de Túnez, Egipto y Libia, con representantes del Consejo Nacional de Transición y miembros de Naciones Unidas, se visitaron lugares, se examinaron fotografías, se examinaron informes médicos y de Organizaciones internacionales y se estudiaron documentos aportados por ONG's. Los casos documentados de personal fallecido por el uso de armas de fuego por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad durante las primeras manifestaciones son de 245 y *varios* en distintas poblaciones. De ahí la Comisión extrae que existen pruebas suficientes que indican que las fuerzas gubernamentales hicieron un uso excesivo de la fuerza contra los manifestantes, al menos durante los primeros días de las protestas, produciendo *considerables muertos y heridos*, así como que la naturaleza de las lesiones infligidas en varios lugares, con una elevada proporción de los heridos o muertos que presentaban disparos en la cabeza o la parte superior del cuerpo, indicaba que se disparó a matar. Respecto a las detenciones arbitrarias, la Comisión refleja que, según la información recibida: «[...] las fuerzas del Gobierno detuvieron o recluyeron a cientos de civiles en muchas ciudades y pueblos de toda Libia»; los interrogados informaron que, tras la represión de las manifestaciones, se tomaron represalias contra las personas que las habían organizado o que habían participado en ellas; que si algunos quedaron en libertad tras la detención, otros fueron entregados a las autoridades y se sospecha que fueron recluidas en centros de detención o cárceles de Trípoli, o fueron trasladadas a centros de detención en Ianzana, Al-Jdaydah y Abu Salim. Documenta la Comisión la desaparición de 946 personas, especialmente en la zona de las montañas de Nafusa. Igualmente, informa que *muchas personas* habían sido víctimas de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, aunque cite expresamente solamente las declaraciones de tres testigos. También manifiesta la Comisión que escuchó *en reiteradas ocasiones* que las fuerzas gubernamentales habían impedido que la población tuviera acceso a tratamiento médico después de las manifestaciones, aunque sus fuentes fueron las revelaciones de siete testigos, de profesionales de un equipo médico, y de la fundación Alkarama. Para finalizar, se recoge que fueron cortados nudos de comunicaciones terrestres, impedido o restringido el acceso a internet, bloqueado los teléfonos móviles y la detención, expulsión, encarcelación y asesinato de periodistas y personal de medios de comunicación [Doc. A/ARC/14/44, pp. 25-44].

¹⁵⁰³ Parece ser que el 24 de febrero los sublevados habían tomado el control de Tobruk, Bengasi, Misrata y Zuwarah [Doc. A/HCR/17/44, p. 13].

Esto ha llevado a decir a algún autor, como BERMEJO GARCÍA que los combates que se desarrollan en torno al 20 de febrero no eran entre población civil y fuerzas gubernamentales, sino entre *combatientes* rebeldes y fuerzas de Gadafi, y es así porque una población que se levanta en armas, que tiene un mando responsable, como era el caso, y que controla efectivamente parte del territorio, reúne todos los requisitos para aplicar el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y lo establecido en el Protocolo II adicional de 1977 a dichos Convenios; es decir, se trataba ya de una guerra civil¹⁵⁰⁴.

Sin embargo, el 22 de febrero, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, efectuó un llamamiento al gobierno de Trípoli para que dejaran de utilizar la violencia contra los manifestantes, manifestando que tales actos podrían ser considerados crímenes contra la humanidad. A su vez, los Asesores Especiales subrayaron que el comportamiento del régimen y los actos realizados podrían calificarse de crímenes de lesa humanidad, insistiendo en que el régimen cumpliera con su obligación de proteger. El 23 de febrero, el Secretario General reiteró la misma advertencia y designó la crisis como un problema humano de protección y recordó a las autoridades libias y al Consejo de Seguridad sus respectivas responsabilidades¹⁵⁰⁵. Éste último, en una nota de prensa condenó el uso de la violencia por parte de las autoridades libias y pidió que cesasen inmediatamente, e instó a que se permitiera el acceso a las agencias humanitarias y que se asumiera la obligación de proteger. Por su parte la Liga de Estados Árabes, prohibió a Libia participar en sus reuniones hasta que el gobierno se ocupase de las reivindicaciones de los opositores y cesase la violencia. El Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana manifestó su condena contra: «[...] el indiscriminado y excesivo uso de la fuerza, así como el de armas letales contra pacíficos manifestantes, en violación de los derechos humanos y del Derecho internacional humanitario, en

¹⁵⁰⁴ BERMEJO GARCÍA (2011), pp. 17–18. En igual sentido LÓPEZ–JACOISTE DÍAZ (2011), p. 117. En el informe de la Comisión Internacional de Investigación se establecen claramente dos fases en el conflicto libio: una primera que es la respuesta del Gobierno a las manifestaciones pacíficas y una segunda que comenzaría a finales de febrero en que habría estallado una conflagración armada entre las fuerzas armadas de la oposición y las fuerzas gubernamentales [Doc. A/HCR/17/44, pp. 12–13].

¹⁵⁰⁵ Los datos están tomados de LÓPEZ–JACOISTE DÍAZ (2011), p. 112: El 25 de febrero el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas estableció una comisión de investigación para aclarar la situación e instó a la Asamblea General que suspendiera a Libia como miembro de dicho Consejo, lo que así sucedió.

respuesta a las aspiraciones del pueblo libio a una democracia, reforma política, justicia y desarrollo socioeconómico»¹⁵⁰⁶.

Mientras tanto, a finales de febrero se desarrollaba ya un auténtico conflicto armado entre las fuerzas militares y los Cuerpos de Seguridad, leales a Gadafi, y los rebeldes, los manifestantes y opositores al gobierno. Las batallas se desarrollaron en diversas ciudades del país. Bengasi, al Este, se mantuvo bajo control de los rebeldes; las zonas de Al-brega y Adjabiya fueron bombardeadas por la aviación, y en Misrata se producían combates, con abundante apoyo aéreo, por el control de la ciudad. Trípoli estaba bien asegurada, con sus centros de mando y control intactos, y las unidades acorazadas desplegadas en Sebha y las áreas de Sirte permitían al régimen asegurarse el control en el resto del país mientras lanzaba ofensivas contra los sublevados que se habían hecho fuertes en la Cirenaica¹⁵⁰⁷.

1-. La reacción de la comunidad internacional

Respecto al comportamiento de la sociedad internacional, puede convenirse con el profesor BERMEJO que todo indica que empezó a ocuparse del caso libio una vez que se constató que el régimen estaba dispuesto a defenderse contra los rebeldes a cualquier precio, rebeldes que ya no eran pura y simplemente población civil, sino ya combatientes, y se temía no sólo por las represalias que esto pudiera conllevar, sino también por las esperanzas puestas en los sublevados, no sólo democráticas, sino también políticas. Esta sociedad internacional empezaría a tomar determinadas posiciones en defensa de la *población civil que ya no era tan civil*, invocando la protección de los derechos humanos, entre otros motivos porque no estaba dispuesta a que, una vez que Ben Alí, en Túnez, y Mubarak, en Egipto, hubiesen dejado el poder, permaneciera en el mismo el Coronel Gadafi¹⁵⁰⁸.

Por lo que atañe a las violaciones de los derechos humanos, el informe de la Comisión Internacional de Investigación, creada a instancias del Consejo de Derechos

¹⁵⁰⁶ BERMEJO GARCÍA (2011), pp. 20–21: apunta el autor que sorprende, por no habitual, el activismo de las Organizaciones regionales y del propio Secretario General de las Naciones Unidas, quienes, por otro lado, no proporcionaron datos concretos sobre la situación, cuando el conflicto ya era una realidad sobre el terreno.

¹⁵⁰⁷ LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ (2011), *ibidem*; ECHEVARRÍA JESÚS (2011), p. 187.

¹⁵⁰⁸ BERMEJO GARCÍA, *op. cit.*, p. 19.

Humanos de Naciones Unidas, presentado el 1 de junio, durante el conflicto armado se identificaron graves violaciones del Derecho internacional humanitario y del Derecho internacional penal, sobre todo por parte de las fuerzas gubernamentales, aunque también por parte del bando rebelde, si bien en menor número y grado –lo que es normal, puesto que iban perdiendo y controlaban menos territorio–. Se documentaron numerosas detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, torturas y otras formas de trato inhumano; se recogen testimonios de actos del ejército libio impidiendo el acceso a los socorros médicos de algunas personas; se citan la represión brutal de la libertad de expresión y la negación de acceso a los periodistas al lugar de los hechos; se consignan testimonios de ataques contra civiles y objetivos civiles, incluso contra personal y transportes sanitarios; se habrían usado minas antipersonal y armas de fósforo; se habrían empleado mercenarios y menores de dieciocho años en los combates; por último se efectúa una especial referencia al uso de violencia sexual como arma de guerra. Ahora bien, conviene apuntar que muchos de estos datos fueron recabados mediante testigos; pero también se pusieron en duda por ONG's. como Amnistía Internacional y Human Rights Watch¹⁵⁰⁹. Ahora bien, con todo lo que conlleva una guerra civil, ¿pueden considerarse estas violaciones tan graves y masivas como para requerir la intervención por la fuerza de una coalición internacional contra uno de los dos bandos?

Indudablemente, según el informe de la Comisión Internacional de Investigación, varios cientos de civiles fueron muertos o heridos en los primeros días durante manifestaciones pacíficas mediante el empleo de armas de fuego. Igualmente sumarían más de un millar las detenciones arbitrarias y las desapariciones forzadas. Y hubo torturas y tratos inhumanos y degradantes. En su afán por reprimir las manifestaciones, el Gobierno libio incumplió su responsabilidad de proteger e infringió normas fundamentales para la protección de los derechos humanos. El número, como ya se ha expresado con anterioridad, tratándose de seres humanos, no es únicamente una cuestión de matemática pura. Existían razones para intervenir, poner fin a la situación y exigir responsabilidades, cómo también existieron en Siria; pero aquí se decidió intervenir y en Siria no.

¹⁵⁰⁹ LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ (2011), pp. 115–118: respecto el empleo de minas antipersonal, Libia no firmó la Convención de Ottawa de 1997 y no puede afirmarse que su empleo esté prohibido en virtud del Derecho internacional consuetudinario. El resto de conductas sí que infringirían el IV Convenio de Ginebra y el artículo 8.2.b) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Otra cuestión es la composición del Consejo Nacional de Transición (CNT), órgano político que se erigió como representante de los rebeldes. Existía una inmensa diversidad ideológica y de origen de sus miembros. Algunos, habían desempeñado una actividad notable en el seno del régimen de Gadafi, como es el caso del Presidente, Abdel Jalil, antiguo Ministro de justicia. Otros se sospechaba que habían sido o eran miembros de Al Qaeda. Salvo algunas excepciones, pocos poseían experiencia democrática¹⁵¹⁰. Y, sin embargo, se apostó claramente por ellos.

Ante la insistencia de Francia y del Reino Unido, apoyados dubitativamente por Estados Unidos, y Líbano¹⁵¹¹, el Consejo de Seguridad se hizo cargo de la situación, adoptando la Resolución 1970, de 26 de febrero¹⁵¹². En ella, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta, en concreto su artículo 41, se exige que se ponga fin de inmediato a la violencia y se pide que se acuerden las medidas para satisfacer las demandas legítimas de la población; se insta al Gobierno a actuar con la máxima medida, respetar los derechos humanos y el Derecho internacional humanitario; se conmina a proteger a todos los ciudadanos extranjeros y sus activos, y a facilitar la salida de los que deseen abandonar el país; se pide garantizar la entrada de socorros humanitarios; se exhorta a levantar inmediatamente todas las restricciones impuestas a los medios de comunicación; decide remitir la situación existente en el país desde el 15 de febrero al conocimiento del Fiscal de la Corte Penal Internacional; se impone un embargo a la importación y exportación de armas con destino a la Jamahiriya Árabe Libia; impone la prohibición de viajar a determinadas personalidades del régimen relacionadas en el Anexo I y decreta la congelación de activos en el exterior de una serie de funcionarios y autoridades libias expresadas en el Anexo II de la Resolución¹⁵¹³.

¹⁵¹⁰ BERMEJO GARCÍA (2011), p. 15.

¹⁵¹¹ BERMEJO GARCÍA, *op. cit.*, p. 23.

¹⁵¹² BERMEJO GARCÍA, *op. cit.*, p. 23.

¹⁵¹³ Doc. S/RES/1970. BERMEJO GARCÍA (2011), p. 24–25, subraya que la Resolución fue adoptada por unanimidad; pero ello no implica que no hubiera diferentes aproximaciones a la hora de encarar el caso libio. Rusia y China, y en parte Brasil e India, mantuvieron una posición de firmeza frente a la violencia desencadenada, aunque esperaban que la solución se alcanzase por medios pacíficos. En el otro extremo estaban Francia, Reino Unido, Estados Unidos y Líbano. Sobre el alcance de esta Resolución y la respuesta de algunos Estados y de la Unión Europea, puede consultarse LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ (2011), pp. 139–142.

No obstante, algunos Estados, como Francia y el Reino Unido deseaban ir más lejos y empezaron a pensar en medidas coercitivas, concretamente en una zona de exclusión aérea¹⁵¹⁴.

En lo que concierne a la situación sobre el terreno, la Comisión Internacional de Investigación dice haber recibido considerable información de testigos sobre ataques intencionados o discriminados contra la población civil o ataques con consecuencias desproporcionadas para los civiles, concretamente en tres lugares en particular: Ajdabiya, las montañas de Nafusa y Misrata, si bien poseía constancia que también se habían producido en otras zonas. En la primera se habría usado artillería y granadas propulsadas por cohetes –tres miembros de una familia resultaron muertos y otros dos heridos–. En la zona de las montañas se habrían disparado morteros y cohetes *Grad* en zonas residenciales, causando *gran cantidad de víctimas civiles*. En Misrata la Comisión escuchó varios relatos de ataques indiscriminados, aunque el número exacto de víctimas civiles no se ha determinado. El 11 de abril, la Directora Regional del UNICEF para el oriente Medio y el Norte de África habría verificado, por lo menos, veinte muertes y muchas más heridas causadas por la metralla de morteros, carros de combate y fusilería. Según medios de comunicación –*Mail y Guardian Online*–, un médico y administrador de alto rango del principal hospital de la ciudad indicó que el 18 de abril había unos mil muertos y tres mil heridos. Por su parte, la Organización Mundial de la Salud anunció que, aunque los registros médicos se habían visto muy afectados por el conflicto, las cifras reunidas indicaban que había diariamente un promedio de doce muertos y setenta heridos. Ahora bien, la Comisión confiesa que si bien pudo establecer que numerosos civiles (incluidos niños) habían resultado muertos o heridos, *no le fue posible determinar todas las circunstancias de los ataques para poder evaluar si fueron intencionados, indiscriminados o desproporcionados*, a pesar de haber recibido testimonios de disparos por parte de fuerzas del Gobierno en los puestos de control y las denuncias de fuego de francotiradores desde edificios elevados¹⁵¹⁵.

Respecto a ataques contra bienes culturales o lugares de culto, declaraciones testimoniales y fotografías daban cuenta de disparos efectuados contra las mezquitas, probablemente dirigidos a personas que salían después de la oración del viernes o después

¹⁵¹⁴ BERMEJO GARCÍA (2011), p. 25.

¹⁵¹⁵ Doc. A/HCR/17/44, pp. 46–48.

de ceremonias religiosas por los que habían muerto durante la crisis. Ahora bien, la Comisión apunta que se requerirá mayor investigación: «[...] para determinar si los ataques fueron intencionados o incidentales». También se recibió información de la destrucción por parte de las fuerzas gubernamentales del palacio Ben Niran, un sitio de importancia cultural para la comunidad amazigh, en las montañas de Nafusa. Por lo que concierne a bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, también en las montañas de Nafusa, se dio cuenta de la matanza de reses y de incendio de cosechas, e incluso del envenenamiento de pozos de agua. La Comisión concluye que en algunos casos la destrucción pudo ser deliberada y en otros podría tratarse de daños colaterales¹⁵¹⁶.

Igualmente se recogen los asedios prolongados en ciudades o zonas enteras de las montañas de Nafusa y Misrata, y más brevemente en Ajdabiya, Az Zawiyah y Zuwarah, con objeto de impedir la llegada de alimentos y otros suministros esenciales. En Misrata un barco en el que se realizaban actividades humanitarias fue atacado por fuerzas del Gobierno. Así mismo, se recopila una serie de ataques a personal, instalaciones y medios de transporte sanitarios protegidos, o a la detención y traslado de personal herido alojado en los hospitales¹⁵¹⁷. De igual modo, se ha denunciado el uso péfido de vehículos con los emblemas de la Cruz y Media Luna Rojas, como trampa para infiltrar tropas en las ciudades que luego disparaban contra los civiles en las calles.

En lo relativo al empleo de armas prohibidas, la Comisión resume que se emplearon balas expansivas por parte de las fuerzas de Gadafi, aunque se requerirían mayores investigaciones, en particular la opinión especializada de patólogos militares y forenses; también se consigna la utilización de municiones en racimo, concretamente de granadas de mortero MAT–120 milímetros, las cuales se abren en el aire y dispersan veintiuna submuniciones en una amplia zona, en el intento de recuperar el control de la ciudad de Misrata; también se denuncia el uso de minas, armas de fósforo y de fuego de mortero en el interior de zonas pobladas¹⁵¹⁸.

Sobre la utilización de mercenarios, la Comisión considera haber establecido que hubo extranjeros que tomaron parte en el conflicto, e incluso cometieron violaciones de derechos humanos, especialmente del lado de las fuerzas del Gobierno; sin embargo,

¹⁵¹⁶ Doc. A/HCR/17/44, p. 48.

¹⁵¹⁷ Doc. A/HCR/17/44, pp. 49–50.

¹⁵¹⁸ Doc. A/HCR/17/44, pp. 52–55.

serían precisas más investigaciones para determinar si esos individuos armados entraban en la categoría de *mercenarios* conforme a las disposiciones del Derecho internacional¹⁵¹⁹.

Tampoco podía estar ausente en este conflicto la violencia sexual. Aunque la Comisión dice que numerosas personas con las que se reunió hablaron de violaciones cometidas por las Fuerzas Armadas libias, lo cierto es que únicamente tuvo oportunidad de hablar con una sola víctima, Iman al-Obeidi, cuyo caso tuvo un abundante eco mediático. Aunque el número de casos denunciados es pequeño, se subraya las dificultades para reunir pruebas, incluida la renuencia de las víctimas a revelar información debido al trauma, la vergüenza y el estigma vinculados con denuncias de agresión sexual. También se recibieron testimonios de violencia sexual por parte de las fuerzas de la oposición. Como en otros supuestos, la Comisión concluye que escuchó muchos casos de agresiones, pero que no pudo comprobarlos, por lo que sería necesaria una investigación más exhaustiva¹⁵²⁰.

La Comisión revela tener conocimiento de la participación de menores de dieciocho años en el conflicto, tanto del lado de las fuerzas leales al Gobierno, como en el bando de los rebeldes; pero reconoce que se necesitan mayores averiguaciones e investigaciones, en estrecha cooperación con los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, en especial el UNICEF y la Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños en los conflictos armados, así como con las ONG's¹⁵²¹.

Por último, de la comisión de actos violentos contra trabajadores extranjeros, se recoge que fueron objeto de los mismos por parte de los dos bandos¹⁵²².

Esto es lo que se conocía sobre Libia en el mes de junio de 2011, casi un mes más tarde de haber comenzado las operaciones militares extranjeras. Un año más tarde la Comisión Internacional de Investigación que había prolongado sus trabajos por Resolución 17/17 del Consejo de Derechos Humanos, pudo afinar más.

¹⁵¹⁹ Doc. A/HCR/17/44, pp. 55–58.

¹⁵²⁰ Doc. A/HCR/17/44, pp. 62–65.

¹⁵²¹ Doc. A/HCR/17/44, pp. 65–67.

¹⁵²² Doc. A/HCR/17/44, pp. 58–62.

Respecto al uso de armas de fuego contra los manifestantes, se tuvo constancia de que se utilizaron en Trípoli, Misrata, Al Zawiyah y Zintan, y que tuvo un especial protagonismo la 32 Brigada. Respecto a ejecuciones ilegales, se constataron que ocurrieron en Al Khums, Al Qalaa, en la base de la 32 Brigada en Yarmouk, en un centro clandestino de detención en Gargur, en Bab Al Aziziyah y Bani Walid. La Comisión confirmó que las detenciones arbitrarias por las fuerzas de Gadafi constituyeron una práctica constante hasta la desintegración del Gobierno; en algunos casos los detenidos eran ejecutados y se confirman docenas de casos de desaparición. La tortura fue empleada durante los arrestos o las búsquedas en las viviendas de personas sospechosas de ser miembros de los rebeldes; se recurrió a ella inmediatamente después de los arrestos y durante los interrogatorios sobre la estrategia de los sublevados y la localización de armas; se utilizó en los centros no oficiales de detención, incluidos Yarmouk y Al Khums. Según declaraciones testimoniales, la violencia sexual fue practicada contra hombres detenidos en Abu Salim y hombres y mujeres detenidos en Ein Zara. La Comisión visitó varias áreas afectadas por los combates, como Misrata, AlZawiyah, Nalut, Yafran, Zintan y Sirte, constatando que las fuerzas de Gadafi usaron armas indiscriminadamente, así como otras prohibidas por algunas naciones, incluidas minas, bombas de racimo, causando considerables sufrimientos a la población civil y daños a bienes civiles. No se encontraron evidencias, sin embargo, de la utilización de armas químicas, municiones de fósforo o balas explosivas. También se recibieron alegaciones de ataques a hospitales, personal médico y ambulancias en Al Zawiyah, Misrata, Trípoli y Yafran. Personal sanitario que atendía a los rebeldes fue objeto de asesinatos, arrestos arbitrarios y detenciones acompañadas de torturas. Las fuerzas gubernamentales atacaron lugares de oración, como la mezquita de la avenida central de Al Zawiyah, aunque también se concluyó que en algunas ocasiones edificios civiles, incluidas mezquitas, fueron usadas inadecuadamente por las tropas rebeldes. En cuanto al servicio de mercenarios, si bien se pudo confirmar la existencia de combatientes sudaneses, no se llegó a probar que recibieran una paga mayor o una compensación sustancialmente superior a lo recibido por el resto de fuerzas lealistas e incluso algunos eran residentes en Libia, por lo que no se puede afirmar que fueran «mercenarios» en el sentido otorgado por el Derecho internacional. Sí se pudo

comprobar el reclutamiento de menores de dieciocho años y actos de pillaje durante el conflicto¹⁵²³.

Pero también las tropas rebeldes violaron las normas sobre derechos humanos y el Derecho internacional humanitario. Así, un grupo de chadianos fueron ejecutados en Bengasi en febrero de 2011. Igualmente fueron pasados por las armas soldados lealistas capturados en Al Zawiyah, Al Bayda, Darnah y en el hotel Mahari de Sirte; fueron ejecutadas y torturadas, además de los prisioneros, aquellas personas consideradas como leales al régimen o elementos sospechosos de ser mercenarios. Igualmente se arrestaron en masa a antiguos militares y oficiales de policía, detenciones que se prolongaron hasta enero de 2012. Testimonios recabados en Misrata, Trípoli, Al Zawiyah, Tajoura y Zintan citaron caso de torturas a los detenidos por las Brigadas rebeldes, Comités de seguridad, Consejos militares o por el Gobierno interino: los detenidos eran especialmente vulnerables a las torturas durante el primer día de la detención, en el transcurso de los interrogatorios o cuando eran trasladados a otros centros de detención. Se ha documentado que existieron numerosos casos de tortura y malos tratos contra la población de la zona de Tawergah por parte de los sublevados de Misrata. Contra los miembros de esta etnia existió un especial ensañamiento: a los asesinatos, arrestos arbitrarios y torturas habría que añadir la destrucción de sus viviendas hasta hacerlas inhabitables. Igualmente, los rebeldes de Zintani se encarnizaron contra la comunidad de Mashashiyan. Tampoco eludieron la violencia sexual, especialmente en los centros de detención. La Comisión se hizo eco del uso indiscriminado de armamento de grueso calibre –ametralladoras de 14’5 milímetros y cañones de 23 milímetros– y de ataques contra la población civil percibida como partidaria del régimen; numerosos edificios presentaban impactos de munición de 106 y 107 milímetros de artillería cohete, es decir, se utilizaron municiones no guiadas en áreas residenciales, en violación del principio de distinción. Así mismo, se recurrió a un uso limitado de minas, se reclutaron menores de dieciocho años y se cometieron actos de pillaje en Abu Kammesh, Al Zawiyah, Awaniya, Bani Walid, Garabulli, Tabergha,

¹⁵²³ Doc. A/HCR/19/68, pp. 6–18. Una descripción más detallada se encuentra en el Anexo I de Doc. A/HCR/19/68, *Advance Unedited Version*, 2 de marzo de 2012, pp. 51–160; http://www.nytimes.com/interactive/2012/03/03/world/africa/united-nations-report-on-libya.html?_r=0.

Tiji, Trípoli y Sirte. A todo esto habría que añadir la muerte en extrañas circunstancias de Muammar y Mutadin Gadafi¹⁵²⁴.

De este modo, la Comisión concluyó que las fuerzas de Gadafi cometieron crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra; y también los rebeldes; aunque éstos: «[...] in a climate of impunity»¹⁵²⁵. Esto ha llevado a afirmar que se ha protegido más a los militares rebeldes y a los civiles armados que luchaban contra las fuerzas gubernamentales que a los civiles, civiles inocentes que estaban siempre en el bando rebelde y nunca en el gubernamental¹⁵²⁶.

A lo largo del mes de marzo de 2011, y dada la situación en el interior del país, a nivel internacional los acontecimientos se fueron precipitando. Estados Unidos empezó a compartir con Francia y el Reino Unido la idea de que Gadafi debía dejar el poder y se decantaba hacia el establecimiento de una zona de exclusión aérea. El 5 de marzo el CNT se declaró como único representante de Libia y dejó claro que se proponía liberar el Estado del Gobierno del Coronel. El 10 de marzo Francia reconoció al CNT como el único representante legítimo del pueblo libio, a pesar de que las fuerzas gubernamentales libias avanzaban en todos los frentes. Parece ser que los países partidarios de la zona de exclusión lo que querían era que se aprobara en el Consejo de Seguridad la propuesta de resolución que estaban preparando y que iba, en realidad, más allá de la simple zona de excepción aérea que estaban negociando con sus aliados, aunque cabe resaltar que dicha propuesta, impulsada sobre todo por Francia y el Reino Unido, tenía muy pocas posibilidades de éxito, debido a la más que probable oposición de China y de Rusia, miembros permanentes del Consejo, y de Alemania, Brasil e India; no obstante la correlación de fuerzas iba a cambiar rápidamente a partir del momento en que varias Organizaciones regionales tomaron posición sobre la crisis libia¹⁵²⁷.

El 7 de marzo el Consejo de Cooperación del Golfo reclamó al Consejo de Seguridad a que adoptara todas las medidas necesarias para proteger a los civiles,

¹⁵²⁴ Doc. A/HCR/19/68, pp. 6–18; Anexo I de Doc. A/HCR/19/68, *Advance Unedited Version*, 2 de marzo de 2012, pp. 51–160; http://www.nytimes.com/interactive/2012/03/03/world/africa/united-nations-report-on-libya.html?_r=0.

¹⁵²⁵ Doc. A/HCR/19/68, p. 21. La diferencia estriba en que si las tropas leales al régimen de Gadafi cometieron estos crímenes durante la Fase 1 del conflicto (las protestas, del 15 de febrero al resto del mes) y la Fase 2 (conflicto armado, desde febrero a octubre de 2011), los rebeldes los llevaron a cabo durante la Fase 2 y la Fase 3 (posconflicto, de octubre de 2011 a enero de 2012).

¹⁵²⁶ BERMEJO GARCÍA (2011), pp. 36–37.

¹⁵²⁷ BERMEJO GARCÍA, op. cit., p. 28.

incluyendo una zona de exclusión aérea, y que condenara los crímenes cometidos contra la población, el uso de armas pesadas y el reclutamiento de mercenarios. El 8 de marzo se reunió el Comité de Representantes Permanentes de la Organización de la Conferencia Islámica, adhiriéndose a la propuesta del Consejo de Cooperación del Golfo de establecer una zona de exclusión aérea sobre Libia, si bien se excluía expresamente la opción de iniciar operaciones terrestres. El 10 de marzo, nuevamente el Consejo de Cooperación del Golfo, declaró que el régimen libio había perdido toda legitimidad y solicitó a la Liga Árabe que iniciase los contactos con el CNT¹⁵²⁸. Con todo, la intervención de la Liga Árabe fue decisiva para la adopción de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad¹⁵²⁹. El 12 de marzo, ésta solicitó al Consejo que se impusiera de inmediato una zona de exclusión aérea y se establecieran zonas seguras en lugares expuestos a los bombardeos como medida de precaución que permitiese la protección del pueblo libio y de los extranjeros residentes en Libia, aunque respetando la soberanía y la integridad territorial de los Estados vecinos; también se pedía que se cooperara con el CNT para ofrecerle apoyo urgente y permanente y que se protegiese a los civiles de las violaciones graves y delitos cometidos por las autoridades libias¹⁵³⁰. Fue la Resolución 7360 de la Liga Árabe la que evitó el bloqueo del Consejo de Seguridad, al vencer las reservas de China y de Rusia, que pasaron de una oposición a una abstención¹⁵³¹.

El contexto en que se adoptó la Resolución 1973, de 17 de marzo, del Consejo de Seguridad era que las Fuerzas Armadas libias se encontraban a las puertas de Bengasi, se disponía de poca información sobre lo que ocurría a nivel humanitario –el informe de la Comisión Internacional de Investigación fue remitido el 15 de junio– y nadie queriendo asumir ninguna responsabilidad ante lo que pudiera ocurrir en la ciudad sitiada, incluyendo una eventual represalia contra los civiles¹⁵³².

¹⁵²⁸ BERMEJO GARCÍA (2011), p. 28: subraya el autor (p. 29), la rivalidad existente entre el líder libio y Arabia Saudí, así como con otros países del Golfo Pérsico.

¹⁵²⁹ BERMEJO GARCÍA, op. cit., p. 29; LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ (2011), p. 138.

¹⁵³⁰ *Vid.* Doc. S/2011/137, donde se recoge la Resolución 7360, de 12 de marzo de 2011, de la Liga de Estados Árabes. Según BERMEJO GARCÍA, op. cit., p. 29, en la reunión de la Liga Árabe estuvieron presentes sólo once Estados miembros, siendo la mayoría de ellos Estados del Golfo; se opusieron a la resolución Argelia y Siria.

¹⁵³¹ LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, op. cit., p. 138: así lo habrían manifestado los representantes de ambos países.

¹⁵³² BERMEJO GARCÍA, op. cit., pp. 31–32: por eso, precisamente los promotores de la Resolución tuvieron que admitir modificaciones en su propuesta, aceptando que la intervención debería realizarse sin ocupación del terreno, ya que esto no estaban dispuestos a admitirlo los Estados que se abstuvieron en la votación: China, la Federación Rusa, Alemania, Brasil e India. Subraya este autor que la Resolución surgió

2-. La Resolución 1973, de 17 de marzo de 2011, del Consejo de Seguridad, y su aplicación.

Según algún autor, la Resolución 1973 (2011) representó para la comunidad internacional un *multilateral constitutional moment* porque se adhirió a una cuestión de interés público y fue comparativamente imparcial en sus decisiones sobre la misma, representando la transformación del sistema de Westfalia en un ámbito donde la soberanía y los derechos humanos estaban al mismo nivel¹⁵³³.

Para GUTIÉRREZ ESPADA el núcleo duro de la Resolución consiste en la prohibición de vuelos y también *la protección de los civiles*. En ambos casos, el Consejo autoriza a los Estados que hayan comunicado su intención de contribuir a la aplicación de la Resolución al Secretario General de Naciones Unidas y al de la Liga Árabe, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales, a que *adopten todas las medidas*, fórmula que proviene de la Resolución 678 (1990) del Consejo que autorizó la *Guerra del Golfo*, para hacer cumplir la prohibición de vuelos en territorio libio y para; «[...] proteger a los civiles ya las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia, incluido Benghazi»¹⁵³⁴.

Para el representante de los Países Bajos ante el Consejo de Seguridad, con ocasión del debate del 10 de mayo de 2011 sobre *la protección de los civiles en los conflictos armados*, la responsabilidad de proteger y la protección de los civiles son dos principios distintos. El primero se centra en cuatro crímenes concretos: el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. El segundo tendría un alcance más amplio, ya que su objetivo es proteger la seguridad general, la dignidad y la integridad de todos los seres humanos, mientras que, al mismo tiempo, se centraría en las situaciones de conflicto¹⁵³⁵. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ se adhiere a esta opinión: la protección de los civiles y la responsabilidad de proteger tienen una muy

sin mucha *legitimidad* internacional, pues la población de los países que se inhibieron era más del doble de la de aquellos que votaron a favor.

¹⁵³³ POWELL (2012), p. 303.

¹⁵³⁴ GUTIÉRREZ ESPADA (2011), p. 57.

¹⁵³⁵ GUTIÉRREZ ESPADA, op. cit., p. 70.

estrecha relación, si bien ambos principios tienen orígenes distintos, aunque contenidos complementarios¹⁵³⁶.

La Resolución 1973 (2011) habría añadido un importante parámetro jurídico en la definición de los objetivos que podrían ser atacados. En su planificación era prioritario que el programa de acción se conformase no sólo con las obligaciones del Derecho humanitario, sino proveer a: «[...] to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack» e imponer una *no-fly zone* en función de este objetivo. La finalidad de proteger a los civiles podía realizarse según diversas modalidades operativas. En un extremo, el mandato podía entenderse limitado a las acciones contra los objetivos militares concretamente implicados en ataques indiscriminados, durante el período en que fueran conducidos; en la parte opuesta, podrían considerarse autorizadas acciones que buscaran una degradación genérica de las capacidades militares de la parte responsable de los ataques, sobre el supuesto que, de este modo, se reducirían las posibilidades de llevar a cabo actos similares¹⁵³⁷.

Tres países occidentales –Francia que actuaba como líder, Gran Bretaña y Estados Unidos– iniciaron el 19 de marzo un ataque aéreo contra medios libios para imponer la zona de exclusión aérea en el marco de la denominada Operación *Odisea al Amanecer* (*Odissey darwn*)¹⁵³⁸. Entonces no estaba implicada la OTAN como tal, aunque desde

¹⁵³⁶ LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ (2011), p. 123. Debe ser el Consejo de Seguridad quien, en el ejercicio de las funciones derivadas del artículo 39 de la Carta, determine caso por caso una intervención armada, si una situación concreta pone en peligro la paz y seguridad internacionales, centrándose no sólo en la seguridad del Estado o de una región, sino también en la seguridad humana, ya que puede considerar que una guerra civil, una crisis humanitaria e incluso golpes de Estado contra regímenes elegidos democráticamente constituyen también una amenaza para la paz y seguridad internacionales. GUTIÉRREZ ESPADA (2011), p. 78, considera que concluir sin más de esta reflexión que ha nacido un concepto, como el de la responsabilidad de proteger y distinto de él, que autoriza a la comunidad internacional a intervenir precisamente en situaciones de conflicto armado interno, fuera o más allá de los supuestos concretos de la responsabilidad de proteger, sería ir demasiado lejos y demasiado deprisa; no le parece que la comunidad internacional esté sin más legitimada por el principio de protección de la población civil, más laxo que el de responsabilidad de proteger, para intervenir incluso con la fuerza armada cuando en un conflicto armado interno uno de los dos bandos no respeta los derechos de aquélla. Sobre la protección de los civiles puede consultarse *Securitu Council Report*, 2013, núm. 3: *Protection of Civilians in Armed Conflictis*, 40 pp. Consúltense también el Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, Doc. S/2009/277, así como la Resolución del Consejo de Seguridad 1894 (2009), de 11 de noviembre y la Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 14 de enero de 2009, Doc. S/PRST/2009/1.

¹⁵³⁷ BARTOLINI (2012), pp. 1013–1014; BERMEJO GARCÍA (2011), p. 35.

¹⁵³⁸ ECHEVERRÍA JESÚS (2011), p. 190. Según GUTIÉRREZ ESPADA (2011), p. 66, una veintena de aviones franceses destruyeron una agrupación de carros de combate en las proximidades de Bengasi; poco después buques ingleses y de Estados Unidos lanzaron más de 110 misiles de crucero Tomahawk contra unidades de artillería y sistemas de defensa antiaérea, consiguiendo en menos de veinticuatro horas establecer la zona de prohibición de vuelos establecida en la Resolución 1973 (2011). Según este autor, la

Nápoles se dirigieron parte de las acciones, por las reticencias de Turquía; pero sí lo estaban los Estados Unidos a través de su mando USAFRICOM en Stuttgart. Fue a partir del 27 de marzo cuando la Alianza Atlántica se hizo cargo de imponer la zona de exclusión aérea, en el marco de la Operación *Protector Unificado (Unified Protector)*, mientras que el llamado Grupo de Contacto, creado en Londres, asumía la dirección política¹⁵³⁹.

Tres tipos de acciones habría desarrollado la OTAN sobre territorio libio¹⁵⁴⁰:

- a) Ataques para interferir las operaciones tácticas de las tropas lealistas, en razón del ámbito espacial en el que se desarrollaban, en la proximidad de zonas urbanas, y que representaban una amenaza para la población civil. Igualmente se batieron bienes militares si estaban próximos a estas áreas.
- b) Numerosas acciones contra centros de mando y control, depósitos de municiones, centros de suministro y demás bienes militares conexos con la primera acción, aunque estuvieran distantes de las zonas amenazadas.
- c) Las que perseguían el simple desgaste de las tropas lealistas, con objeto de reducir la capacidad de posteriores ataques indiscriminados contra la población civil¹⁵⁴¹.

destrucción de los carros de combate estaba justificada porque, habida cuenta de las amenazas de represalias que el Coronel Gadafi y su hijo habían hecho públicas sobre los ciudadanos de Bengasi, una vez tomada la ciudad, era posible pensar que estos carros en dirección hacia la ciudad, representaban una amenaza muy seria y muy próxima a la población civil; respecto a lo segundo, porque esas acciones de fuerza resultaban absolutamente imprescindibles para imponer una zona segura de prohibición de vuelos. Personalmente, tengo mis ciertas dudas, salvo que se acepte desde el principio la interpretación laxa de la Resolución 1973 de la que habla BERTOLINI. Los carros de combate, en aquellos momentos, para los únicos que representaban una amenaza era para las fuerzas rebeldes que guarnecían Bengasi, no para los civiles. Respecto a los sistemas antiaéreos, para quien representaban un riesgo era para los cazabombarderos de la coalición que atacaba. Todavía veo menos claro el ataque a las unidades de artillería de campaña, salvo que se considerase que la zona de exclusión de vuelos no era sólo para el vuelo de aeronaves, sino también una *zona de exclusión de fuegos* en que estuviera prohibido el cruce del espacio aéreo por cualquier tipo de proyectil. De todos modos, los misiles iban dirigidos especialmente contra los sistemas antiaéreos, alcanzando más de una veintena de blancos; pero también se atacaron otro tipo de objetivos [<http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/19/libya-air-strikes-gaddafi-france>; <http://es.reuters.com/article/topNews/idESMAE72I0BT20110319>].

¹⁵³⁹ ECHEVERRIA JESUS (2011), *ibidem*.

¹⁵⁴⁰ BARTOLINI (2012), pp. 1017, 1024 y 1026.

¹⁵⁴¹ Sobre la actuación de la OTAN, puede consultarse Anexo I de Doc. A/HCR/19/68, *Advance Unedited Version*, 2 de marzo de 2012, pp. 160–170; http://www.nytimes.com/interactive/2012/03/03/world/africa/united-nations-report-on-libya.html?_r=0.

Esto ha despertado voces en contra de la intervención. La protección de la población civil está condicionada por dos exigencias mínimas que se hallan íntimamente unidas: la necesidad y la protección efectiva de la población, sobre la base de que sólo se debe actuar ante casos de amenazas de ataque armado *inminente* y no podría aceptarse una interpretación amplia del término *amenaza* que considere amparados por la Resolución 1973 (2011) los ataques efectuados contra fuerzas gadafistas ante riesgos que fueran suficientemente claros o próximos. La misma relación directa de causalidad debería haberse guardado respecto a la zona de interdicción de vuelos establecida. Y muy pronto se observó que los ataques de la coalición tenían como objetivo básico, no la protección de la población civil, sino la de las fuerzas rebeldes contra el régimen. El texto de la Resolución presenta una innegable ambigüedad que se ha explotado al máximo hasta desnaturalizar sus términos, llegando a atacar incluso edificios gubernamentales cuya conexión con ataques *in actu* o amenazas de ataque inminente era más que dudosa. Se ha llegado a interpretar que su redacción permitía, incluso, ataques dirigidos a la eliminación física del Coronel Gadafi o su entorno próximo. Bajo el amparo formal de la responsabilidad de proteger, se ha intervenido en una guerra civil en apoyo de un bando y en contra de otro¹⁵⁴².

A partir de los bombardeos de marzo, y durante varios meses, en el campo de batalla se impondría una guerra pendular, caracterizada por unos rebeldes desorganizados que avanzaban única y exclusivamente cuando el apoyo aéreo aliado les despejaba el terreno. En abril, el estancamiento del conflicto se hacía evidente y sus costes empezaban a hacer mella entre los aliados, lo que los llevó a reaccionar por una doble vía: concentrando ataques aéreos en Trípoli para debilitar la capacidad de mando y control del régimen y enviando asesores militares para mejorar las capacidades de combate, de comunicación y coordinación de los rebeldes. Fue en junio, con el fin del asedio a Misrata cuando la situación empezó a cambiar, conforme las fuerzas de Gadafi fueron sufriendo

¹⁵⁴² GUTIÉRREZ ESPADA (2011), pp. 58, 59, 63, 66, 68 y 69. En parecido sentido BERMEJO GARCÍA (2011), p. 36. En lo relativo a la ambigüedad de la Resolución 1973 (2011), es preciso referirse a la Resolución del Instituto de Derecho Internacional, de 9 de septiembre de 2011, en su sesión de Rodas: *L'autorisation du recours à la force par les Nations Unies*. En su artículo 2 declara: «Lorsqu'il autorise l'emploi de la force, le Conseil de sécurité précisera les objectifs, le champ d'application et les modalités de contrôle de toute mesure prise en application de cette autorisation», y en artículo 9 manifiesta: «Les objectifs, le champ d'application et les modalités de contrôle de chaque autorisation seront strictement interprétés et appliqués. Quand l'emploi de la force est autorisé, il doit être mis en œuvre proportionnellement à la gravité de la situation et dans le plein respect du droit international humanitaire».

cada vez con mayor crudeza el efecto directo del castigo aéreo y el indirecto por la destrucción de sus centros de mando, control y aprovisionamiento¹⁵⁴³.

BARTOLINI, aunque parece mostrarse bajo una actitud restrictiva¹⁵⁴⁴, se muestra más cauto. El primer tipo de ataques los considera acordes con la Resolución 1973 (2011), porque los combates en zonas próximas a las habitadas por civiles podían dar lugar perfectamente a ataques indiscriminados y parece difícil sostener que una acción preventiva contra tropas que avanzaban hacia los centros urbanos o contra fuerzas lealistas que estaban desplegadas en dichas zonas pueda considerarse extraña al mandato¹⁵⁴⁵. Respecto a la segunda clase de objetivos, lo relaciona con el tiempo necesario para comprobar que su existencia pudiera apoyar las primeras acciones, y manifiesta que el tiempo del *targetin cycle* –tiempo de confección de la lista de objetivos que iban a ser bombardeados– era excesivamente breve¹⁵⁴⁶. En cambio, se encuentra claramente en contra del ataque al tercer tipo de objetivos y considera que es una interpretación particularmente amplia e inaceptable de los términos de la Resolución¹⁵⁴⁷. Respecto a los ataques de la OTAN plantea la duda de si basta que se cumpla lo establecido en el artículo 52.2 del Protocolo I adicional a los Convenios de la Haya de 1977¹⁵⁴⁸, o si el *ius in bello* debería estar matizado por las limitaciones establecidas en el *ius ad Bellum* comprendido en el mandato del Consejo de Seguridad, al compaginar una *ventaja militar definida* con el objetivo de proteger a los civiles¹⁵⁴⁹.

Esto último presenta una particular relevancia. La ventaja militar tiene como objetivo primordial obtener la victoria sobre el adversario; se compagina mal con la protección de la población. Salvo, evidentemente, que en este caso concreto, como así pareció ser, la principal amenaza para los civiles se consideraba que consistía en la mera existencia del régimen del Coronel Gadafi. Ciertamente, los daños a propiedades civiles

¹⁵⁴³ ECHEVERRIA JESUS (2011), p. 191.

¹⁵⁴⁴ BARTOLINI (2012), p. 1016.

¹⁵⁴⁵ BARTOLINI, op. cit., p. 1018.

¹⁵⁴⁶ BARTOLINI, op. cit., p. 1025.

¹⁵⁴⁷ BARTOLINI, op. cit., p. 1027.

¹⁵⁴⁸ Según dicho precepto: «[...] Los ataques se limitarán estrictamente a los objetivos militares. En lo que respecta a los bienes, los objetivos militares se limitarán a aquellos objetivos que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyan eficazmente a la acción militar o cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar definida».

¹⁵⁴⁹ BARTOLINI, op. cit., pp. 1015–1046.

y la pérdida de vidas civiles fueron mínimos durante los bombardeos de la OTAN¹⁵⁵⁰; pero en los ataques a centros de mando y control y depósitos de armamento y suministros hubo daños a propiedades civiles y muertos y heridos, pocos –aproximadamente 94 muertes y 93 heridos comprobados–¹⁵⁵¹, lo suficiente para que la Comisión Internacional de Investigación declarara que no existieron ataques deliberados a civiles; pero haberlos hubo en Majer, en el área de Al Huwayjat, en Souq Al–Juma, en Zitan, en Bani Walid, en Surman y en Sirte, La cuestión radica en si los objetivos atacados suponían una amenaza a la vida o la seguridad de otros civiles, o se trataba únicamente de derrotar al enemigo.

En el otro extremo del espectro de opiniones, hay quien declara que los ataques de la OTAN contra las fuerzas de Gadafi eran una *guerra justa*, puesto que es justa la que estaba librando el pueblo libio por sus libertades. Es más, cumpliría la casuística del Derecho internacional sobre la justicia de un acto de guerra: *a)* serviría a una causa justa; *b)* con una intención recta; *c)* constituiría el último recurso; *d)* contaba con posibilidades de éxito; *e)* se hizo con proporcionalidad de medios y de violencia para terminar con el mal mayor, y *f)* gozaba de la cobertura de una autoridad legítima como era la Resolución del Consejo de Seguridad¹⁵⁵². A parte de revivir totalmente el concepto de *Bellum justum* sin más condicionantes¹⁵⁵³, no es posible adherirse a esta línea de pensamiento, puesto que reconduce todo el contenido de la Resolución 1973 (2011) a la derrota del régimen libio como objetivo primordial, no a la responsabilidad de proteger.

En resumen, el objetivo de derrocar al régimen libio prevaleció sobre la misión de proteger a los civiles y la Resolución 1973 (2011) fue utilizada por un grupo de potencias, lideradas por Francia y, en segundo lugar, por el Reino Unido, para intervenir en una guerra civil a favor del bando rebelde. Este ejemplo ilustra dos cuestiones suscitadas con

¹⁵⁵⁰ Hubo un total de 17.939 salidas con finalidad de ataque: 17.315 utilizando aeronaves de ala fija, 375 de helicópteros y 250 por vehículos aéreos no tripulados o drones. Dichos ataques estaban planeados de antemano o eran ataques de oportunidad durante el transcurso de la operación. Empleó 7.642 armas aire–superficie, con guiado de precisión; 3.644 municiones guiadas por láser, 2844 guiadas por GPS, 1.150 municiones de precisión guiadas directamente –como los misiles *Hellfire*– y una miscelánea de municiones guiadas. 470 ataques navales, aunque no se ha precisado el número de misiles Tomahawk. No utilizó municiones de racimo y se siguió el criterio de *cero bajas* en cuanto a muertes o heridas a civiles [Anexo I de Doc. A/HCR/19/68, *Advance Unedited Version*, 2 de marzo de 2012, pp. 160–161; http://www.nytimes.com/interactive/2012/03/03/world/africa/united-nations-report-on-libya.html?_r=0].

¹⁵⁵¹ Anexo I de Doc. A/HCR/19/68, *Advance Unedited Version*, 2 de marzo de 2012, pp. 161–170; http://www.nytimes.com/interactive/2012/03/03/world/africa/united-nations-report-on-libya.html?_r=0.

¹⁵⁵² BASSETS (2012), pp. 83 y 85.

¹⁵⁵³ Algo que parece inherente a la intervención de humanidad, según KÖCHLER (2001), p. 19.

anterioridad: *a*) la dificultad o imposibilidad de permanecer imparcial en un conflicto en el que se interviene en razón de la responsabilidad de proteger y *b*) que la intervención de humanidad, léase ahora responsabilidad de proteger, es un acto de *imperium* decidido por determinadas potencias, una variación del *statu quo*, un acto de imperialismo, con o sin autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

III-. LA INTERVENCIÓN ARMADA POR CAUSAS HUMANITARIAS COMO FORMA DE IMPERIALISMO

Ya se ha tenido ocasión de esbozar que, de acuerdo a lo expresado en el Capítulo II de este trabajo, según MORGENTHAU existen potencias que pretenden preservar el *statu quo* y otras que desean variarlo, constituyendo las acciones de las últimas actos de imperialismo.

En toda intervención de humanidad ha existido una variación del *statu quo* y una o varias potencias interesadas en cambiarlo. Esto es normal, porque todo gobierno, todo grupo de insurgentes, posee sus amigos y aliados, por múltiples razones, desde las meramente comerciales a intereses geoestratégicos o el suministro de recursos esenciales, incluso la propia afinidad política. El apoyo a uno y otros, altera el equilibrio no sólo del país concernido, sino también a escala regional y, en algunos casos a nivel global.

Pensemos en la denominada *Cuestión de Oriente*. La excusa fue la protección de las minorías cristianas en el interior del Imperio Otomano; pero estas acciones hay que enmarcarlas en la rivalidad rusa, inglesa y francesa por el control de espacios en el Mediterráneo¹⁵⁵⁴.

La intervención de Estados Unidos en Santo Domingo, en 1965, muy parecida a la ordenada cincuenta y nueve años antes por Theodore Roosevelt, añadía a los motivos humanitarios, la estrategia de la oficina de planificación del Departamento de Estado norteamericano y manifestaba la voluntad de mantener el *statu quo* mundial basado en el equilibrio nuclear, en detrimento de movimientos revolucionarios siempre susceptibles de modificar la relación de fuerzas. Su actuación demostró claramente que Estados Unidos no estaba dispuesto a tolerar la deserción en su propia zona de influencia¹⁵⁵⁵.

¹⁵⁵⁴ RENOUVIN (1998), pp. 267–271.

¹⁵⁵⁵ ZORGBIBE (2005), pp. 432–434.

La actuación india en la guerra de liberación de Pakistán Oriental, fue decisiva para la aparición de un nuevo Estado: Bangla Desh, alejado políticamente de Pakistán, a la vez que despejaba un enclave situado a 1600 kilómetros de su principal enemigo.

El 26 de octubre de 1983, la intervención en Granada contra un gobierno despótico, llevada a cabo por Estados Unidos, Antigua Dominica, Santa Lucía, Barbados, San Vicente y Jamaica, independientemente de su legitimidad, frenó una eventual expansión cubana¹⁵⁵⁶.

La invasión vietnamita de Camboya, en diciembre de 1978, contra el paranoico régimen de los jemereros rojos es preciso encuadrarlo en la divergencia cada vez más notable entre Hanoi, cada vez más cercano a la Unión Soviética, y Pekín. Subyacía el temor vietnamita a verse cogido en tenaza entre China y Camboya¹⁵⁵⁷.

La intervención de la OTAN en Kosovo no fue inocua. Aunque se pretendió preservar las fronteras yugoslavas, lo cierto es que la instrumentalización de las instituciones de autogobierno fue configurando un territorio con clara supremacía de la población albanokosovar y que, de hecho, contrariamente a lo dispuesto en la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, terminó en una declaración unilateral de independencia, reconocida por más de sesenta Estados, en una escisión de Serbia y en la pérdida de influencia de Rusia en la zona, ahora de clara dependencia occidental.

La intervención en Libia, ahora bajo el paraguas de la responsabilidad de proteger, condujo al derrocamiento de un régimen político, a la partición del país, a la sumisión del Estado en el caos y una dispersión de armamento que alimenta los conflictos subsaharianos.

Como puede observarse, a través de estos ejemplos, siempre existe una potencia o grupo de potencias –que pueden incluir a los miembros del Consejo de Seguridad– que deciden una intervención para variar una situación creada en un determinado territorio. E incluso aun en el supuesto de que se basen en motivos estrictamente humanitarios, lo cierto es que su actuación trae consigo una serie de consecuencias, un cambio en el *statu quo*, bien para establecer uno nuevo o recuperar el anterior, una variación de la situación política del Estado y el establecimiento de nuevos equilibrios regionales. Por tal motivo,

¹⁵⁵⁶ ZORGBIBE (2005), p. 567.

¹⁵⁵⁷ ZORGBIBE (2005), p. 581.

la intervención de humanidad, o el uso de la fuerza en mor de la responsabilidad de proteger siempre serán, siguiendo a MORGENTHAU, actos de imperialismo.

CONCLUSIONES

La guerra. Un fenómeno tan antiguo como la Humanidad. Madre de imperios y sepulcro de naciones. Es a partir de la extensión del cristianismo cuando se pretende limitarla, juridificándola: se desarrolla el concepto de *guerra justa* y se consideran legítimas únicamente las que reúnan los requisitos de ésta. Así sucede con la Escolástica y con el iusnaturalismo racionalista. Reaparece como un derecho inmanente al Estado durante las monarquías absolutistas europeas y desemboca en la *guerra total* a raíz de las guerras napoleónicas. Es a finales del siglo XIX cuando se empieza a tomar en serio la limitación de la guerra, tal vez porque la evolución de la técnica mejoró significativamente las capacidades de potencia de fuego, protección, movilidad, comunicaciones e inteligencia¹⁵⁵⁸, causando estragos sin comparación con el pasado. Es la época en que se empieza a poner en práctica la *invención de la paz* proclamada por HOWARD; es decir: «[...] la versión de un orden social en el que la guerra ha sido abolida», un: «[...] orden en absoluto resultante de una milenaria intervención divina que persuade al fuerte de que tolere al débil, sino fruto del pensamiento y de la razón humanas»¹⁵⁵⁹.

Empezando por el Tratado *Drago-Porter* que proscribía la guerra como instrumento para cobrar deudas debidas a particulares de un Estado, siguiendo con el Pacto de la Sociedad de Naciones, tras la Primera Guerra Mundial, seguido por el Tratado *Brian-Kellog*, de prohibición del recurso a la fuerza para perseguir objetivos de política nacional y para el arreglo de las diferencias internacionales, se ha llegado, tras la Segunda Guerra Mundial, a la Carta de las Naciones Unidas, donde, dada la obsolescencia del artículo 107, únicamente se contemplan dos supuestos de guerras lícitas: las que resultan de la reacción de legítima defensa y las acciones coercitivas emprendidas por la comunidad internacional institucionalizada para salvaguardar la paz y seguridad internacionales. Este es el Derecho internacional vigente en lo referente al

¹⁵⁵⁸ BUZAN (1991), pp. 34-43.

¹⁵⁵⁹ HOWARD (2001), p. 24.

ius ad bellum. En términos estrictamente jurídicos no existen otras posibilidades que autoricen el recurso a las armas.

Queda, sin embargo, una puerta abierta en el mismo artículo 2.4. En él se dispone que los miembros de las Naciones Unidas, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, *o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de la Organización*. De ahí que queden excluidos, en primer lugar, los conflictos internos, tan abundantes en las primeras décadas del siglo XXI; en segundo, aquellas confrontaciones que obedezcan a los propósitos declarados en la Carta de San Francisco, como han sido las guerras de descolonización, en aras del principio de libre determinación de los pueblos.

Además, con la carencia de una definición explícita de qué constituye un ataque armado o una agresión, si bien proporciona una flexibilidad política notable al Consejo de Seguridad, dejándole las manos libres para obrar en varios sentidos —o no obrar en absoluto— antes de emprender —o no— una acción coercitiva, deja abierta la puerta a múltiples interpretaciones y crea una absoluta confusión ante el comportamiento que debería seguirse ante una guerra de agresión, un simple acto de agresión, los usos menores de la fuerza y los métodos indirectos del recurso a la misma. Todo ello son rendijas por las que se cuelan sin cesar acciones armadas ante las que no existe una respuesta jurídica ni política contundente.

Respecto a la guerra de agresión, es el típico supuesto que requeriría una acción colectiva institucional. Los actos de agresión, por un lado, son más difíciles de prever, por lo que las acciones preventivas prácticamente quedan excluidas, pues habitualmente se desencadenan por sorpresa; por otra parte, al agotarse en un hecho puntual, no se prestan ni a la acción de legítima defensa, una vez llevados a cabo, ni a acción coercitiva por parte de la comunidad internacional. Sin embargo, en las Resoluciones del Consejo de Seguridad que condenan tales actos, se echa en falta el establecimiento de garantías de no repetición. Por último, tanto los usos menores de la fuerza como los métodos indirectos del recurso a la misma, constituyen realmente métodos estratégicos de aproximación indirecta: son usos de la fuerza que escapan, al ser incardinados como ilícitos fruto de la intervención en los asuntos internos de los Estados, de las potestades del Consejo de Seguridad para preservar la paz y seguridad internacionales. Igualmente

veda el recurso a la legítima defensa. Esto, como ha sugerido GUTIÉRREZ ESPADA, es insostenible porque obliga al Estado agredido a soportarlos, a emprender un largo camino de denuncias ante las instancias internacionales, o a violar con una respuesta armada la prohibición del recurso a la fuerza, convirtiéndose él mismo en agresor¹⁵⁶⁰.

A estas lagunas que, de hecho, amplían el recurso a la fuerza, habría que añadir el requisito del voto afirmativo de los miembros permanentes, *ex artículo 27.3*. La carencia de uno de estos votos afirmativos, el denominado *derecho de veto*, crea una *virtual impunidad» del agresor*¹⁵⁶¹, por lo que también quedan fuera de las disposiciones del sistema de seguridad colectiva instaurado por las Naciones Unidas toda una serie de conflictos armados que quedan en un limbo jurídico.

Adolece la Carta de las Naciones Unidas de un grave defecto original: fue producto de un compromiso entre las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial. Este instrumento jurídico fue pensado para la situación en que se encontraba el mundo en 1945. Un mundo tutelado por los *Tres Grandes*: Gran Bretaña, Estados Unidos y la Unión Soviética, los cuales salvaguardaban sus intereses mediante el precitado ejercicio del derecho de veto a las Resoluciones del Consejo de Seguridad. El principal problema a evitar eran las guerras de conquista como las que habían llevado a cabo Alemania, Italia o Japón. Este sistema no estaba preparado para la Guerra Fría; soportó a duras penas las luchas de independencia de los antiguos territorios coloniales, que no se limitaban a alcanzar la soberanía, sino que en todos los lugares tenían un marcado contenido ideológico; se mostró inútil en los conflictos entre Estados, como es el caso de Israel y los Estados árabes –o entre Iraq e Irán, por ejemplo– y ahora se enfrenta a la aparición de múltiples guerras civiles de inusitada violencia y de carácter religioso, étnico o cultural, con un desprecio absoluto por los derechos humanos de las poblaciones que las sufren¹⁵⁶².

También sufre la Carta de un error de principio: el suponer que todos sus Estados miembros están dispuestos a renunciar a la guerra para alcanzar sus objetivos políticos o resolver los conflictos surgidos entre ellos. Ello requeriría, como se ha

¹⁵⁶⁰ GUTIÉRREZ ESPADA (1990), p. 278.

¹⁵⁶¹ KÖCHLER (2001), p. 13.

¹⁵⁶² *Vid.* el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas *La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva*, Doc. A/66/874–S/2012/578, p. 3.

expresado al principio de este trabajo, la existencia de una *paz positiva*, en la que todos los sujetos compartieran una serie de valores y propósitos comunes; sin embargo, la única paz que se ha alcanzado es una *paz imperfecta* caracterizada tan sólo por la ausencia de guerra, pero en la que, realmente, no existen esos valores y objetivos comunes, sino una búsqueda del propio interés. En una paz imperfecta, cualquiera de los sujetos del sistema internacional recurrirá a la fuerza si calcula que el uso de la misma supone más beneficios que costes. Tanto más cuanto que el sistema de seguridad colectiva ideado en la Carta no ha funcionado jamás tal como se diseñó en un principio.

Las relaciones internacionales adoptan la forma de un equilibrio de poderes, en el que el orden universal depende del grado de desacuerdo que exista entre las potencias más poderosas, su deseo de garantizar el equilibrio y de la voluntad del resto de acatar las reglas del juego¹⁵⁶³.

El equilibrio bipolar fue, con todo, relativamente estable por *a) argumento de la precaución*: al aumentar la tensión entre las dos grandes potencias, los líderes de los bloques actuaron con extremo cuidado, asumieron una mayor responsabilidad en sus decisiones y evitaron provocar crisis innecesarias o estrategias agresivas que perjudicasen a sus aliados; *b) argumento de la probabilidad*: en un sistema bipolar sólo una gran potencia adversaria existe para declarar la guerra, por lo que es menos probable que ocurra una guerra desestabilizadora del sistema; *c) argumento de la certeza*: la clara y transparente naturaleza de la bipolaridad frustra toda opción de subestimar la fuerza o eliminar al contrario, de ahí que sea menos probable el desencadenamiento de una guerra debida a un error de cálculo; *d) argumento de la igualdad*: un sistema compuesto por dos potencias superiores no fomenta las desigualdades extremas y tenderá a ser estable durante un prolongado período de tiempo, y *e) argumento de la simplicidad*: la bipolaridad hace más fácil establecer las reglas de comportamiento que facilitan alcanzar acuerdos internacionales y que ayudan a regularizar la conducta y a institucionalizar la cooperación¹⁵⁶⁴.

Actualmente se está configurando un mundo multipolar; un orden multipolar heterogéneo, siguiendo a Raymond ARON, mucho más inestable. Después de un breve momento unipolar estadounidense, han surgido potencias desafiantes, como es el caso

¹⁵⁶³ BUZAN (1991), p. 22.

¹⁵⁶⁴ KEGLEY y RAYMOND (2008), pp. 59–60.

de China, la Federación Rusa, India y, en menor medida, Brasil. Realmente, quizá la presencia o ausencia de multipolaridad no incrementa o disminuye, por sí misma, la probabilidad de guerra; únicamente cuando la multipolaridad se combina con otras condiciones sistémicas la inestabilidad global podría intensificarse: tamaño y número de las grandes potencias, si sus alianzas están más o menos polarizadas o si el contenido sustantivo del ordenamiento internacional consolida un código de conducta internacional permisivo o restrictivo¹⁵⁶⁵.

Lo que sí es cierto es que los grandes poderes emergentes a menudo esperan lograr mediante la fuerza el reconocimiento y el estatus que las capacidades alcanzadas les permitan, y que los poderes establecidos podrían emplear la fuerza para contener su relativo declive. Cuando la diferencia de poder entre ellos disminuye, la guerra es más previsible¹⁵⁶⁶. Es de destacar que, durante el conflicto ucraniano, la Federación de Rusia ha recurrido a la fuerza, con la anexión de Crimea, por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, para variar el trazado de las fronteras internacionales en Europa.

Para ATTINÀ, como ya se ha expuesto en páginas precedentes, nos encontraríamos en la fase de discusión de la agenda internacional; es decir, en la de discusión de qué bienes del sistema deben ser preservados y la primacía establecida entre ellos, como fase para la instauración de un nuevo orden internacional. Esta es una fase de delicada inestabilidad. A largo plazo, cualquier acuerdo que no tome en consideración todos los intereses de las grandes potencias en materia de seguridad puede dar lugar a la principal causa de inestabilidad de los sistemas multipolares: la

¹⁵⁶⁵ KEGLEY y RAYMOND (2008), pp. 65–67.

¹⁵⁶⁶ KEGLEY y RAYMOND, op. cit., p. 102. No obstante, también existen argumentos a favor de la multipolaridad: *a) argumento de la flexibilidad*: en un ambiente multipolar se sustituye un proceso de competición extrema por uno de negociación, por lo que sería poco factible un conflicto bélico ya que todos los temas sensibles pueden ser eludidos, desviados o pospuestos, a la vez que el equilibrio cambiante fomenta la conciliación; *b) argumento de la interacción oportuna*: cuantos más Estados alcancen el estatuto de gran potencia, el número y grado de intercambios benéficos aumenta para todos, el volumen creciente de intercambios comerciales incrementa la posibilidad de conseguir interacciones estabilizadoras; *c) argumento de la atención*: conforme aumenta el número de grandes potencias, disminuye el nivel de atención que cada Estado dedica al resto, amortiguando una escalada potencial de los conflictos, ya que los Estados deberían prestarse atención recíproca a fin de llegar a ser lo suficientemente hostiles, y *d) argumento de la aversión al riesgo*: la guerra es menos viable en un sistema multipolar porque los gobernantes nacionales no están dispuestos a aventurarse en arriesgadas campañas militares cuando albergan serias dudas sobre el vigor y composición de las fuerzas oponentes [pp. 62–64]. Estos argumentos serían válidos si existiera un número considerable de grandes potencias; pero aquéllas que merecen esta denominación por su poder militar, económico y cultural es todavía muy reducido. En la actualidad existirían Estados Unidos, China, Rusia y, a mayor distancia, aunque escalando capacidades, La India.

polarización en bloques, y la Historia demuestra que es problemático confiar en el equilibrio de poder para proporcionar paz en un ambiente altamente polarizado¹⁵⁶⁷.

En la actualidad se da una situación paradójica. Las principales potencias desafiantes, China y la Federación de Rusia no participan muy activamente en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, ni tampoco se oponen abiertamente a las aventuras militares de Estados Unidos, aunque sí protestan formalmente o ejercen su derecho de veto en el Consejo de Seguridad cuando les conviene. Dejan obrar mientras van consolidando sus respectivas áreas de influencia.

Mas no se trata solamente de la probable existencia de una guerra sistémica. A nivel regional se han desatado numerosos conflictos entre países. La guerra es un medio para alcanzar objetivos estratégicos de carácter político; no es irracional en absoluto, sino fruto de meditadas decisiones. Ello, unido a estrategias de aproximación indirecta, ha dado lugar a una gama inacabable de actos violentos, desde la conflagración abierta al apoyo, más o menos velado, a grupos terroristas o insurgentes en el interior de los Estados rivales.

El gran logro de la Carta de San Francisco, con su proscripción del recurso a la fuerza armada, sin embargo, ha sido que los gobiernos deben justificar ante su opinión pública nacional y ante la opinión pública internacional la legitimidad de su decisión de recorrer el camino de las armas. Durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX, hasta la década de los noventa, el argumento preferido fue invocar la legítima defensa, aunque se tratase en muchos casos de legítima defensa preventiva. Fue a partir de la mitad de la última década del siglo pasado cuando volvió a presentarse la justificación de la intervención de humanidad, actualizada en el siglo XXI con la noción de la responsabilidad de proteger.

Por último, se encontrarían, a nivel local, los conflictos internos. En las últimas décadas África se ha convertido en un hervidero de los mismos, por no hablar de Afganistán y de los Estados árabes que todavía sufren las consecuencias de la denominada *Primavera árabe*.

¹⁵⁶⁷ KEGLEY y RAYMOND (2008), p. 229.

Varios factores han convertido el continente africano en un volcán. En primer lugar, la finalización del sistema bipolar, terminó con el apoyo de las dos grandes potencias a los regímenes hasta entonces amigos y de marcado carácter dictatorial. En lo esencial, la historia de África desde el final de la Guerra Fría ha estado dominada por el enfrentamiento entre los arraigados regímenes ilegítimos y la población, pues las dictaduras no han logrado satisfacer las necesidades del pueblo y si bien es cierto que los gobiernos ejercían el poder a través de instituciones de terror, necesarias para reprimir las protestas populares, los elementos que constituían estos regímenes eran individualmente débiles: soldados indisciplinados, estructuras de mando corruptas, rivalidad en el seno de los rangos jerárquicos superiores,...¹⁵⁶⁸.

A ello hay que añadir causas económicas. Por un lado, el Estado necesitaba ser fortalecido; pero el sector estatal impregnaba la economía, por lo que había que disminuirlo en dicho ámbito. A pesar que el programa de construcción del Estado revestía, como mínimo la misma importancia que el de reducción del Estado, el peso y la relevancia que se le dieron fueron muy inferiores; como consecuencia, en muchos países la reforma económica de liberalización produjo unos resultados diferentes a los esperados, es más, en algunos de ellos, la ausencia de un marco institucional adecuado, dio lugar a una situación más grave que si no se hubiera emprendido la reforma¹⁵⁶⁹. Los regímenes del África subsahariana se han calificado de *neopatrimoniales*; es decir, el poder político está al servicio de una red clientelar de partidarios del presidente del país; la red neopatrimonial se ve muchas veces amenazada por la existencia de un sector estatal moderno y se disputa los recursos con él. Como consecuencia de la doble naturaleza de los Estados africanos, los programas de estabilización y adaptación estructural impuestos por los países donantes en las décadas de los ochenta y noventa del pasado siglo tuvieron un efecto contraproducente y distinto al deseado¹⁵⁷⁰.

Las políticas económicas no sólo no fomentaban la creación de rentas por parte de la población, sino que, al contrario, desincentivaban a los productores. En muchas ocasiones a causa a la extremada intervención en los mecanismos de decisión económica por parte de un Administración incompetente y guiada por el clientelismo;

¹⁵⁶⁸ HUBAND (2004), p. 14.

¹⁵⁶⁹ FUKUYAMA (2004), pp. 20–21.

¹⁵⁷⁰ FUKUYAMA, op. cit., pp. 34–35.

en otras, por las acciones discrecionales de redistribución de beneficios para determinados grupos o regiones. El mantenimiento de esas desastrosas políticas económicas se debía a que facilitaba el control del poder, ya fuera ejercido por un gobernante o por un grupo poderoso de facto dentro de un régimen electoral, pues los opositores resultaban rotundamente desfavorecidos por las intervenciones administrativas y era muy fácil comprar voluntades. La lucha por el poder se planteó de un modo radical, en la que se controlaba el sistema político o se era excluido del sistema económico y, en tal situación los opositores recurrían a todos los recursos, incluido el étnico, lo que ha dado lugar a graves enfrentamientos¹⁵⁷¹. Esto ha convertido a muchos países en Estados fallidos.

Desde el momento en que dichos conflictos se han caracterizado por violaciones sistemáticas y masivas de los derechos humanos, unido a la presencia de una serie de potencias, como Francia, Estados Unidos, China y, últimamente India que poseen intereses en África¹⁵⁷², el Continente se está convirtiendo en un caldo de cultivo para las intervenciones de humanidad, tanto más cuanto que los Estados africanos poseen importantes recursos naturales y tierras para una explotación agrícola intensiva. También Europa puede decidirse a intervenir –hasta ahora sólo Francia ha tomado la iniciativa–, pues es la que sufre la inmigración masiva y descontrolada de la población africana que huye del caos y la desolación.

La intervención de humanidad posee orígenes remotos. Como se ha expuesto a lo largo de esta obra, pueden rastrearse sus primeras elaboraciones teóricas con Francisco DE VITORIA o Melchor CANO, siguiendo con GROCIO y DE VATTEL, aunque alcanzó su auge durante el siglo XIX¹⁵⁷³, con el inicio del imperialismo. Si se repara en las épocas, son períodos en que las naciones occidentales se dedican a colonizar territorios alejados de sus metrópolis y con un nivel de civilización menos avanzado, con lo que se estaría justificando una intervención para proteger a sus pueblos de la tiranía de sus gobernantes.

¹⁵⁷¹ SEBASTIÁN (2013), pp. 15–16.

¹⁵⁷² Por ejemplo, respecto a China, puede consultarse *The China-Africa Toolkit: A resource for African policymakers*, South African Institute of International Affairs, 2009, 75 pp.

¹⁵⁷³ GOODMAN (2006), p. 108.

De ahí que, desde el principio, la intervención de humanidad, presentase luces y sombras. En efecto, en los territorios en los que se ejecutaba los gobernantes ejercían tiranías crudelísimas contra su población o contra un sector de la misma, en este caso por diferencias religiosas, étnicas o culturales; *pero no era la única causa por la que se intervenía* y, en ocasiones, tampoco constituía el principal motivo. Esta dualidad ha perdurado hasta nuestros días¹⁵⁷⁴.

Fue durante la década de los noventa del siglo XX cuando, con el fin de la Guerra Fría, se dio un nuevo impulso al concepto de seguridad colectiva, no exento de problemática, pero que dejó de nuevo la puerta abierta a la intervención de humanidad. Ya desde la anterior década se había ido conceptuando la noción de *injerencia humanitaria*, concebida como un derecho de asistencia a las poblaciones en peligro y que se ha extendido a considerarlo un deber internacional de injerencia. Traspuesto a los conflictos armados, el socorro a las víctimas de los mismos ha provocado que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas fuera instaurando progresivamente un vínculo entre la asistencia humanitaria y acciones emprendidas bajo el auspicio del Capítulo VII de la Carta de la Organización para proteger la entrega de los recursos. De ahí se avanzó hasta la creación de zonas seguras para refugio de la población, protegidas por elementos armados de las misiones de la ONU destacados en la zona, bien sea con dependencia directa de esta última o encargando esta función a una fuerza nacional o multinacional que actuase bajo su autorización. Es lo que algún sector de la doctrina ha calificado de *intervención humanitaria armada*.

Este tipo de intervenciones, sucedidas sin interrupción hasta nuestros días, ha planteado la cuestión de si la asistencia armada a las poblaciones necesitadas o perseguidas se ha configurado como una nueva excepción a la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. La respuesta, en principio, no puede ser sino negativa. Mientras no se modifique la Carta de San Francisco, las intervenciones humanitarias por la fuerza podrán alcanzar, algún día, la categoría de una norma de

¹⁵⁷⁴ GOODMAN (2006), pp. 116–130: la intervención de humanidad a la que se refiere el autor es la intervención unilateral. Parte de la idea de que los conflictos siguen un progreso desde la disputa diplomática a la respuesta militarizada. A lo largo de dicho proceso, un Estado que mantiene una postura claramente agresiva, buscará pretextos para la guerra, dependiendo de factores que muchas veces dependen de la estructura social interna del propio país. Aunque la mayoría de las desavenencias se deben a reclamaciones territoriales, al propósito de cambiar el régimen político de otro Estado o como conducta en su política exterior, con el fin de aglutinar poder o posiciones estratégicas esenciales, la adición de motivos humanitarios –o la sola invocación de los mismos– proporcionaría consistencia a su discurso y reduciría el coste político de su decisión.

Derecho consuetudinario; pero por el momento no es posible afirmarlo. Tanto más cuanto que las Resoluciones del Consejo de Seguridad que autorizan la actuación *ex* Capítulo VII, aunque consideran y resaltan los motivos humanitarios, inmediatamente antes de autorizar el uso de la fuerza, recalcan que el conflicto pone en peligro la paz y seguridad internacionales, con lo que la reconducen al supuesto de una acción institucionalizada, con todos los límites que se quieran admitir, pues, como ya se ha tenido ocasión de expresar, la acción colectiva nunca se ha ajustado exactamente a lo dispuesto en la Carta fundacional; pero no se separaría de la conducta habitual del Consejo de Seguridad ante las amenazas o el quebrantamiento de la paz.

De ello se desprende que, para que una intervención armada en defensa de los derechos humanos gravemente violados sea lícita, según el Derecho internacional vigente –y siendo claramente inaplicable la justificación de la legítima defensa–, es necesaria una Resolución del Consejo de Seguridad autorizándola.

A la «intervención humanitaria armada», llevada a cabo por fuerzas de mantenimiento de la paz situadas sobre el territorio, con objeto de proteger el acercamiento de recursos, la protección directa de poblaciones en peligro o la imposición del respeto a los derechos humanos violados, han seguido las intervenciones de humanidad clásicas, en que un grupo de potencias, actuando a título individual o por medio de su pertenencia a Organismos o Acuerdos regionales, han llevado a cabo auténticas operaciones bélicas sobre el suelo de un tercer Estado en el que se estaban produciendo graves vulneraciones de los derechos humanos, generalmente a cargo de las fuerzas gubernamentales o grupos paramilitares ligados a las mismas. En principio, este tipo de intervenciones, ligadas al concepto de guerra justa, para ser lícitas necesitarían de la habilitación del Consejo de Seguridad.

Ahí radica el principal problema. ¿Qué hacer cuando el Consejo de Seguridad, ante una situación objetiva de violaciones graves y flagrantes de los derechos humanos se halla paralizado por la negativa de uno de sus miembros permanentes a suscribir una Resolución autorizando el recurso a la fuerza?

Ciertamente, algo se puede hacer. Según el *Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad de los Estados*, aquél en que se estén realizando actos de genocidio, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad, está violando gravemente una

obligación esencial para la comunidad internacional¹⁵⁷⁵, por lo que el resto de Estados pueden considerarse lesionados y adoptar medidas de retorsión. Es claro el ejemplo de las sanciones diplomáticas y económicas impuestas por Estados Unidos y la Unión Europea a la Federación de Rusia por su intervención en Ucrania. No obstante, si estas medidas no son de carácter institucionalizado –o llevadas a cabo por potencias importantes– prácticamente no poseen efectividad. Es más, es raro el supuesto en que las pequeñas y medianas potencias recurran a la adopción de represalias, salvo que pertenezcan a alguna Organización internacional o a un Organismo regional que las ejecute en su conjunto. Abundando en lo dicho, normalmente se abstienen salvo que una Resolución del Consejo de Seguridad imponga estas sanciones. Aun así, se precisa el concurso de las grandes potencias. Los embargos decretados contra la antigua Yugoslavia o Iraq, por citar dos supuestos, necesitaron la dirección de alguna de ellas; y hubo Estados que intentaron forzar el bloqueo. Ahora bien, según la Comisión de Derecho Internacional y la doctrina, las represalias no pueden consistir en el uso de la fuerza. De ahí que el problema inicial persista cuando no son suficientes.

De todos modos, la ausencia de autorización por parte del Consejo de Seguridad se da únicamente en los supuestos de *intervenciones de humanidad*. En las *intervenciones humanitarias armadas* normalmente se produce la autorización como un paso más en una operación de mantenimiento de la paz ya establecida por una anterior Resolución y en medio de un proceso político en desarrollo aceptado por las partes en conflicto.

Y lo cierto es que la presencia o ausencia de autorización del Consejo de Seguridad lo único que provoca es que discurran ríos de tinta en la literatura jurídica. En los dos casos estudiados en este trabajo, en Kosovo la Resolución 1244 (1999) no sólo no condena la intervención de la OTAN, sino que: «[...] Autoriza a los Estados Miembros y a las organizaciones internacionales competentes a establecer la presencia internacional de seguridad en Kosovo mencionada en el punto 4 del anexo 2 con todos los medios necesarios para que cumpla las obligaciones enunciadas en el párrafo 9 infra». Presencia internacional de seguridad que fue suministrada por la misma OTAN, mediante la instauración de la *Kosovo Force* (KFOR). Pero es que tampoco hubo

¹⁵⁷⁵ Precisamente el ámbito de las obligaciones *erga omnes* se ha ido conformado sobre la base de la defensa de los derechos humanos [SICILIANOS (2012), pp. 18–24].

ninguna reacción práctica a la intervención de La India en Bangladhes, ni a la de Vietnam en Camboya, o a la de la CEDEAO en Liberia, por poner algunos ejemplos.

A principios del siglo XXI ha surgido un nuevo concepto alternativo a la intervención de humanidad y es de la *responsabilidad de proteger*. Según la declaración de la Cumbre del Milenio, en 2005, cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad; pero si el Estado no quiere o no puede, es la comunidad internacional la que posee una *responsabilidad* subsidiaria. Los tres pilares de la responsabilidad de proteger, en contraposición a la intervención de humanidad, son la prevención, la reacción y la reconstrucción. El Secretario General de las Naciones Unidas ha insistido persistentemente en el papel esencial de la prevención en sus informes *La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva*¹⁵⁷⁶ y *La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención*¹⁵⁷⁷; pero es la cuestión de la respuesta la que genera más problemas. Ésta no tiene por qué ser una respuesta armada, aunque en casos extremos y como último remedio deberá ser adoptada. Naturalmente, el órgano capacitado para autorizarla es el Consejo de Seguridad. Hasta ahora, así ha sido; pero el único antecedente equiparable a una intervención de humanidad lo ha constituido el caso libio. Supuesto bastante desafortunado. Incitado el proceso por un grupo de potencias, la autorización se convirtió en un cheque en blanco para que dichos Estados convirtieran la protección de los civiles en ocasión para tomar partido por el movimiento rebelde y contribuyeran decisivamente a la caída del régimen político establecido. Además, se superpuso al concepto de responsabilidad de proteger una noción más amplia, la de protección de los civiles que permitió el uso de la fuerza hasta límites difusos.

Si el Consejo de Seguridad se limita a autorizar el uso de la fuerza bajo la cobertura de la responsabilidad de proteger del mismo modo que en la Resolución 1973 (2011), poco importa que dicte una Resolución al efecto o que no. Porque no controla nada en absoluto y las potencias intervinientes actuaron a su libre arbitrio como en el caso de Kosovo.

Por un lado, es evidente que la instauración teórica y práctica de la responsabilidad de proteger no va a terminar con los problemas suscitados por la

¹⁵⁷⁶ Doc. A/66/874-S/2012/578.

¹⁵⁷⁷ Doc. A/67/929-S/2013/399.

intervención de humanidad, sino que va a seguir arrostrándolos; así la dificultad –o mejor dicho, la imposibilidad de ser imparcial en situaciones de conflicto–. Por otro, no existe un criterio claro ni por parte de las grandes potencias ni por el Consejo de Seguridad respecto a recurrir a la responsabilidad de proteger. Puede tomarse el ejemplo de Siria. Allí se han cometido más atrocidades que en Libia; sin embargo, la diferencia de intereses geopolíticos entre las grandes potencias ha impedido una Resolución al respecto, de tal modo que se está dando una situación sorprendente: Rusia apoyando al régimen tiránico de Bashar Al–Assad y Estados Unidos –que desearía que éste abandonase el poder–, al frente de una coalición de Estados árabes, bombardeando a las fuerzas del Estado Islámico que, pese a controlar una buena parte del territorio de Iraq y Siria, no tiene la consideración de Estado sino de grupo terrorista; y que constituye uno de los varios bandos que se disputan el control del país por la fuerza de las armas y que cometen habitualmente graves violaciones de los derechos humanos¹⁵⁷⁸.

Y es que, por mucho que se hable y se escriba sobre la responsabilidad de proteger, ningún documento que la trata posee carácter jurídico obligatorio para los Estados y el Consejo de Seguridad es un órgano político, sujeto más a la *Realpolitik* que al Derecho internacional.

Esta sujeción a los dictados de la geoestrategia y el hecho de que toda intervención en fuerza –fuera del supuesto, ya dicho, de una intervención humanitaria armada y por los motivos ya expuestos– suponga una alteración del *estatu quo*: primero a nivel local, segundo a nivel regional, sin descartar las implicaciones globales. Siguiendo a MORGENTHAU esto son casos de imperialismo. Es decir, la evolución suscitada en el seno de las Naciones Unidas desde la década de los ochenta del pasado siglo de proteger a las víctimas de los conflictos armados ha ido trascurriendo desde una asistencia o ayuda humanitaria a una intervención humanitaria armada y de ahí, con la adopción de la Resolución 1973 (2011), a dar legitimidad a auténticos actos de imperialismo.

Con todo, las circunstancias actuales del mundo en que vivimos van a convertir la intervención de humanidad y la responsabilidad de proteger –sobre todo esta última– en la gran justificación del siglo XXI para intervenir por las armas en terceros países. La aceptación de que es objeto por parte de las opiniones públicas nacionales e internacionales la convierten en la gran excusa. Es retornar al concepto de guerra justa,

¹⁵⁷⁸ Vid. doc. A/ACR/30/48 y doc. A/HCR/28/69.

a actuar por imperativos morales más que jurídicos, aunque por la puerta trasera se cuele la *raison d'État* y la más cruda *Realpolitik* y, realmente, sea una causa más generadora de los actos de fuerza que mediante aproximaciones directas e indirectas, salpican de conflictos el planeta.

Antes se ha afirmado que el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas no ha funcionado jamás tal y como fue establecido. La desvirtuación de la responsabilidad de proteger tiene la misma causa: los dos están ideados para una comunidad internacional, con unos valores e intereses comunes, dispuesta a defenderlos a cualquier precio. Esto, por mucho que se utilice el término *comunidad internacional*, desgraciadamente, no existe hoy en día, ni se prevé que pueda llegar a serlo en bastante tiempo. Existe una sociedad internacional respecto a unos determinados asuntos muy limitados, especialmente en el ámbito económico, sobre los cuales la mayoría de los Estados están de acuerdo. El resto es un sistema internacional, en que existe una lucha por la supremacía y donde los diversos actores desempeñan distintos papeles según la situación en que se encuentren dentro del mismo.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Monografías

- ALCAIDE FERNÁNDEZ, Joaquín, *Las actividades terroristas ante el Derecho internacional contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 2000, 375 pp.
- APPLEGATE, Melissa, *Preparing for Asymmetry: as seen through the lens of Joint Vision 2020*, Strategic Studies Institute, Carlisle, 2001, vi y 33 pp.
- ARBÓS, Xavier y GINER, Salvador, *La gobernabilidad*, Círculo de lectores, Barcelona, 1994, 156 pp.
- AREND Anthony Clark & BECK, Robert, J.: *International Law & the use of Force*, Routledge, Londres, 1993, 272 pp.
- AREND Hannah, *Los orígenes del totalitarismo*, Alianza Editorial, 5ª reimpresión, Madrid, 2011, 695 pp.
- ARON, Raymond: *Guerra y paz entre las naciones*, Revista de Occidente, Madrid, 1963, 919 pp.
- *Estudios sociológicos*, Espasa Calpe, Madrid, 1989. 410 pp.
- ARRASSEN, Mohamed, *Conduit des hostilités. Droit des conflits armés et Désarmement*, Brylant, Bruselas, 1986, 605 pp.
- ATTINÀ, Fulvio, *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*, Paidós, Barcelona, 2001, 271 pp.
- BANFIELD, Jessica, HAUFLER, Virginia y LILLY, Damian, *Transnational Corporations in conflict Zones: Public Policy Responses and Framework for Action*, International Alert, Londres, 2003, 91 pp.
- BAUFRE (General): *Introducción a la Estrategia.* , Servicio de publicaciones del EME, Madrid, 1980, 210 pp.
- BEEVOR, Anthony, *Berlín, la caída: 1945*, Crítica, Barcelona, 2002, 552 pp.
- BERMEJO GARCÍA, Romualdo, *El marco jurídico internacional en materia del uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Cívitas, Madrid, 1993, 428 pp.

- BERNARD COHEN, Saul, *Geografía y Política en un mundo dividido*, Ediciones «Ejército», EME, Madrid, 1980, 478 pp.
- BLANC ALTEMIR, Antonio, *La Herencia Soviética. La Comunidad de Estados Independientes y los problemas sucesorios*, Tecnos, Madrid, 2004, 250 pp.
- *La violación de los derechos humanos fundamentales como crimen internacional*, Bosch, Barcelona, 1990, XXIV y 444 pp.
- BLANCO GASPAS, Vicente, *La agresión internacional. Intentos de definición*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1973, VIII y 89 pp.
- BLANK, Stephen J., *Rethinking Asymmetric Threats*, Strategic Studies Institute, Carlisle, 2003, vi y 63 pp.
- BONANTE, Luigi, *Ordine internazionale. Fondamente di relazioni internazionali*, Jaca Book, Milán, 1995, 87 pp.
- *Gerra e pace: due secoli di storia del pensiero politico*, Franco Angeli, Milán, 1994, 112 pp.
- BOUTHOU, Gaston, *Tratado de Polemología*, Servicio de publicaciones del EME, Madrid, 1984, 778 pp.
- BRANDS, Hald, *Dilemmas of Brazilian grand strategy*, Strategic Studies Institute, Carlisle, Agosto 2010, vi y 76 pp.
- BROWNLIE, Ian, *Principles of Public International Law*, Oxford University Press-Clarendon Press, Oxford, 1966, XXXI y 646 pp.
- BRZEZINSKI, Zbigniew, *El dilemma de EEUU ¿dominación global o liderazgo global?*, Paidós, Barcelona, 2005, 263 pp.
- *El gran tablero mundial*, Paidós, Barcelona, 1998. 229 pp.
- BULL, Hedge, *La sociedad anárquica: un estudio sobre el orden en la política mundial*, Catarata, Madrid, 2005, 370 pp.

- BURTON, John Wear, *Conflict & Communication: the use of controlled communication in the international relations*, Parte 2, Free Press, Nueva York, 1969, 246 pp.
- BUZAN, Barry, *Introducción a los estudios estratégicos. Tecnología militar y relaciones internacionales*, Servicio de Publicaciones del EME, Madrid, 1989, 438 pp.
- BUZAN, Barry, WÆVER, Ole y DE WILDE, Jaap, *Security. A New Framework for Analysis*, Rienner, Londres, 1998, viii y 239 pp.
- CABANIS, André, CROUZATIER, Jean–Marie, IVAN, Ruxandra, MIHALI, Ciprian y MBONDA, Ernest–Marie, *La responsabilité de protéger : une perspective francophone*, Agence Universitaire de la Francophonie, 2010, iv y 236 pp.
- CALOGEROPOULOS-STRATIS, S., *Le recours à la force dans la société internationale*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1986.
- CANO HEVIA, Juan, *Ideas sobre Estrategia General y Táctica Atómica*, Madrid, 1957, 191 pp.
- CARR, Caleb, *Las lecciones del terror. Orígenes históricos del terrorismo internacional*, Ediciones B, Barcelona, 2002, 255 pp.
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, *Soberanía de los Estados y derechos humanos en Derecho internacional contemporáneo*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 2001, 186 pp.
- *Curso de Derecho internacional público*, Tecnos, Madrid, 1991, 340 pp.
 - *Soberanía del Estado y Derecho internacional*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1976, 448 pp.
- CASSINELLO PÉREZ, Andrés, *Operaciones de guerrillas y contraguerrillas*, COMPI, Madrid, 1966, 288 pp.
- CHASE–DUNN, Christofer K., *Global formation: structures of the world–economy*, Rowman & Littlefield, Lauham, 1998, 423 pp.
- CHAU, Donovan C., *Political Warfare in sub–Saharan Africa: U.S. capabilities and chinese operations in Ethiopia, Kenya, Nigeria, and South Africa*, Strategic Studies Institute, Carlisle, 2007, vii y 75 pp.
- CHOMSKY, Noam, *El nuevo orden mundial (y el viejo)*, Crítica, Barcelona, 2002, 387 pp.

- *Estados Canallas*, Paidós, Barcelona, 2001, 285 pp.
- CHRUCHILL, Winston S., *La Segunda Guerra Mundial*, vol. I, «El camino hacia el desastre», 526 pp., y vol. II, «El triunfo y la tragedia», 590 pp., Planeta De Agostini, Barcelona, 2006.
- CLARKE, Ryan, *Lashkar-i-Taiba: the fallacy of subservient proxies and the future of islamist terrorism in India*, Strategic Studies Institute, Carlisle, marzo 2010, 180 pp.
- COX, Robert W. y SINCLAIR, Timothy J., *Approaches To World Order*, Cambridge University Press, reimpresión, Cambridge, 1999, 552 pp.
- CRAM, Laura, *Policy-making in the European Union: conceptual lenses and the integration process*, Routledge, Nueva York, 1997, 210 pp.
- DAHRENDORF, Ralf, *Reflexiones sobre la revolución en Europa. Carta pensada para un caballero de Varsovia*, Encé Editores, Barcelona, 1991, 193 pp.
- DE SALAS LÓPEZ, Fernando, *La utopía de la paz y el terror de la guerra*, Servicio de publicaciones del EME, Madrid, 1983, 279 pp.
- DE VATTEL, Emmerich, *El Derecho de gentes o principios de la ley natural*. Tomos I, II y III, Imprenta de D. León Amarita, Madrid 1834, 8, xxviii y 354 pp.
- DÍAZ BARRADO, Castor M., *El consentimiento, causa de exclusión de la ilicitud del uso de la fuerza en Derecho internacional*, Tomo I, Universidad de Zaragoza, 1989, 416 pp.
- *El uso de la fuerza en las relaciones internacionales*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 1989, 375 pp.
- DÍEZ DE VELASCO, Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, 11ª Ed., Tecnos, Madrid, 1999, 844 pp. Consultar también la 9ª Ed. (1995), en especial, pp. 190 y ss.
- DONNELLY, Jack, *Realism and international relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, 231 pp.
- DROR, Yehezkel, *La capacidad de gobernar*, Círculo de Lectores, Barcelona, 1994, 443 pp.
- DU PLESSIS, Laurent Artur, *La Tercera Guerra Mundial ha comenzado*, Inédita Editores, Barcelona, 2004, 303 pp.

- DUFRAISSE, M. Marc, *Histoire de Droit de guerre et paix. De 1789 à 1815*, Armand Le Chevalier, París, 1867, XLIX y 516 pp.
- DUPUIS, Charles, *Le Droit de la Guerre Maritime*, Pedone, París, 1911.
- DUVOISIN, Jean-Pierre, *Les Etats-Unis et la Mondialisation: Du concept de liberte à l'hyperpuissance*, Memoria de Geopolítica, Colegio Interarmas de Defensa, París, 2002, 40 pp.
- ECHEVARRIA II, Antulio J., *Four-Generation War and other Myths*, Strategic Studies Institute, Carlisle, 2005, vi y 21 pp.
- EISENHOWER, Dwight D., *Cruzada en Europa*, Atalaya, Barcelona, 2007, 573 pp.
- ELLIS, R. Evan, *China-latin América military engagement: good will, good business, and strategic position*, Strategic Studies Institute, Carlisle, Agosto 2011, xiii y 61 pp.
- ESCUDERO ESPINOSA, Juan Francisco, *Aproximación Histórica a la noción de intervención humanitaria en el Derecho internacional*, Universidad de León, León, 2002a, XX y 430 pp.
- *Cuestiones en torno a la intervención humanitaria y el Derecho internacional actual*, Universidad de León, León, 2002b, XXI y 442 pp.
- FERNÁNDEZ-FLORES, José Luis, *El Derecho de los conflictos armados*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2001, 871 pp.
- *Del Derecho de la Guerra*, Servicio de Publicaciones del EME, Madrid, 1982, 562 pp
- FERRER LLORET, Jaume, *Responsabilidad internacional del Estado y Derechos humanos*, Tecnos, Madrid, 1998, 467 pp.
- FERRIS, Elizabeth, *The Politics of Protection. The Limits of Humanitarian Action*, Brookings Institution Press, Washington, 2012, XVII y 359 pp.
- FRIEDMAN, Thomas, *La Tierra es plana Breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*, Martínez Roca Editores, Madrid, 2006, 495 pp.

- FRIGESSI DI RATTALMA, Marco, *Nazioni Unite e danni derivanti dalla Guerra del Golfo*, Dott A. Giufrè Editore, Milán, 1995, XVIII y 409 pp.
- FUKUYAMA, Francis, *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Ediciones B, Barcelona, 2004, 201 pp.
- *El fin de la Historia y el último hombre*, Planeta, Barcelona, 1992, 474 pp.
- GADDIS, John Lewis, *La Guerra Fría*, RBA, Barcelona, 2008, 349 pp.
- GALTUNG, Johan, *Peace by peaceful means. Peace and Conflict, Development and Civilization*, reimposición, SAGE, Londres, 1996, viii y 280 pp.
- GHALEB, *Natural gas as an instrument of Russian State power*, Strategic Studies Institute, Carlisle, 2011, xiii y 148 pp.
- GILPIN, Robert, *War and change in World Politics*, Cambridge University Press, 1995, 272 pp.
- GONZÁLEZ CAMPOS, Julio D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis I. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz, *Curso de Derecho internacional público*, 4ª edición revisada Thomson-Cívitas, Pamplona, 2008, 1140 pp.
- *Curso de Derecho internacional público*, Cívitas, Madrid, 1998, 961 pp.
- GRANT, Andrew, *Diamonds, Foreign Aid and the Uncertain Prospects for Post-Conflict Reconstruction in Sierra Leone*, Informe elaborado para la United Nations University/World Institute for Development Economics Research (ONU/WIDER), Conferencia *Makin Peace Work*, Helsinki, Finlandia, 4-5 de junio de 2004, Department of Political Science, Dalhousie University Halifax, Nueva Escocia, Canadá., 24 pp.
- GRIFFITHS, Martin, ROACH, Steven C. y SOLOMON, M. Scott, *Fifty Keys Thinkers International Relations*, 3ª ed., Routledge, Nueva York, 2009, 404 pp.
- GROTIUS, Hugo, *On the Law of War and Peace*, Kessinger Publishing, West Glacier, 2004, 348 pp.
- *On the Law of war and Peace*, Kitchener, Ontario, 2001, 374 pp.

- *The Rights of War and Peace*, vol. I, Boothreyd, Londres, 1814, xxxv y 367 pp.
- *Le Droit de la guerre et de la paix*, Libro III, Adrian Moetjens, La Haya, 1688, 342 pp.

GUILLAUME, Gilbert y LEVASSEUR, Georges, *Terrorisme International*, Pedone, París, 1976-1977, 134 pp.

GUPTA, Amit, *The U.S.–India relationship: strategic partnership or complementary interests?*, Strategic Studies Institute, Carlisle, febrero 2005, vi y 49 pp.

GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, *El estado de necesidad y el uso de la fuerza en el Derecho internacional*, Tecnos, Madrid, 1987, 139 pp.

HART, Liddell, *La estrategia de aproximación indirecta*, Joaquín Gil editores S.A., Barcelona, 1946, 377 pp.

HEDRICK. Brian K., *India's strategic defense transformation: expanding global relationships*, Strategic Studies Institute, Carlisle, noviembre 2009, vii y 83 pp.

HEISBOURG, François y la Fundación para la Investigación Estratégica, *Hiperterrorismo. La nueva guerra*, Espasa Calpe, Madrid, 2002, 278 pp.

HERDEGEN, Matthias, *Derecho internacional público*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, 439 pp.

HOBBS, Thomas, *El Leviatán*, http://www.fundacionhenrydunant.org/documentos/bibliografia_curso_internacional_sncr/Hobbes%Thoma%20%20_Leviatan.pdf.

HOWARD, Michael, *La invención de la paz. Reflexiones sobre la guerra y el orden internacional*, Salvat, Madrid, 2001, 175 pp.

- *Las causas de la guerra y otros ensayos*, 2ª Ed. corregida, Servicio de publicaciones del EME, Madrid, 1983, 347 pp.

HUBAND Mark, *África después de la Guerra Fría. La promesa rota de un continente*, Paidós, Barcelona, 2004, 463 pp.

- HUNTINGTON, Samuel P., *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, Barcelona, 1997, 422 pp.
- IGNATIEFF, Michael, *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*, Taurus, Madrid, 2004, 197 pp.
- *Los derechos humanos como política e idolatría*, Paidós, Barcelona, 2003, 191 pp.
- KAGAN, Robert, *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, Taurus, Madrid, 2003, 165 pp.
- KALDOR, Mary, *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la guerra global*, Tusquets, Barcelona, 2001, pp. 20 y 121 a 127.
- KANT, Inmanuel, *La paz perpetua*, Biblioteca Virtual Universal, <http://www.biblioteca.org.ar/libros/89929>. Pdf.
- KAPLAN, Morton A., *System and process in international politics*, ECPR Press, Colchester, 2005, 252 pp.
- KAPLAN, Robert D., *Fantasma balcánicos. Viaje a los orígenes de Bosnia y Kosovo*, Ediciones B, Barcelona, 2005, 435 pp.
- *El retorno de la Antigüedad*, 1ª reimpresión, Ediciones B, Barcelona, 2002, 238 pp.
 - *La anarquía que viene*, 2ª Ed., Ediciones B., Barcelona, 2002, 207 pp.
- KEGLEY JR., Charles & RAYMOND, Gregory A., *El desafío multipolar. La política de las grandes potencias en el siglo XXI*, Almuzara, Córdoba, 2008, 269 pp.
- KENNEDY; Paul, *Auge y caída de las grandes potencias* Random House Mondadori, Madrid, 2006, 1022 pp.
- KEOHANE, Robert Owen, *Power and governance in a partially globalized world*, Routledge, Londres, 2002, 298 pp.
- KHANNA, Parag, *El Segundo Mundo*, Paidós, Barcelona, 2008, 570 pp.
- KING, Alexander y SCHNEIDER, Bertrand, *La primera revolución mundial. Informe del Consejo al Club de Roma*, Plaza & Janés, Barcelona, 1992.
- KISSINGER, Henry, *Diplomacy*, Simon & Schuster, Nueva York, 1994. 877 pp.

- KLARE, Michael T., *Sangre y petróleo. Peligros y consecuencias de la dependencia del crudo*, Tendencias, Barcelona, 2006, 396 pp.
- *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*, Urano, Barcelona, 2003, 345 pp.
- KÖCHLER, Hans, *Humanitarian Intervention in the Context of Modern Power Politics*, International Progress Organization. Studies in International Relations XXVI, Viena, 2001, 47 pp.
- LAMBAKIS, Steven, KIRAS, James y KOLET, Kristin, *Understanding «Asymmetric Threats to the United States*, National Institute for Public Policy, Washington, 2002, vi y 84 pp.
- LANG, Anthony F., Jr., *Political Theory and International Affairs*, Praeger Publishers, Westport, 2004, 151 pp.
- LEVERING, Ralph B., *The Cold War, 1945–1972*, Harlan Davidson Inc., Illinois, 1985, 165 pp.
- LUTTWAK, Edward N., *Para bellum. La estrategia de la paz y de la Guerra*, Siglo XXI, Madrid, 2005, XIII y 396 pp.
- M. DE WOLF, Christian, *Principes du droit de la Nature et des Gens*, Marc Michel Rey, Amsterdam, 1758, tomo I, LVI y 234 pp y Tomo III, 335 pp.
- METZ, Steven y JHONSON II, Douglas M., *Asymetryc and U.S. Military Strategy: definition, background and strategy concepts* Strategic Studies Institute, Carlisle, 2001, iv y 25 pp.
- MODELSKY, George y THOMPSON, William. R., *LeAnuario de Derecho internacionalng Sectors and World Powers The Coevolution of Global Economics and Politics*, University of South Carolina Press, Columbia, 1996, 263 pp.
- MORGENTHAU, Hans Joachim y LANG, Antony F., *Political theory and international affairs*, Praeger Publishers, Westport, 2004, 151 pp.
- MORGENTHAU, Hans Joachim, *Escritos sobre política internacional*, Tecnos, Madrid, 1990, LV y 166 pp.
- *Politics Among Nations*, 3ª Ed., Borzoi Books, Nueva York, 1960, 630 y xxiii pp.

- MOYO, Scun, *Socio–Economic Dominance of Ethnic and Racial Groups: the African Experience*, borrador del Informe sobre el desarrollo humano 2004. Programa de desarrollo de las Naciones Unidas, diciembre 2003, 88 pp.
- MUIR, Richard, *Geografía política moderna*, Ediciones «Ejército», EME, Madrid, 1982, 459 pp.
- NATION, R. Craig, *Russia, the Unites States and the Caucasus*, Strategic Studies Institute, Carlisle, 2007, viii y 40 pp.
- NYE, JR., Joseph, *La paradoja del poder americano*, Taurus, Madrid, 2003, 303 pp.
- OPPENHEIM, L., *Tratado de Derecho internacional público*, Tomo II, «Controversias, guerra y neutralidad», traducción de la 7ª Ed. inglesa, revisada por H. LAUTERPACHT, Bosch, Barcelona, 1966, 2 volúmenes: vol. I (Controversias), XXXVI y 492 pp., vol. II (guerra y neutralidad), XXVII y 500 pp.
- OR7-004, *Orientaciones. El Derecho de los conflictos armados*, 3 Tomos, EME, Madrid, 1996.
- ORFORD, Anne, *International Authority and the Responsibility to Protect*, Cambridge, University Press, Cambridge, 2011, ix y 235 pp.
- ORTEGA Y GASSET, José, *La rebelión de las masas*, Austral, Madrid, 2010, 323 pp.
- OTERO NOVAS, José Manuel, *El retorno de los Césares. Tendencias de un futuro próximo e inquietante*, Libros Libres, Madrid, 2007, 359 pp.
- PASTOR RIDRUEJO, José Antonio, *Curso de Derecho internacional y Organizaciones internacionales*, 18ª Ed., Tecnos, Madrid, 2014, 839 pp.
- *Curso de Derecho internacional y Organizaciones internacionales*, 14ª Ed., Tecnos, Madrid, 2010, 847 pp.
 - *Curso de Derecho internacional y Organizaciones internacionales*, 5ª Ed., Tecnos, Madrid, 1994, 857 pp.
- PATO MOVILLA, Manuel, *La Subversión y las Fuerzas Armadas*, 2ª Ed. COMPI, Madrid, 1969, 171 pp.

- PEREÑA VICENTE, Luciano, *La Universidad de Salamanca, forja del pensamiento político español en el siglo XVI*, Acta Salmanticensia, Historia de la Universidad, Tomo I, núm. 2, Universidad de Salamanca, 1954, 170 pp.
- PHAM, J. Peter, *India in Africa: implications of an emerging power for Africom and U.S. strategy*, Strategic Studies Institute, Carlisle, marzo 2011, ix y 50 pp.
- POIRIER, Lucien: *Las voces de la estrategia*, Servicio de publicaciones del EME, Madrid, 1988, 669 pp.
- PROUDHON, P.J., *La guerre et la paix*, Tomo I, E. DENTU, 3ª ed., Paris, 1861, 404 pp.
- PUFENDORF, Samuel, *On the Law of Nature and Nations*, Wathoe, Wilkin, Bonwicke, Birt y Ward, Londres, 1729, 876 pp e Index.
- QUERO RODILES, Felipe, *Introducción a la teoría de la Seguridad Nacional*, Servicio de publicaciones del EME, 1989, 283 pp.
- RAMÓN CHORNET, Consuelo, *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en Derecho internacional*, Trotta, Madrid, 1995, 117 pp.
- *Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del Derecho internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993, 298 pp.
- RAMÓN HERNÁNDEZ, O.P., *Francisco de Vitoria. Los derechos humanos*, 2ª ed., San Esteban, Salamanca, 2003, 262 pp.
- REINARES, Fernando: *Terrorismo y antiterrorismo*, Paidós, Barcelona, 230 pp.
- REMIRO BROTONS, Antonio, *Derecho internacional público. Principios fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1982.
- REMIRO BROTONS, Antonio, RIQUELME CORTADO, Rosa, ORIHUELA CALATAYUD, Esperanza, DíEZ-HOCHLEITNER, Javier y PÉREZ-PRAT DURBÁN, Luis, *Derecho internacional*, McGraw Hill, Madrid, 1997, XLVII y 1269 pp.
- RENOUVIN, Pierre, *Historia de las relaciones internacionales*, Tomo II, Siglos XIX y XX, Akal, 3ª ed., Madrid, 1998, 1308 pp.
- REUTER, Paul, *Derecho internacional público*, Bosch, Barcelona, 1982, 540 pp.

- ROBERTS, J.M., *Historia Universal*, vol. III, *La era del imperialismo europeo*, RBA, Barcelona, 2009, 318 pp.
- ROSENAU, James N., *Distant proximities: dynamics beyond globalization*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 2003, 439 pp.
- ROUSSEAU, Charles, *Droit International Public Approfondi*, Dalloz, París, 1961, 395 pp.
- RUBIO FERNÁNDEZ, Eva María, *El sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas*, Editorial KR, 2ª reimpresión, Murcia, 1999, 223 pp.
- RUFIN, Juan Cristophe, *El imperio y los nuevos bárbaros*, Rialp, Madrid, 1993, 225 pp.
- RUSSELL, Bertrand, *Historia de la Filosofía*, RBA, Barcelona, 2009, 892 pp.
- SANJOSÉ GIL, Amparo, *La protección de los derechos humanos en el ámbito del Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1992, 123 pp.
- SEBASTIÁN, Carlos, *Subdesarrollo y esperanza en África*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2013, 239 pp.
- SHAPIRO, Robert J. 2020. *Un nuevo parAnuario de Derecho internacionalgma. Cómo los retos del futuro cambiarán nuestro modo de vivir y trabajar*, Tendencias; Barcelona, 2009, 573 pp.
- SHLAPENTOKH, Dimitry, *The role of Small States in the post–Cold War era: the case of Belarus*, Strategic Studies Institute, Carlisle, 2012, vii y 79 pp.
- SISK, Timoty D., *Pacemaking in Civil wars, Obstacles, Options and Opportunities*, Kros Institute Occasional Paper 20:OP2, Universidad de Denver, Marzo 2001, 36 pp.
- SOKOLOVSKY, V.D. y otros, *Estrategia militar soviética*, Servicio de publicaciones del EME, Madrid, 1981, 533 pp.
- STETTINIUS JR., Edward R. y WALTER Jhonson, *Roosevelt and ther Russians. The Yalta Conference*, Doubleday & Company INC., Nueva York, 1949, 370 pp.
- STETTINIUS, E.R., *El Arma de la Victoria*, Victoria, Barcelona, 1945, 293 pp.

- TAMAMES, Ramón, *El siglo de China. De Mao a primera potencia mundial*, Planeta, Barcelona, 2008, XVI y 492 pp.
- *Un nuevo orden mundial*, Espasa-Calpe, Madrid, 1991.
- TAYLOR, Peter J. y FLINT, Colin, *Geografía política. Economía–mundo, Estado–nación y Localidad*, 2ª Ed., Trama, Madrid, 2002, XVIII y 447 pp.
- THORNTON, Rod, *Military modernization and the Russian ground forces*, Strategic Studies Institute, Carlisle, 2011, vii y 56 pp.
- TOFFLER, Alvin, *La Tercera Ola*, vol. I, Ed. Orbis, Barcelona, 1986, 281 pp.
- TRINQUIER, Roger, *La guerra moderna y la lucha contra las guerrillas*, Herder, Barcelona, 1965, 187 pp.
- TUNKIN, G.I., *El Derecho y la Fuerza en el Sistema Internacional*, Universidad Autónoma de México, México, 1989, 211 pp.
- VANDERPOL, Alfred, *La doctrine scolastique du droit de guerre*, Pedone, París, 1919, XXVIII y 534 pp.
- VAUX, Toni, SEIPLE, Chris, NAKAND, Greg y VAN BRABANT, Koenraad, *Humanitarian action and private security Companies*, International Alert, Londres, 2002, 33 pp.
- VERDROSS, Alfred, *Derecho internacional público*, Traducción de la 5ª Ed. alemana refundida, Aguilar, Madrid, 1976, XLVIII y 690 pp.
- VERSTRYNGE, Jorge, *Los nuevos bárbaros. Centro y periferia en la política de hoy*, Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1997, 224 pp.
- VON CLAUSEWITZ, Carlos, *De la guerra*, 2ª Ed., Servicio de publicaciones del EME, Madrid, 1989, 766 pp.
- VON MARTENS, G.F., *Law of Nations*, William Cobbet, 4ª ed., Londres, 1829, xxxii y 468 pp.
- VV.AA., *Repercusión del actual reto energético en la situación de seguridad mundial*, CESEDEN, Madrid, 2008, 122 pp.
- WALLERSTEIN, Inmanuel, *Geopolítica y geocultura. Ensayos sobre el moderno sistema mundial*, Kairós, Barcelona, 2007, 336 pp.

- WALTZ, Kennet Neal, *Theory of international politics*, Waveland Press, Long Grove (Illinois), 2010, 251 pp.
- WALZER, Michael, *Guerras justas e injustas*, Paidós, Barcelona, 2001, XII y 448 pp.
- WARDLAW, Grant, *Terrorismo político*, Servicio de publicaciones del EME, Madrid, 1982, 355 pp.
- WEITZ, Richard, *China–Russia security relations: strategic parallelism without partnership or passion?*, Strategic Studies Institute, Carlisle, 2008, xi y 163 pp.
- WIGHT, Martin, *Power Politics*, Continuum International, Publishing Group, Londres, 2002, 317 pp.
- WISHNICK, Elizabeth, *Russia, China and the United States in Central Asia: prospects for great power competition and cooperation in the shadow of the Georgian crisis*, Strategic Studies Institute, Carlisle, febrero 2009, vii y 72 pp.
- WRIGHT, Quincy y WRIGHT, Louse Leonard, *A Study of War*, University of Chicago Press, 1983, 451 pp.
- ZAKARIA, Fared, *el mundo después de USA*, Espasa Calpe, Madrid, 2009, 239 pp.
- ZORGBIBE, Charles, *Historia de las relaciones internacionales 2. Del sistema de Yalta hasta nuestros días*, Alianza Editorial, 1ª reimpresión, Madrid, 2005, 779 pp.
- ZOUREK, Jaroslav, *L'Interdiction de l'Emploi de la Force en Droit International*, Institut Henry-Dunant, Ginebra, 1974, 155 pp.

Artículos y capítulos de libros.

- ABELLÁN HONRUBIA, Victoria, «La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: fundamento jurídico y discrecionalidad política», *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 3–18.
- ACOSTA ESTÉVEZ, José B. y PIÑOL Y RULL, Joan Luis, «Legitimidad, legalidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza armada contra Irak», *Anuario de Derecho internacional*, vol. X (1994), pp. 15–46.

- ADELMAN, Howard, «Humanitarian Intervention: The Case of the Kurds», *American Journal of International Law*, vol. 86/1 (1992), pp. 4–38.
- ALAMEDA DIONISIO, Francisco Javier, «Política de seguridad y defensa de la República Popular China», *China en el sistema de seguridad global del siglo XXI*, CESEDEN, Madrid, 2009, pp. 85–115.
- ALCAIDE FERNÁNDEZ, Joaquín, «La asistencia humanitaria en el Derecho internacional contemporáneo», *La asistencia humanitaria en el Derecho internacional contemporáneo*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1997, pp. 13–80.
- ALCAIDE FERNÁNDEZ, L. y MÁRQUEZ CARRASCO, M.C., «La legítima defensa y los nuevos desarrollos de la acción de las Naciones Unidas en el marco de la seguridad colectiva», *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XIII (1997), pp. 253–370.
- ALDRICH, George H., «The Laws of War on Land», *American Journal of International Law*, vol. 94/1 (2000), pp. 42–63.
- ALIA PLANA, Miguel, «Las operaciones de paz de las organizaciones regionales occidentales», *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 70, Tomo I (1997), pp. 8–150.
- ÁLVAREZ PARDO, «El poder aéreo y la guerra», *La guerra moderna I*, Universidad de Zaragoza, 1955, pp. 245–270.
- ÁLVAREZ-MALDONADO MUELA, Ricardo, «El bloqueo, el embargo y la política internacional», *El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 1996, pp. 39–59.
- ANDESCU, Gabriel, «Conflicto y reconciliación en las relaciones rumano–húngaras», Carmen González Enríquez (Ed), *Minorías nacionales y conflictos nacionales en Europa del Este*, UNED–Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Madrid, 2004, pp. 41–58.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA M. Paz, «Réplica: cuestiones de legalidad en las acciones armadas contra Iraq», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LI/1 (1999), pp. 117–122.

- AÑAÑOS MEZA, Cecilia, «La “responsabilidad de proteger” en Naciones Unidas y la doctrina de la “responsabilidad de proteger”», *Anuario Mexicano de Derecho internacional*, vol. X (2010), pp. 199–244.
- ARGUMOSA PILA, Jesús, «Brasil camino de gran potencia», *Brasil, Rusia, India y China (BRIC): una realidad política singular*, CESEDEN, Madrid, marzo de 2011, pp. 13–30.
- ATTINÀ, Fulvio, «Theories of long-term change and the future of world political institutions», MODELSKY, George y THOMPSON, William, *Globalization as evolutionary process: modeling global change*, Taylor & Francis, Nueva York, 2008, pp. 108–129.
- AVILÉS FERNÁNDEZ, Miguel, «Del dogmatismo religioso al análisis racional», *Gran Historia Universal*, vol. XVII, *El absolutismo*, Club Internacional del Libro, Madrid, 1986, pp. 9–31.
- AZNAR GÓMEZ, Mariano J., «La determinación de los hechos por el Secretario General de las Naciones Unidas en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (1945-1995)», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLVIII/1 (1996), pp. 71–98.
- AZNAR JORDÁN, Domingo, «La guerra de Georgia del verano de 2008. Orígenes, intereses e influencia en las relaciones internacionales», Miguel Requena (Ed.), *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, Tomo I, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Madrid, 2010, pp. 392–430.
- «Ucrania como pivote geopolítico», *Revista Ejército*, núm. 879 (2014), pp. 14–21.
- BALBÍN MEANA, Ignacio, «Los “casco azules” españoles al servicio de las Naciones Unidas», *Las misiones de paz de la ONU*, XII Curso de Verano de la Universidad del Atlántico, Poyo (Pontevedra), del 23 al 25 de julio de 1995, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 1995, pp. 77–104.
- BARTOLINI, Giulio, «L’operazione *Unified Protector* e la condotta delle ostilità in Libia», *Rivista de Diritto Internazionale*, vol. XCV/4 (2012), pp. 1012–1055.

- BEDERMAN, David J., «Counterintuiting Countermeasures», *American Journal of International Law*, vol. 96/4 (2002), PP. 817–832.
- BENBENUTI, Paolo, «The ICTY Prosecutor and the Review of NATO Bombing Campaign against Federal Republic of Yugoslavia», *European Journal of International Law*, vol. 12/3 (2001), pp. 503–529.
- BERMEJO GARCÍA, Romualdo, «La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno: un mal inicio para la responsabilidad de proteger», *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 27 (2011), pp. 7–53.
- «El Derecho internacional frente al terrorismo: ¿Nuevas perspectivas tras los atentados del 11 de septiembre?», *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XVII (2001), 20 pp.
 - «Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional», *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XV (1999), pp. 3–70.
- BETTATI, Mario, «L'accès aux victimes: droit d'ingérence ou droit d'assistance?», *Le Droit Face aux Crises Humanitaires*, vol. II, Comisión Europea, Luxemburgo, 1995, pp. 13–66.
- «Un droit d'ingérence?», *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 95/3 (1991), pp. 639 y ss.
- BITENCOURT, Luis, «Security Issues and Challenges To Regional Security Cooperation: A Brazilian Perspective», *Perspectives From Argentina, Brazil and Colombia*, Strategic Studies Institute, Carlisle, junio 2003, pp. 13–33.
- BLANCK, Stephen J., «Russian and nuclear weapons», *Russian nuclear weapons: past, present and future*, Stephen J. Blanck (Ed.), Carlisle, 2011, pp. 293–364
- BLOKKER, Niels, «Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by “Coalitions of the Able and Willing”», *European Journal of International Law*, vol. 11/3 (2000), pp. 541–568.
- BOTHE, Michael, Introducción al vol. *La responsabilité de Protéger*, Société Française par le Droit International. Colloque de Nanterre. Pedone ; París, 2008, pp. 17–18.

- «The protection of the Civilian Population and NATO Bombing on Yugoslavia», *European Journal of International Law*, vol. 12/3 (2001), pp. 531–535.

- BUGAJSKI, Jamesz, «Russia's Pragmatic Reimperialization», *Caucasian Review of International Affairs*, vol. 4 (2010), pp. 3–19.

- BUSQUETS BRAGULAT, Julio, «Ética y Derecho de la guerra», *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 21 (1966), pp. 81–93.

- BUSTELO GÓMEZ, Pablo, «El ascenso económico de China: implicaciones estratégicas para la seguridad global», *China en el sistema de seguridad global del siglo XXI*, CESEDEN, Madrid, 2009, pp. 17–41.

- CALDUCH CERVERA, Rafael, «Las relaciones de Rusia con la Unión Europea y Estados Unidos», *Influencia de la nueva Rusia en el actual sistema de seguridad*, CESEDEN, Madrid, 2010, pp. 19–47.

- CALVO ALBERO, José Luis, «Claves para el nuevo concepto estratégico de la OTAN», *Revista Ejército*, núm. 701 (1999), pp. 6–11.

- CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL, Carlos, «El Factor Humano en la Revolución de Asuntos Militares», *Revista Ejército*, núm. 733 (2002), pp. 15–20.

- CANNIZZARO, Enzo, «Panorama. Le operazioni aeree della NATO contro la Repubblica Federale di Iuogoslavia e il diritto umanitario», *Rivista de Diritto Internazionale*, vol. LXXXIV/1 (2001), pp. 133–135.

- CARACUEL RAYA, María Angustias, «Resolución de Conflictos en la Postguerra Fría», *Revista Ejército*, núm. 701 (1999), pp. 36–42.

- CARDONA LLORENS, Jorge, «La aplicación de medidas que impliquen el uso de la fuerza armada por el Consejo de Seguridad para hacer efectivas sus decisiones», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLVII/1 (1995), pp. 9–32.

- «La responsabilidad internacional por violación grave de obligaciones esenciales para la salvaguarda de los intereses fundamentales de la comunidad internacional (El

“crimen internacional”)), *Anuario de Derecho Internacional*, vol. VIII (1985), pp. 265–336.

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, «La Asistencia Humanitaria en Derecho Internacional Contemporáneo», *La Asistencia Humanitaria en Derecho Internacional Contemporáneo*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1997, pp. 127–159.

- «Le droit à l’assistance humanitaire: à la recherche d’un équilibre entre devoirs des autorités territoriales et les obligations des donateurs des secours humanitaires», *Le Droit Face aux Crises Humanitaires*, vol. II, Comisión Europea, Luxemburgo, 1995, pp. 97–124.
- «Las Naciones Unidas ante la década de los noventa», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz (1990)*, Bilbao (1991), pp. 19–51.

CASSESE, Antonio, «A Follow-Up: Forcible Humanitarian Countermeasures and *Opinio Necessitatis*», *European Journal of International Law*, vol. 10/4 (1999), pp. 791–799.

- «Ex injuria jus oritur: Are we Moving Towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?», *European Journal of International Law*, vol. 10/1 (1999), pp. 23–30.

CASTRO-RIAL GARRONE, Fany, «Los derechos humanos y la no-intervención en los asuntos internos de los Estados», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz (1990)*, Bilbao, 1991, pp. 169–210.

CERVELL HORTAL, María José, «Las demandas de Yugoslavia ante el TIJ por el bombardeo de su territorio en la “Guerra de Kosovo” (1999)», *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XVI (2000), pp. 65–92.

CODERICH, PLANAS, José, «Cambios en la sociedad internacional y su reflejo en las Naciones Unidas», *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, Ariel, Barcelona, 1998, pp. 9–23.

CONSTANTOPOULOS, Dimitri S., «Guerra justa y guerra legal», *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 2 (1956), pp. 9–20.

- CORRALES ELIZONDO, Agustín, «La ocupación bélica», *Revista Española de Derecho Militar* núm. 93 (2009), pp. 37–62.
- CORTEN, Olivier y DUBUISSON, François, «Opération "Liberté immuable": une extension abusive du concept de légitime défense», *Revue Générale de Droit International Public*, tomo 106/1 (2002), pp. 31–77.
- CORTEN, Olivier y KLEIN, Pierre, «Action humanitaire et Chapitre VII: la redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations Unies», *Annuaire Français de Droit International*, vol. XXXIX (1993), pp. 105–130.
- COTTEREAU, Giles, «De la responsabilité de l'Iraq selon la résolution 687 du Conseil de Sécurité », *Annuaire Français de Droit International*, vol XXXVII (1991), pp. 99–117.
- CRAWFORD, James; BODEAU, Pierre y PEEL, Jacqueline, «The ILC,s Draf Articles on State Responsibility: Toward Completion of a Second Reading», *American Journal of International Law*, vol. 94/4 (2000), pp. 660–674.
- CREMADES GRIÑÁN, Carmen María, «La Guerra de los Treinta Años», *Gran Historia Universal*, vol. XVI, *La Guerra de los 30 Años*, Club Internacional del Libro, Madrid 1986, pp. 83–94.
- En la misma obra, «La guerra de sucesión: un enfrentamiento mundial», pp. 145–167.
- CROUZATIER, Jean-Marie, «Responsabilité de protéger : avancée de la solidarité internationale ou ultime avatar de l'impérialisme ?», *Revue ASPECTS*, núm. 2 (2008), pp. 13–32.
- CHAMBERS, Michael R., «Rising China: a threat to its neighbors?», *The Rise of china in Asia: Security Implications*, Carolyn W. Pumphrey (Ed.), Strategic Studies Institute, Carlisle, junio 2002, pp. 65–91.
- CHAMPBELL, Kurt, «Hegemonic prophecy and modern Asia: lessons for dealing with the rise of China»,. *The Rise of china in Asia: Security Implications*, Carolyn W. Pumphrey (Ed.), Strategic Studies Institute, Carlisle, junio 2002, pp. 49–62.

- CHARNEY, Jonathan I., «Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo», *American Journal of International Law*, vol. 93/4 (1999), pp. 834–841.
- CHINKIN, Christine M., «The State That Acts Alone: Bully, Good Samaritan or Iconoclast?», *European Journal of International Law*, vol. 11/1 (2000), pp. 31–41.
- *Kosovo: «A “Good” or “Bad” War?»*, *American Journal of International Law*, vol. 93/4 (1999), pp. 841–847.
- DAILLIER, Patrick, «La "responsabilité de protéger", corollaire en remise en cause de la souveraineté», *La responsabilité de protéger*, Société Française par le Droit International, Colloque de Nanterre. Pedone ; París, 2008, pp. 41–47.
- DATIS QUECEDO, Alfonso M., «El uso de la fuerza armada en el Golfo, una justificación jurídica», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LI/1 (1999), pp. 109–116.
- DE ANDRÉS SANZ, Jesús, «Los conflictos nacionales y la disolución de la Unión soviética», *Minorías nacionales y conflictos nacionales en Europa del Este*, Carmen González Enríquez (Ed), UNED–Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Madrid, 2004, pp. 79–104.
- «La política exterior rusa: directrices y condicionantes», *Influencia rusa en su entorno geopolítico*, CESEDEN, Madrid, 2002, pp. 21–39.
- DE ARCE Y TERMES, Álvaro, «La doctrina de la paz de las Naciones Unidas», *Las misiones de paz de la ONU*, XII Curso de Verano de la Universidad del Atlántico, Poyo (Pontevedra), del 23 al 25 de julio de 1995, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 1995, pp. 39–59.
- DE HAAS, Marcel, «Russia’s Military Development (2000–10)», *Russian Military Politics and Russia’s 2010 Defense Doctrine*, Stephen J. Blanck (Ed.), Strategic Studies Institute, Carlisle, 2011, pp. 1–61.
- DE MONTOLIU ZUNZUNEGUI, Gonzalo, «La multinacionalidad en las organizaciones de defensa europeas, Aspectos generales», *Participación española en las fuerzas multinacionales*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 1997, pp. 41–65.

- DE YANGUAS MESSIA, José, «La Guerra total», *La guerra moderna IV*, Universidad de Zaragoza,, Zaragoza 1957, pp. 341–362.
- DELAGE, Fernando, «China y la estructura de seguridad asiática», *China en el sistema de seguridad global del siglo XXI*, CESEDEN, Madrid, 2009, pp. 147–172.
- DELON, Francis, «La Concertation entre les membres permanents du Conseil de Sécurité», *Annuaire Français de Droit International*, núm. XXXIX (1993), pp. 51–64.
- DÍAZ BARRADO, Castor M., «La responsabilidad de proteger en el Derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 24 (2012), pp. 1–40.
- «La pretensión de justificar el uso de la fuerza con base en «consideraciones humanitarias. Análisis de la práctica internacional contemporánea», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XL/1 (1988), pp. 41–77.
- DÍAZ PÉREZ, Eva, «Evolución sin revolución: una visión de la Alianza», *Revista Ejército*, núm. 698 (1999), pp. 36–42.
- «OTAN-Rusia: relaciones en punto muerto», *Revista Ejército*, núm. 706 (1999), pp. 6–14.
- DOMESTICI-MET, Marie José, *Geopolítica y ayuda humanitaria*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999: «Y ahora qué?», pp. 47–58; «De la “injerencia humanitaria” a la inhibición no humanitaria», pp. 41–46; «Los gloriosos treinta años: el logro culminante de la ayuda humanitaria», pp. 17–24; «Un período de incertidumbre», pp. 25–40.
- «Propos sur le droit à l’assistance», *Le Droit Face aux Crises Humanitaires*, vol. II, Comisión Europea, Luxemburgo, 1995, pp. 125–150.
- DOMINGO GUERRA, Juan Carlos, presentación del grupo de artículos «La comunicación: un reto para las FAS del siglo XXI», *Revista Ejército*, núm. 710 (2000), pp. 28–30.

- DOMINICE, Chistian, «La contrainte entre états à l'appui des droits de l'homme», *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 261–272.
- DORMOY, Daniel, «Aspects récents de la question du financement des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies», *Annuaire Français de Droit International*, vol. XXXIX (1993), pp. 131–154.
- DUPUY, Pierre Marie, «The Place and Role of Unilateralism in Contemporary International Law», *European Journal of International Law*, vol. 11/1 (2000), pp. 19–30.
- «Observations sur le "crime international de L'État"», *Revue Générale de Droit International Public*, vol. LXXXIV (1980), pp. 449–486.
 - «The Law after the Destruction of the Towers», http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-dupuy.html.
- DUPUY, René Jean, «Droit d'ingérence et assistance humanitaire», », *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 273–279.
- ECHEVERRÍA JESÚS, Carlos, «Los conflictos en el mundo musulmán: perspectiva de futuro», *Jornadas de Conflictos Futuros*, Cátedra «General Castaños», Fuerzas Terrestres, Sevilla, 2013, pp. 15–27.
- «Revueltas, guerra civil tribal e intervención militar extranjera en Libia», *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 27 (2011), pp. 183–199.
 - «Evolución política y estratégica en el Cáucaso y Asia Central y su incidencia en la política exterior rusa», *Influencia rusa en su entorno geopolítico*, CESEDEN, Madrid, 2002, pp. 71–94.
- EDUARDO LAFERRIERE, Guillermo Horacio, «Relaciones Prensa–FAS en operaciones de combate», *Revista Ejército*, núm. 710 (2000), pp. 31–42.
- ENRIQUE DEL ÁRBOL, Eduardo, «La paz y las relaciones internacionales en los inicios del mundo moderno», Francisco Muñoz y Mario López (Ed.), *Historia de la Paz. Tiempos, Espacios y Actores*, Universidad de Granada, Granada, 2000, pp. 229–253.

- ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción, «Algunas reflexiones sobre la Corte Penal Internacional como institución internacional», », *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 75 (2000), pp. 171–203.
- ESTEBAN RODRÍGUEZ, Mario, «China en América Latina», *China en el sistema de seguridad global del siglo XXI*, CESDEN, Madrid, 2009, pp. 175–192.
- ESTRELLA, Rafael, «El papel de la Comunidad Internacional en la Resolución de Conflictos», *Revista Ejército*, núm. 701 (1999), pp. 56–61.
- EVANS, Gareth, «From humanitarian intervention to the responsibility to protect», *Winsconsin International Law Journal*, núm. 24/3 (2006), pp. 703–722.
- FAIR, C. Christine, «India–Iran security ties: thicker tan oil», Henry Sokolski (Ed.), *Ganging U.S– Indian Strategic Cooperation*, Strategic Studies Institute, Carlisle, Marzo 2007, pp. 259–289.
- FALK, Richard A., «Kosovo, World Order, and the Future of International Law», *American Journal of International Law*, vol. 93/4 (1999), pp. 847–857.
- FENRICK, W.J., «Targeting and Proportionality during the NATO Bombing Campaign against Yugoslavia», *European Journal of International Law*, vol. 12/3 (2001), pp. 489–502.
- FERENCZ, Benjamin, «Defining aggression: where it stands and where it's going», *American Journal of International Law*, vol. 66/3 (1972), pp. 491–508.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, «La diplomacia preventiva y las operaciones de mantenimiento de la paz en la Carta de las Naciones Unidas», *Las misiones de paz de la ONU*, XII Curso de Verano de la Universidad del Atlántico, Poyo (Pontevedra), del 23 al 25 de julio de 1995, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 1995, pp. 153–171.
- FERNÁNDEZ-FLORES, José Luis, «La defensa y la legítima defensa», *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 42 (1983), pp. 93–107.
- «La razón y la guerra», *Revista Española de Derecho Militar* », núm. 40 (1982), pp. 77–89.

- «El actual Derecho de la guerra», *Revista Española de Derecho Militar* », núm.35 (1978), pp. 17–38.
- FRANK, Thomas M., «Lessons of Kosovo», *American Journal of International Law*, vol. 93/4 (1999), pp. 857–860.
- FROGNIER, André –Paul, «La ayuda humanitaria en el Sistema internacional vigente», *Geopolítica y ayuda humanitaria*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999, pp. 68–82.
- GAJA, G., «Il Consiglio di Sicurezza di fronte all’occupazione del Kuwait: il significato di una autorizzazione», *Rivista de Diritto Internazionale*, vol. LXXIII/3 (1990), pp. 696–706.
- GALDÓN DOMENECH, Domingo, «El embargo y el bloqueo desde una perspectiva aérea», *El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 1996, pp. 83–104.
- GALEOTTI, Mark, «Reform of the Russians Military and Security Apparatus: an investigator’s perspective», Stephen J. Blanck (Ed.), *Can Russia reform? Economic, political and military perspectives*, Strategic Studies Institute, Carlisle, 2012, pp. 61–105.
- GARCÍA ARIAS, Luis; «La guerra liberadora y su licitud», *La Guerra Moderna IV*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1957, pp. 61–134.
- «Sobre la legalidad de la guerra moderna», *La Guerra Moderna II*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1956, pp. 61–104.
 - «Sobre la licitud de la guerra moderna», *La Guerra Moderna I*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1955, pp. 89–122;
- GARCÍA GONZÁLEZ, Javier J. «Las operaciones de paz en el África Sub-sahariana. Una apuesta por las soluciones regionales», *Revista Ejército*, núm. 701 (1999), pp. 12–16.
- GARCÍA LABAJO, Juan M., «La prohibición del uso de la fuerza. La intervención y la injerencia humanitaria», *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 70 (1997), pp. 145–161.

- GARCÍA PÉREZ, Rafael, «La “responsabilidad de proteger”: un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 11 (2006), pp. 1–18.
- GARCIA, Thierry, «La Mission d’Administration Intérimaire des Nations Unies en Kosovo (MINUK)», *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 104/1 (2000), pp. 61–71.
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente, «Rusia como potencia nuclear», *Influencia de la nueva Rusia en el actual sistema de seguridad*, CESEDEN, Madrid, 2010, pp. 169–210.
- GEISS, Robin y BULINCKX, Noëmie, «Cuadro comparativo de los Tribunales penales internacionales e internacionalizados», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 861 (2006), pp. 1–22.
- GÓMEZ GUILLAMÓN, Rogelio, «La creación de la Corte Penal Internacional: antecedentes», *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 75 (2000), pp. 159–170.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen, «Una perspectiva optimista sobre los conflictos entre mayorías y minorías nacionales en Europa del Este», Carmen González Enríquez (Ed), *Minorías nacionales y conflictos nacionales en Europa del Este*, UNED–Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Madrid, 2004, pp. 15–38.
- GOODMAN, Ryan, «Humanitarian intervention and pretexts for war», *American Journal of International Law*, vol. 100:107 (2006), pp. 107–141.
- GRANT, Thomas D., «Annexation of Crimea», *American Journal of International Law*, vol. 109/1 (2015), pp. 68–95.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, «Responsabilidad de proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad: algunos ejemplos recientes», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 3 (2014), pp. 1–28.
- «Sobre el “núcleo duro” de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica», *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 27 (2011), pp. 55–73.

- «Los condicionamientos políticos y limitadas competencias del Tribunal Penal Internacional», », *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 75 (2000), pp. 123 – 154.
- «Uso de la fuerza, intervención Humanitaria y libre determinación (La “Guerra de Kosovo”», *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XVI (2000), pp. 93–112;
- «La responsabilidad internacional del Estado por el uso de la fuerza (La conformación del hecho ilícito internacional)», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz (1989)*, Bilbao, 1990, pp. 187–312.

HENKIN, Louis, «Kosovo and the Law of “Humanitarian Intervention”, *American Journal of International Law*, vol. 93/4 (1999), pp. 824–828.

HERSPRING, Dale R., «Russian nuclear and conventional weapons: the broken relationship», Stephn J. Blanck (Ed.), *Russian nuclear weapons: past, present and future*, Carlisle, 2011, pp. 1–31.

HIDALGO GARCÍA, María del Mar, «Las disputas territoriales de Japón», Instituto Español de Estudios Estratégicos, documento 53/2012, 22 de agosto de 2012, 8 pp.

HILPOLD, Peter, «Humanitarian intervention: Is There a Need for a Legal Reappraisal», *Europaeen Journal of International Law*, vol. 12/3 (2001), PP. 437–467.

HUANG, Chin-Hao, «China en África», XVI Curso Internacional de Defensa. Jaca, 22 al 26 de septiembre de 2008, Secretaría General Técnica del MINISDEF, Madrid, 2009, pp. 103–113.

ÍÑIGUEZ MÁRQUEZ, Manuel, «La vocación africana de China», *China en el sistema de seguridad global del siglo XXI*, CESDEN, Madrid, 2009, pp. 195–230.

JÁUDENES LAMEIRO, José A., «Concepto y clases de bloqueo y embargo. Precisiones y diferenciaciones. La legalidad internacional», *El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 1996, pp. 19–38.

- JIMÉNEZ REDONDO, Juan Carlos, «El nuevo orden internacional, 1949–1989. La Organización de las Naciones Unidas», vol. coordinado por Juan Carlos Pereira *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Ariel, Barcelona, 2ª ed., 2003, pp. 205–421.
- KIPP, Jacob W., «Russian nuclear posture and the threat that dare not speak its name», Stepehn J. Blanck (Ed.), *Russian nuclear weapons: past, present and future*, Carlisle, 2011, pp. 459–503.
- KOSKENNIEMI, Martti, «Le Comité des Sanctions créé par la résolution 661 (1990) du Conseil de Sécurité», *Annuaire Français de Droit International*, vol. XXXVII (1991), pp. 119–137.
- KOZHEVNIKOV, F.I., «Leyes y costumbres de la Guerra», capítulo X de la obra dirigida por Y.A. Korovin *Derecho internacional público*, Grijalbo, Mexico, 1963, pp. 399–450.
- KUMON, Shumpei y YAMANOUCHI, Yasuhide: «The gobalizing phases of the world system and modernity», MODELSKY, George y THOMPSON William, *Globalization as evolutionary process: modeling global change*, Taylor & Francis, Nueva York, 2008, pp. 269–283.
- KUNZ, Josep L., «Bellum justum and bellum legale», *American Journal of International Law*, vol. 45/3 (1951), pp. 528–534.
- LAMBERT, Jacques, «La naissance au Brésil d’une nouvelle puissance mondiale», *Politique étrangère*, vol. 11/2 (1946), pp. 129–166.
- LOBEL, Jules y RATNER, Michael, «Bypassing the Security Council: ambiguous authorizations to use force, cease–fires and the Iraqi inspection regime», *American Journal of International Law*, vol. 93/1 (1999), [www/asil.org/ajil/lobelratner.html](http://www.asil.org/ajil/lobelratner.html).
- LOPEZ –JACOISTE DÍAZ, Eugenia, «La crisis de Libia desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger», *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 27 (2011), pp. 107–150.
- LLOP LAMARCA, Antonio, «La aviación en la guerra», *La guerra moderna IV*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1957, pp. 26–60.

- MACHADO ESTEVES DE CAMPOS E ASSUNÇÃO, María Leonor, «De como o Estatuto do Tribunal Internacional Penal certifica un nuevo modelo de Dereito penal», *Revista Española de Derecho Militar*, núm.. 75 (2000), pp. 205–215.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, «Derechos humanos y Derecho humanitario bélico en el marco de los conflictos armados internos», *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz (1989)*, Bilbao (1990), pp. 51–83.
- MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M., «Responsabilidad e irresponsabilidad de los Estados y Derecho internacional», *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 473–487.
- MÁRQUEZ CARRASCO, María del Carmen, «La nueva dimensión humanitaria del mantenimiento de la paz: La práctica reciente del Consejo de Seguridad», *La Asistencia Humanitaria en Derecho Internacional Contemporáneo*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1997, pp. 81–125.
- MARRERO ROCHA, Inmaculada, «La responsabilidad de proteger de la comunidad internacional en los casos de Libia y Siria: análisis comparativo», *Relaciones Internacionales*, núm. 22 (2013), pp. 127–148.
- MARTÍN TORRIJOS, Juan Carlos, «La estrategia de la comunicación», *Revista Ejército*, núm. 710 (2000), pp. 48–55.
- MARTÍNEZ DE LOS REYES, Antonio, «El conflicto de Kosovo. Reflexiones para el siglo XXI», *Revista Ejército*, núm. 710 (2000), pp. 19–25.
- MARZO CARPIO, Mariano, «Afganistán, Asia Central y el Cáucaso Sur», *El laberinto afgano*, XVII Curso internacional de Defensa, Jaca, 21 a 25 de septiembre de 2009, Secretaría General Técnica del MINISDEF, Madrid, 2010, pp. 71–81.
- MASIDE MIRANDA, José Luis, «Cuestiones relativas a la problemática de los medios y métodos de combate en el Protocolo Adicional I», *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 65 (1995), pp. 345–387.
- MATA MANZANERO, «La aviación y la evolución de la guerra moderna», *La guerra moderna II*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1956, pp. 163–188.

- MBONDA, Ernest-Marie, «La sécurité humaine et la »responsabilité de protéger»: vers un ordre international plus humain?», <http://aceci.org/documents/collresp2protect>. Pdf.
- MCCORQUODAE, Robert, «Human Rights and Self-Determination», Mortimer Sellers (Ed.), *The new world order*, Berg, Oxford, 1996, pp. 9–39.
- MEARSHEIMER, Jhon J.: «The False Promise of International Institutions», Michael E. Brown, Sean M. Lynn-Jones y Steven E. Miller, (Ed.), *The Perils of Anarchy. Contemporary Realism and International Security*, MIT Press, Massachusetts, 1995, pp. 332–376.
- MODELSKY, George y THOMPSON, William, «long Cicles and Globar War», Manus I Midlarsky, (Ed.), *Handbook of War Studies*, Urwin Hyman Ltd., Londres, 1989, pp. 23–54.
- MODELSKY, George, «Globalization as evolucionary process», MODELSKY, George y THOMPSON, William, *Globalization as evolucionary process: modeling global change*, Taylor & Francis, Nueva York, 2008, pp. 11–28.
- MOMTAZ, Djamchid, «La délégation par le Conseil de Sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales», *Annuaire Français de Droit International*, vol. XLIII (1997), pp. 105–115.
- MORÁN BLANCO, Sagrario, «Brasil, el gigante de Sudamérica con vocación mundial: un proyecto inacabado», *Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2011, pp. 123–163.
- MORENO QUINTANA, Lucio M., «La guerra total», *La guerra moderna V*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1958, pp. 453–467.
- MUÑOZ, Francisco A. y LÓPEZ MARTÍNEZ, Mario: « El reconocimiento de la paz en la Historia», Francisco Muñoz y Mario López, (Ed.), *Historia de la Paz. Tiempos, Espacios y Actores*, Universidad de Granada, Granada, 2000, pp. 15–49; en la misma obra «Hacia una Historia de la Paz», pp. 399–447.
- MURDOCK, James Oliver, «Collective Security distinguished from intervention», *American Journal of International Law*, vol. 56/2 (1956), pp. 500–503.

- NIETO RODRÍGUEZ, Manuel, «El nuevo concepto de seguridad: amenazas y riesgos emergentes», *La cooperación fuerzas de seguridad–fuerzas armadas*, CESEDEN, Madrid, 2001, edición informatizada en documento htm.
- NORDQUIST, Kjell-Ake, «Conflicto y ayuda humanitaria», *Geopolítica y ayuda humanitaria*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999, pp. 83–104.
- ORFORD, Anne, «Muscular Humanitarianism: Reading the Narratives of the New Interventionism», *European Journal of International Law*, vol. 10/4 (1999), pp. 680–711.
- PALACÍN DE INZA, Blanca, «La responsabilidad de proteger y el derecho de veto», Instituto Español de Estudios Estratégicos, documento de análisis 04 (2012), 8 pp.
- PASTOR RIDRUEJO, José Antonio, «El Derecho actual de la guerra y sus perspectivas», *Primeras Jornadas de Derecho Penal Militar y Derecho de la Guerra*, Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid, Valladolid, 1961, pp. 243–271.
- PEARCE, Justin, «Peace, War and Diamonds in Angola», *Africa Security Review*, núm 13/2 (2004), pp. 51–64.
- PELLET, Alain, «Remarques sur une révolution inachevée. Le projet d'articles de la CDI sur la responsabilité des États», *Annuaire Français de Droit International*, vol XLII (1996), pp. 7–32.
- PÉREZ GARCÍA, Pedro, «¿Cuál es el Futuro de los Ejércitos Occidentales?», *Revista Ejército*, núm. 701 (1999), pp. 52–55.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Angel, «Globalización y seguridad», *Revista Ejército*, núm. 710 (2000), pp. 6–18.
- PICONE, Paolo, «La «Guerra del Kosovo» e il Diritto Internazionale Generale», *Rivista de Diritto Internazionale*, vol. LXXXIII/2 (2000), pp. 309–360.
- PIGNATELLI Y MECA, Fernando, «El artículo 8 del Estatuto. Los crímenes de guerra», *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 75 (2000), pp. 229–380.

- PODVIG, Pavel, «Russian Federation», Ray Acheson (Ed.), *Assuring Destruction Forever. Nuclear weapon modernization around the World*, , Reaching Critical Will, Wholesale Copies, Nueva York, www. Reachingcriticalwill.org.
- POMMIER, Bruno, «El uso de la fuerza para proteger a los civiles y la acción humanitaria: el caso de Libia y después», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm 884 (2011), pp. 1–22.
- POWELL, Catherine, «Libya: A Multilateral Constitutional Moment?», *American Journal of International Law*, vol. 106/2 (2012), pp. 298–316.
- POZO SERRANO, Pilar, «Estados fallidos, derecho internacional humanitario y seguridad internacional», C. Ramón Chornet (ed), *Los retos humanitarios del siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 173–185.
- PUMPHREY, Carolyn W., «Introduction», Carolyn W. Pumphrey (Ed.), *The Rise of china in Asia: Security Implications*, Strategic Studies Institute, Carlisle, junio 2002, pp. 1–18.
- QUINTANO RIPOLLÉS, Antonio, «Tecnicismo penal internacional y delincuencia de guerra», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. III/1 (1950), pp. 13–45.
- RAMBAUD, Patrick, «La définition de l’agression par l’Organisation des Nations Unies», *Revue Générale de Droit International Public*, vol. LXXX (1976), pp. 835–881.
- RAMÍREZ VERDÚN, Pedro, «El dominio de la información en la guerra», *Revista Ejército*, núm. 710 (2000), pp. 43–47.
- RAMÓN CHORNET, Consuelo, «La OTAN, vicaria de la ONU: reflexiones sobre el sistema de seguridad colectiva, a la luz del “nuevo concepto estratégico” acordado en Washington», *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XV (1999), pp. 363–383.
- RAPALLO COMENDADOR, Francisco, «Las misiones de embargo naval», *Las misiones de paz de la ONU*, XII Curso de Verano de la Universidad del Atlántico, Poyo (Pontevedra), del 23 al 25 de julio de 1995, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 1995, pp. 105–121.
- REISMAN, W. Michael, «Kosovo’s Antinomies», *American Journal of International Law*, vol. 93/4 (1999), pp. 860–862.

- «Unilateral Action and the Transformations of the World Constitutive Process: The Special Problem of Humanitarian Intervention», *European Journal of International Law*, vol. 11/1 (2000), pp. 3–18.
- RIOS PAREDES, Xulio, «China: poder y civilización en el siglo XXI», *Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2011, pp. 49–79.
- RIPOL CARULLA, Santiago, «El Consejo de Seguridad y la defensa de los derechos humanos. Reflexiones a partir del conflicto de Kosovo», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LI/1 (1999), pp. 59–87.
- RIPOLL GUTIÉRREZ, José L., «La fuerza naval y el bloqueo marítimo en operaciones de paz», *El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 1996, pp. 61–81.
- RIQUELME CORTADO, Rosa M., «La promoción de medios y métodos de arreglo pacífico de las controversias en la conmemoración del centenario de la primera Conferencia Internacional de la Paz (1989-1999)», *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XV (1999), pp. 393–399.
- RODRÍGUEZ CARRION, Antonio J., «El Derecho internacional en la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el asunto Nicaragua-Estados Unidos», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz (1987)*, Bilbao, 1988, pp. 9 y ss.
- RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO; José Luis, «La aplicación del Derecho Internacional Humanitario en las Operaciones de Mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas», *Las Misiones de Paz de la ONU*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 1995, pp. 173–232.
- ROOSENS, Claude y FROGNIER, André-Paul, «La acción humanitaria y el sistema internacional vigente», *Geopolítica y ayuda humanitaria*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999, pp. 59–82.
- RÖTHLIS BERGER, Eric, «El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional», *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 75 (2000), pp. 155–158.

- RUBIO GARCÍA, Leandro, «Derecho y política en la era atómica», *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 20 (1965), pp. 9–34.
- RUIZ DE LOS PAÑOS BRUSI, Alberto, «La OTAN y la cooperación en el mantenimiento de la paz», *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 71 (1998), Tomo I, pp. 181–199.
- «Hacia una tipificación del crimen contra la paz», *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 59-62 (1992), pp. 159 y ss..
- RUIZ GONZÁLEZ, Francisco J., «La Organización de Cooperación de Shangahi en su X aniversario», Instituto Español de Estudios Estratégicos, documento 018/2011, Madrid, 28 de junio de 2011, 10 pp.
- SAHOVIC, Milan, «Le règlement pacifique des différends et l'autorité de la communauté internationale», *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 633–638.
- SÁNCHEZ ANDRÉS, Antonio, «La proyección económica internacional de Rusia», *Influencia de la nueva Rusia en el actual sistema de seguridad*, CESEDEN, Madrid, 2010, pp. 76–110.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Rafael, «Influencia internacional de la postura militar rusa», *Influencia rusa en su entorno geopolítico*, CESEDEN, Madrid, 2002, pp. 125–158.
- SÁNCHEZ PATRÓN, José Manuel, «La responsabilidad de proteger: reflexiones críticas en torno a cuestiones clave», *Estudios Internacionales*, núm. 167 (2010), pp. 75–88.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L., «La reforma de las Naciones Unidas: algunas reflexiones», *Las Naciones Unidas y el Derecho internacional*, Ariel, Barcelona, 1998, pp. 24–39.
- «La invasión de Kuwait por Irak y la acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz (1991)*, Bilbao, 1992, pp. 15–60.
- SAVELYEV, Alexander G., «Russian Defense Doctrine», Stephen J. Blanck (Ed.), *Russian Military Politics and Russia's 2010 Defense Doctrine*, Strategic Studies Institute, Carlisle, 2011, pp. 153–179.

- SCHUMAN, Frederick L., «Regionalism and spheres of influence», Hans Joachim Morgenthau, (Ed.) *Peace, security & the United Nations*, Ayer Publishing, Manchester, 1973, pp. 83–106.
- SHOUMIKHIN, Andrei, «Nuclear weapons in Russian strategy and doctrine», Stephn J. Blanck (Ed.), *Russian nuclear weapons: past, present and future*, Carlisle, 2011, pp. 99–159.
- SICILIANOS, Linx–Alexandre, «L'influence des droits de l'homme sur la structure du Droit international», *Revue Générale de Droit International Public*, vol 116/1 (2012), pp. 5–30.
- «L'autorisation par le Conseil de Sécurité de recourir à la force: une tentative d'évaluation», *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 106/1 (2002), pp. 5–48.
 - «Le contrôle par le Conseil de Sécurité des actes de légitime défense», en el coloquio de la Société Française de Droit International, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et les nouveaux aspects de la sécurité collective*, celebrado en la Universidad de Rennes I del 2 al 4 de junio de 1994, Pedone, París, 1995, pp. 26–28.
- SIMPSON, «The Diffusion of Sovereignty: Self–Determination in the Post–Colonial Age», Mortimer Sellers (Ed.), *The new world order*, Berg, Oxford, 1996, pp. 39–69.
- SOKOLSKI, Henry, «Negotiating the obstacles to U.S.–Indian strategic cooperation», Henry Sokolski (Ed.), *Ganging U.S– Indian Strategic Cooperation*, Strategic Studies Institute, Carlisle, Marzo 2007, pp.1–11.
- SOKOV, Nikolai, «Nuclear Weapons in Russian National Security Strategy», Stephn J. Blanck (Ed.), *Russian nuclear weapons: past, present and future*, Carlisle, 2011, pp. 187–260.
- SOREL, Jean-Marc, «Timor oriental: un résumé de l'Histoire du Droit International», *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 104/1 (2000), pp. 36–60.
- SPEARS, Ian S., «Debating Secession and the Recognition of new States in Africa», *African Security Review*, núm. 13/2 (2009), pp. 35–48.
- SUR, Serge, «La Résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de Sécurité», *Annuaire Français de Droit International*, vol. XXXVII (1991), pp. 25–90.

- SWAIN, Ashok, «Catástrofe medioambiental y conflicto medioambiental», *Geopolítica y ayuda humanitaria*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999, pp. 105–113.
- THOMPSON William. R.: «Measuring long-term process of political globalization», MODELSKY, George y THOMPSON William *Globalization as evolutionary process: modeling global change*, Taylor & Francis, Nueva York, 2008, pp. 58–86.
- THOUVENIN, Jean-Marc, «Genèse d l'idée de responsabilité de protéger», *La responsabilité de protéger*, Société Française par le Droit International, Colloque de Nanterre. Pedone, París, 2008, pp. 21–28.
- THÜRER, Daniel, «El estado desestructurado y el derecho internacional», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 836 (1999), pp. 732–760.
- TORRELLI, Maurice, «Le nouveau défi irakien à la communauté internationale: la dialectique des volontés», *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 102/2 (1998), pp. 435–455.
- TORRES BERNÁRDEZ, Santiago, «Perspectivas en la contribución de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales: comentarios y observaciones sobre la declaración de los miembros del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992», *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 727–769.
- VALTICOS, Nicolas, «Les droits de l'homme, le Droit International et l'intervention militaire en Yougoslavie», *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 104/1 (2000), pp. 5–17.
- VEGA FERNÁNDEZ, Enrique, «Los conflictos armados africanos: la confrontación interior», *África ¿nuevos escenarios de confrontación?*, CESEDEN, Madrid, 2011, pp. 21–87.
- VILARIÑO PINTOS, Eduardo, «Consideraciones respecto a la configuración del crimen y delito internacional», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XXXIV/2-3 (1982), pp. 357–377.
- VILLANI, Hugo, «La nuova crisi del Golfo e l'uso della forza contra l'Iraq», *Rivista de Diritto Internazionale*, vol. LXXXII/2 (1999), pp. 451–46.

- VON DER HEYDTE, Friedrich August Freiherr, «La intervención en la guerra civil», *Temis*, núm. 33-36 (1976), pp. 443–446.
- WALTZ, Kennet Neal, «The Emerging Structure of International Politics», Michael E. Brown, Sean M. Lynn–Jones y Steven E. Miller, (Ed.), *The Perils of Anarchy. Contemporary Realism and International Security*, MIT Press, Massachusetts, 1995, pp. 42–77.
- WALLENSTEEN, Peter y ÖBERG, Magnus, «Conflicto armado y urgencia humanitaria: análisis de una relación», *Geopolítica y ayuda humanitaria* Universidad de Deusto, Bilbao, 1999, pp. 87–104.
- WATANABE, Tsumo, «Changing Japanese views of China: a new generation moves toward realism and nationalism», Carolyn W. Pumphrey (Ed.), *The Rise of china in Asia: Security Implications*, Strategic Studies Institute, Carlisle, junio 2002, pp. 161–188.
- WECKEL, Philippe, «L’emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée», *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 104/1 (2000), pp. 19–35.
- «Cour Internationale de Justice. Affaires relatives à la licéité de l’emploi de la force (Yougoslavie c. Allemagne et autres), ordonnances du 2 juin 1999», *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 103/3 (1999), pp. 697–708.
 - «Le Chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité», *Annuaire Français de Droit International*, vol. XXXVII (1991), pp. 165–202.
- WEDGWOOD, Ruth, «NATO’s Campaign in Yugoslavia», *American Journal of International Law*, vol. 93/4 (1999), pp. 828–834.
- WEITZ, Richard, «Russian tactical nuclear weapons: current policies and future trends», Stepehn J. Blanck (Ed.), *Russian nuclear weapons: past, present and future*, Carlisle, 2011, pp. 365–415.
- WESTENDORP Y CABEZA, Carlos, Introducción a la obra. *Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2011, pp. 19–45.
- WRIGHT, Quincy, «The prevention of aggression», *American Journal of International Law*, vol. 50/3 (1956), pp. 514–532.

- YÁÑEZ– BARNUEVO GARCÍA, Juan Antonio, «El proceso en marcha para la ratificación y puesta en práctica del Estatuto de Roma», *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 75 (2000), pp. 107–121.
- YÁÑEZ RODRÍGUEZ, Alejandro, «Bloqueo y embargo. Casos recientes. Resultados», *El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 1996, pp. 107–119.
- ZAPPALA, Salvatore, «Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alla vicenda del Kosovo», *Rivista de Diritto Internazionale*, vol. LXXXII/4 (1999), pp. 975–1004.
- ZOUREK, Jaroslav, «La notion de légitime défense en droit international», en *Anuario del Instituto de Derecho Internacional*, vol. 56 (1975), Sesión de Wiesbaden, pp. 1–69. Ver también las observaciones efectuadas al cuestionario planteado por el autor por BINDCHSEDLER, Rudolf L., MCDUGAL, Myres S. y VALLANT, Francis, en el mismo vol. pp. 72–79.