

HEGEMONÍA, SISTEMAS DE ORDEN Y COOPERACIÓN Y USO DE LA FUERZA

Luis V. Pérez Gil*
Universidad de La Laguna

RESUMEN

El autor realiza un estudio de los medios de que disponen los Estados para desarrollar sus relaciones mutuas: los denominados pacíficos y los coactivos, esto es, la amenaza y el uso de la fuerza. Se adhiere a la tesis de Reisman que enuncia que ningún Estado puede alcanzar plenamente sus objetivos sin el apoyo material y la autoridad de las Organizaciones Internacionales. Pero constata también que la fuerza se usa y se continuará usando en la sociedad internacional porque los gobernantes la consideran una herramienta efectiva para alcanzar los fines y objetivos nacionales. Esto es más cierto en el caso de las grandes potencias y de las potencias hegemónicas.

PALABRAS CLAVE: hegemonía, organizaciones internacionales, uso de la fuerza, política exterior.

ABSTRACT

The author studies political instruments that States have for developing mutual relations: those named conventional and the coercitive measures, for saying, threat and war. He assumes professor Reisman's thesis say in contemporary world non State can fully achieve its objectives without the authority and material support which International Organizations alone can provide. But also in this paper evidences that force is used and it will continue present in international relations, because the political leaders consider an effective instrument to reach national aims and objectives. It is more true in case of great and hegemonic powers.

KEY WORDS: hegemony, international organizations, regulation of the use of force, foreign policy.

INTRODUCCIÓN**

Un análisis riguroso de la política exterior de cualquier Estado exige hacer referencia no sólo a los fines y objetivos prescritos, sino también a los medios o instrumentos que articula para alcanzarlos. Estos medios a disposición del Estado, sea cual sea su posición en el sistema internacional, son de dos tipos: los pacíficos y

los coactivos, que pueden implicar el uso de la fuerza. Esto es así porque la política exterior, como actividad singular del poder del Estado, requiere de medios que le son privativos y a través de los que se van a alcanzar los fines y objetivos establecidos. La voluntad de emplear los medios disponibles es esencial y está en función de la relativa importancia que los dirigentes otorguen a un asunto determinado en relación con los restantes objetivos, tanto internos como internacionales.

Si el Estado carece de los recursos apropiados o éstos son insuficientes para lograr los fines que han trazado los dirigentes políticos, quedará en evidencia la escasa proyección internacional, producto de la inadecuación entre fines, objetivos y medios utilizables para la consecución de aquéllos¹. Esta situación genera en el interior una imagen de frustración y hacia el exterior una quiebra en el prestigio internacional, que tiende a ser mayor en el caso de las grandes potencias.

Como las relaciones entre Estados son de cooperación y conflicto, los instrumentos que articulan los gobiernos para desarrollarlas se clasifican y analizan desde la perspectiva del concurso o no del elemento de coerción en su implementación. De manera que podemos establecer el siguiente esquema:

- 1) Los medios denominados pacíficos como la diplomacia, la negociación, la propaganda y la participación en las Organizaciones Internacionales, las medidas de carácter económico —embargos, represalias y sanciones económicas—, la ruptura de relaciones y el cierre de fronteras. La nota distintiva radica en que a través de ellos los Estados procuran imponer sus propios criterios mediante acciones unilaterales la mayor parte de las veces, pero sin llegar a la coacción directa. Se recurre a medios inamistosos cuando consideran que no es posible, esto es, acorde a sus intereses, un acuerdo o cuando no disponen de la fuerza necesaria o no quieren recurrir a ella para imponer su voluntad.
- 2) Los medios coactivos: la amenaza, sin uso directo de la fuerza, pero que es considerada coactiva, la intervención y la guerra abierta. En este punto, el Tribunal Internacional de Justicia, en la sentencia de 27 de junio de 1986, referida al asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, indicó de forma bastante imprecisa que «será necesario distinguir las formas más graves de uso de la fuerza (aquellas que constituyen un ataque armado) de otras formas menos graves» pero que, en todo caso, son

* Premio Extraordinario de Doctorado 2001. Ha sido Profesor Visitante en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México (1997) y ha realizado estancias de investigación en el Instituto de Estudios Internacionales (1998), Instituto de Estudios Avanzados (1999 y 2002) y en la Academia de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional de Chile (1999 y 2002) en Santiago de Chile. Se puede contactar en lperezg@ull.es

** La versión electrónica de este ensayo se encuentra disponible en www.usach.cl/revistaidea

¹ De esta cuestión nos hemos ocupado en (1999): «El concepto de potencia en las relaciones internacionales», *Estudios Internacionales*, núms. 127-128, pp. 69-89.

de naturaleza coactiva². Todas ellas se ven afectadas por la prohibición general del recurso a la fuerza armada para la resolución de los contenciosos internacionales.

Por ahora nos proponemos reflexionar sobre el empleo de los medios principales a los que recurre la potencia hegemónica en la presente etapa, denominada, a falta de una expresión mejor, de posguerra fría³. Nuestra atención se centrará en la interacción con los sistemas de orden, con especial atención a los de seguridad, y el uso de la fuerza.

1. LA NEGOCIACIÓN INTERNACIONAL Y LA PARTICIPACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

La negociación internacional, como método normal de relación social, suele confundirse en el lenguaje común con la diplomacia, pero ambas son medios a través de los que se implementa la política exterior y se encuentran en la base de la estructura de Estados soberanos, desarrollada sobre el principio societario *par in parem no habet imperium*. La etapa de la diplomacia clásica, que se extiende desde la Paz de Westfalia (1648) a la Conferencia de Versalles (1919), se fundamentaba en el corolario de este principio: el respeto a la soberanía de los Estados, a su integridad política y existencia, en la aplicación al sistema europeo de Estados —el «Concierto europeo» fue su expresión más perfeccionada— del equilibrio de poder, la no injerencia en los asuntos internos y el recurso a la guerra como instrumento lícito para la resolución de las controversias⁴.

Conforme a esta tesis, NICOLSON definió la diplomacia como «el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación: el método merced al cual se ajustan y manejan esas relaciones por medio de embajadas y enviados»⁵. Esto supo-

² *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la Cour Internationale de Justice (Rec.)* 1986, párr. 191. Para BERMEJO GARCÍA (1999) esta afirmación supone «una brecha peligrosa ya que puede generalizar la idea de que acciones de este tipo [la subversión y su financiación y apoyo] no traen consigo riesgos». («Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional», *Anuario de Derecho Internacional* núm. xv, pp. 3-70, en concreto p. 16.)

³ IKENBERRY (2001) ha escrito recientemente que esta etapa ha llegado a su fin. Los atentados terroristas de 11 de septiembre de 2001 marcan el nacimiento de una nueva era dominada, como no podía ser de otra forma, por una nueva gran estrategia mundial de los Estados Unidos («America Grand Strategy in the Age of Terror», *Survival*, núm. 4, pp. 19-34). El secretario de Estado Powell ha empleado la expresión «mundo de la pos-posguerra fría» (en HAAS (2002): «Las relaciones transatlánticas en el nuevo entorno de seguridad», *Política Exterior*, núm. 89, pp. 39-47).

⁴ TRUYOL Y SERRA (1977): *La sociedad internacional*. Alianza Universidad (2ª ed.). Madrid, pp. 25-80.

⁵ (1955): *Diplomacia*. Fondo de Cultura Económica (3ª ed.). México (trad. de *Diplomacy*. Londres, 1939), p. 17.



ne una identificación de ambos conceptos que sirven a un mismo fin: el mantenimiento de negociaciones entre los representantes de los Estados, bien sean abiertas o de carácter secreto o reservado, método preferido por las grandes y medianas potencias, cada una en su nivel, con encuentros directos y reuniones entre los más altos dirigentes, y que llegan a generar, de forma tácita, procedimientos de concertación entre ellas, susceptibles de crear «regímenes implícitos», como ocurrió durante la Guerra Fría⁶.

Este método de relación internacional se vio complementado desde el siglo XX por otras prácticas, adaptadas a la naturaleza de las relaciones contemporáneas y a la creciente interdependencia de los Estados: reuniones de jefes de Estado y de gobierno «en la cumbre», relación directa de los responsables de asuntos exteriores, participación en conferencias internacionales y en el marco de las Organizaciones Internacionales.

En este tipo de asambleas aumenta de forma significativa la presión para que se alcancen resultados concretos, como lo han demostrado las últimas conferencias intergubernamentales para la reforma de los tratados fundacionales de las Comunidades Europeas/Unión Europea de 1996-1997 y de 2000 —recordemos, por ejemplo, el desarrollo de la Cumbre de Amsterdam de 16 y 17 de junio de 1997—⁷. Pero esta afirmación debe entenderse con respecto a los sistemas democráticos, donde los líderes políticos están sometidos a la responsabilidad popular. Los gobernantes de regímenes autoritarios —por ejemplo, los soviéticos en las conferencias de desarme de los años setenta y ochenta— no se encuentran con este tipo de limitaciones en la negociación. En este caso, las presiones para negociar y alcan-

⁶ En su estudio sobre el régimen internacional el profesor ARROYO LARA dice: «Las causas por las que un régimen surge son importantes, pero más importantes son sus resultados; éstos condicionarán las causas en busca de una Sociedad Internacional más integrada, cooperativa, y en la que el conflicto —que no puede desaparecer porque es inherente a cualquier estructura social— puede ser reconducido a través de sistemas cohesionados de acción e integración externos e internos.» (*Proyecto docente e investigador para acceso a cátedra* (2 vols.). Universidad de La Laguna. La Laguna, 1993 (inédito), vol. II, p. 3.)

⁷ En este sentido pueden verse ÁLVAREZ VELOSO (1997): «La política exterior y de seguridad común europea: de Maastricht a Amsterdam», *Boletín de Información del CESEDEN*, núm. 250, pp. 51-75; ARENAL (2001): «Aspectos jurídico-políticos de la ampliación de la Unión Europea», *La Unión Europea: logros y desafíos*. Monografías del CESEDEN, núm. 48. Ministerio de Defensa. Madrid, pp. 49-81; BENEYTO (2001): «Hacia una nueva Unión Europea», *Política Exterior*, núm. 83, pp. 130-144; FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (1998): «El Tratado de Amsterdam y la política exterior y de seguridad común de la Unión: análisis crítico desde la óptica del Parlamento Europeo», *Revista de Derecho Comunitario*, núm. 3, pp. 79-111; MANGAS MARTÍN (1998): «Estudio preliminar. La Unión Europea: del Tratado de Maastricht al Tratado de Amsterdam», *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho comunitario*. Tecnos. Madrid, pp. 21-52; MARIÑO MENÉNDEZ (1998): «El marco de la seguridad en Europa», *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*. McGraw-Hill. Madrid, pp. 713-722; RODRÍGUEZ ESPADA (1999): «El Tratado de Amsterdam (1997), ¿Avance o estancamiento?», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 173, pp. 9-31; WEIDENFELD (ed.) (2001): *Nizza in der Analyse*. Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.



zar acuerdos provienen, más bien, de consideraciones acerca de la distribución de poder o de prestigio internacional. Por otra parte, estas formas de relación favorecen a los Estados que no son ni grandes ni medianas potencias, pues les permiten contrarrestar, al menos parcialmente, las diferencias con los grandes, haciendo frente común en los asuntos que afectan a sus intereses colectivos —así, el Grupo de los Neutrales en el período de entreguerras o el Grupo de los 77 durante la Guerra Fría—. Incluso, se puede conocer en ocasiones el grado de compromiso en determinados asuntos relevantes de las relaciones internacionales.

En la negociación los Estados se valen de diversos medios de persuasión: la recompensa o la promesa de recompensas, el compromiso, la advertencia, la amenaza, casi siempre velada y formulada en «lenguaje diplomático», y la acción directa que puede llegar, incluso, al uso de la fuerza, como prueba con reiteración la historia de las relaciones internacionales. Estos recursos se pueden emplear de forma sucesiva o simultánea para reforzar la postura negociadora, y su concreción está en función de los objetivos a alcanzar y de la fortaleza de la posición de una y otra parte. Ejemplar en este punto es la política de «el palo y la zanahoria» que practican los Estados Unidos con el régimen de Corea del Norte en su afán por dominar y dismantelar los programas de misiles balísticos conforme a su estrategia de control de armas de destrucción masiva⁸. Claro que no es el único ejemplo; menos perfectos, la relación es extensa.

Dentro de las medidas de presión las más utilizadas son las económicas. Desde el punto de vista del Estado que se acoge a este tipo de acciones, su eficacia depende del nivel y alcance que tengan en sí mismas y del grado de desviación de recursos, políticamente aceptable, por el que se recurre a ellas. Para los países que dependen del comercio exterior, la estabilidad internacional resulta imprescindible y sólo están dispuestos a renunciar a ella en supuestos excepcionales. Como destaca WALTZ, «el grado de sufrimiento de un país depende, en general, del grado de su comercio exterior»⁹. Sin embargo, la presión económica ha demostrado ser ineficaz cuando se ha tratado de aplicar a las grandes potencias. Recordemos el embargo a las exportaciones de grano, productos de alta tecnología y materiales estratégicos impuestos a la Unión Soviética por el gobierno de los Estados Unidos como represalia a la invasión de Afganistán en 1980¹⁰. Por un lado, se trató de una medida de nula eficacia política: el gobierno soviético negoció rápidamente un acuerdo de

⁸ En este asunto, ALMEIDA y O'HANLON (1999): «Impasse in Korea: A conventional Arms-Accord solution?», *Survival*, núm. 1, pp. 58-72; CAMPBELL y REISS (2001): «Korean changes, Asian challenges and the US role», *Survival*, núm. 1, pp. 53-70; FALLOWS (1994): «The panic gap: reactions to North Korea's bomb», *National Interest*, núm. 38, pp. 40-45.

⁹ (1988): *Teoría de la política internacional*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1988 (trad. de *Theory of International Relations*. Addison-Wesley Publishing, Massachusetts, 1979), p. 228.

¹⁰ HAMMOND (1984): *Red Flag over Afghanistan: The Communist Coup, the Soviet Invasion and the consequences*.

cereales con Argentina y, seis meses más tarde, los Estados europeos levantaron sus restricciones. Por otro, generó un fuerte debate interno entre agricultores y exportadores y las Autoridades agrícolas americanas que se saldó con el levantamiento de las barreras. Esto supone que, de articularse medidas incorrectas o inadecuadas, se convertirán en una simple perturbación a terceros sin ventajas prácticas para la finalidad deseada y el esfuerzo realizado. En otros casos, la incidencia de estas medidas en la economía mundial puede constituir un factor muy a tener en cuenta para su éxito o fracaso¹¹.

RUSSETT y STARR destacan la importancia de la ayuda extranjera que otorgan las grandes potencias para conseguir influencia política, alianzas o una posición favorable en las Organizaciones Internacionales¹². Uno de los ejemplos más claros que ofrece la historia reciente del uso de ventajas políticas a través de regímenes económicos preferentes lo encontramos en el plan elaborado por el gobierno alemán en los años treinta para los países de Europa central y oriental. El denominado «Plan Schacht» supuso el compromiso de compra por parte de Alemania de los excedentes agrícolas y las materias primas de estos países a precios superiores a los negociados en los mercados internacionales. A su vez el pago debía realizarse en la moneda alemana. En el contexto de la crisis estructural mundial los Estados centroeuropeos recibieron el programa como una verdadera tabla de salvación económica¹³. Sin embargo, esta situación contribuyó enormemente a la preponderancia económica de Alemania en *Mitteleuropa* y, más tarde, facilitó la intervención política y militar directa¹⁴.

Durante la Guerra Fría la actuación de las grandes potencias en este ámbito no alcanzó los éxitos del programa alemán¹⁵ y, de hecho, pudo resultar ruinoso, en concreto en los casos de la ayuda soviética a Cuba, Vietnam y los Estados «revolucionarios» de África¹⁶. Fuertes inversiones económicas no se tradujeron en importantes beneficios políticos.

¹¹ Una relación de instrumentos comerciales y financieros en BALDWIN (1985): *Economic Statecraft*. Princeton University Press. Princeton; COOPER (1987): «Trade Policy as Foreign Policy», *United States in a Changing World Economy* (Stein ed.). MIT Press. Cambridge.

¹² (1996): *World Politics. The Menu for Choice*. Freeman and Co. (5ª ed., 1ª ed., 1981). Nueva York, p. 145.

¹³ KENNEDY (1994): *Auge y caída de las grandes potencias*. Plaza y Janés. Barcelona (trad. de *The Rise and Fall of the Great Powers*. Random House. Nueva York, 1987), pp. 462-490.

¹⁴ Plasmado en el extraordinario ensayo de TOYNBEE (1985): *La Europa de Hitler*. Sarpe. Madrid (trad. de *Hitler's Europe*. Royal Institute of International Affairs. Londres, 1985).

¹⁵ HOOK (1995): *National Interest and Foreign Aid*. Rienner. Boulder (col.). Recientemente SANAHUJA ha elaborado un estudio en el que concluye que, debido a sus orígenes históricos e ideológicos, la ayuda externa americana estuvo subordinada principalmente a objetivos de seguridad exterior derivados del contexto de enfrentamiento del período. Por tanto, no la considera como una magnitud autónoma o permanente de la política exterior (*Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos del Plan Marshall a la posguerra fría*. Ed. Entinema. Madrid, 1999).

¹⁶ DAVIS (1990): «Economic influences on the decline of the Soviet Union as a Great Power: continuity despite change», *The End of the Cold War* (Armstrong y Goldstein eds.). Frank Cass.

Por tanto, las amenazas y acciones económicas representan un elemento más de presión en la negociación internacional y los dirigentes políticos no dudan en recurrir a ellas cuando creen que así pueden influir en la voluntad del otro para obtener un resultado favorable a sus intereses. Un ejemplo claro lo tenemos en las promesas de recompensas y las amenazas veladas de perjuicios económicos formuladas por los gobiernos franceses a España a lo largo de las negociaciones para la adhesión a las Comunidades Europeas en los años ochenta¹⁷. Además, como arma principal, las sanciones económicas, con independencia del tipo que sean, raramente son eficaces si no se combinan con otros medios de presión, como ha quedado demostrado recientemente en los casos de Corea del Norte, Cuba, Haití, Irak, Libia, Sudáfrica, Sudán o Yugoslavia, y sobre todo si no existe una acción concertada en el ámbito internacional¹⁸.

Como instrumento adicional, los Estados más desarrollados recurren a la propaganda, que consiste, en la definición de DEUTSCH, en «el esfuerzo de alterar la imagen cognoscitiva y emocional de la realidad que poseen algunos o todos los miembros del otro país para que sean más propensos a actuar según los deseos de los dirigentes del país propagandizado [sic]»¹⁹. CALDUCH CERVERA destaca el elemento que la singulariza respecto de otros términos afines: «la existencia de una manipulación deliberada de la información»²⁰. Así, la propaganda, que opera tanto sobre los gobiernos como en los pueblos, trata de influir en la dirección deseada en las insti-

Portland (Or.); KASE y VACIC (eds.) (1991): *Reforms in foreign economic relations of Eastern Europe and the Soviet Union*. Proceedings of a Symposium conducted by United Nations. United Nations. Nueva York.

¹⁷ MESA GARRIDO (1998): *Democracia y política exterior en España*. EUDEMA. Madrid, pp. 219-221.

¹⁸ BERGEIJK (1994): «Effectivity of economic sanctions: Illusion or reality», *Peace Economic, Peace Science and Public Policy* núm. 2, pp. 24-35; CORTIGUT y LOPEZ (2002): *Smart sanctions: targeting economic statecraft*. Rowman and Littlefield. Lanham; DÍAZ ALBÓNICO (1994): «Reflexiones sobre legitimidad y sanciones internacionales», *Diplomacia*, núm. 66, pp. 58-64; DOXEY (1971): *Economic sanctions and international enforcement*. Oxford University Press. Londres; HUFBAUER y SCHOTT (1985): *Economic sanctions reconsidered: History and current policy*. Institute for International Economics. Washington; LINDSAY (1986): «Trade economic relations as policy instruments: A reexamination», *International Studies Quarterly*, núm. 30, pp. 153-173; NIBLOCK (2001): *«Pariah States» and the sanctions in the Middle East: Iraq, Libya, Sudan*. Lynne Rienner Publishers. Boulder (Col.). La aplicación de sanciones internacionales por Organizaciones regionales actuando conforme al mandato del Consejo de Seguridad, en FERRER (2000): «El cumplimiento por la Unión Europea de las sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 8, pp. 453-490; GARCIMARTÍN ALFÉREZ (1997): «La reacción europea a las sanciones norteamericanas contra Cuba, Irán y Libia. El Reglamento núm. 2271/96 del Consejo, de 22 de noviembre de 1996», *Gaceta Jurídica de la CE*. Boletín 120, pp. 19-23.

¹⁹ (1994): *Análisis de las relaciones internacionales*. Ed. Gernika (3ª ed., 1ª ed. 1980). México (trad. de *The Analysis of International Relations*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs (NJ), 1988, p. 230.

²⁰ (1993): *Dinámica de la sociedad internacional*. Fundación Ramón Areces. Madrid, pp. 187-196, cita en p. 188.



tuciones políticas de otro Estado, para reducir, en un sentido u otro, su capacidad de oposición. Claro que su eficacia depende principalmente de lo influenciable que sean los destinatarios y de la disponibilidad de medios técnicos y materiales adecuados para ejercer el dominio que se persigue²¹.

Durante mucho tiempo los grandes agentes de la propaganda al servicio de la acción exterior fueron los soviéticos y los dirigentes de la Alemania nacionalsocialista. Por su parte, los Estados democráticos no han dejado de emplearla cuando lo han estimado necesario, en especial los Estados Unidos durante la Guerra Fría, aunque nunca alcanzaron los resultados anteriores. La razón fundamental estribaba en el control ejercido sobre los medios de comunicación. Tanto la Legislación soviética como, más tarde, la alemana pusieron a disposición de los dirigentes del Estado los mecanismos imprescindibles para su éxito: por un lado, destinando ingentes recursos al desarrollo de las campañas consideradas más convenientes para la promoción de sus intereses; por otro, estableciendo un marco legal y represivo que excluía el logro de la contrapropaganda en el espacio propio. Esto, en un período de escaso desarrollo de las comunicaciones, en especial porque no existían tecnologías de acceso libre a los ciudadanos, al margen o difícilmente controlables por los órganos policiales del Estado. En la etapa final de la Guerra Fría se produjo un desarrollo sin precedentes de los medios de comunicación e información globales —televisión y comunicaciones electrónicas²²— que fueron rápidamente empleados por las grandes potencias en el control interno e internacional con resultados diversos²³.

En la posguerra fría, los responsables de la política exterior de los Estados Unidos han avanzado extraordinariamente en el control de los medios de comunicación de toda índole, no de forma directa, pero sí predisponiéndolos en el sentido deseado al servicio de los intereses nacionales o, todavía, de la Administración de turno. Las lecciones aprendidas de la Guerra de Vietnam se aplicaron a los conflictos de Granada (1982), Panamá (1989), la Guerra del Golfo Pérsico (1990-1991) y las intervenciones continuadas en Irak y otros Estados²⁴. Recientemente, el desarrollo

²¹ CALDUCH CERVERA hace referencia a diversos estudios sobre las técnicas propagandísticas. El de HOLSTI acerca del apelativo nominal, la brillante generalidad, la transferencia, la simplicidad popular, la técnica testimonial, con la variedad de la «apelación a la autoridad», la selección, la orquestación y la frustración con elección de una víctima. La clasificación de DOMENACH: la simplificación, la desfiguración o engrandecimiento, la orquestación, la transfusión, el contagio o unanimidad y la contrapropaganda (en *Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., pp. 194-196, y la bibliografía allí citada).

²² WITKER (1998): «Los medios de comunicación como actor de las relaciones internacionales», *Actores no estatales de las relaciones internacionales*. Primeras Jornadas de Estudios Internacionales. Instituto de Estudios Avanzados. Santiago de Chile, pp. 8-16.

²³ SERFATY (ed.) (1995): *Medios de comunicación masivos y política exterior*. Ediciones Devenir. Buenos Aires (trad. de *The Media and Foreign Policy*. St. Martin's Press. Nueva York, 1991).

²⁴ Vid. al respecto del siempre polémico LUTTWAK (1999): «From Vietnam to Desert Fox: Civil-Military Relations in Modern Democracies», *Survival* núm. 1, pp. 99-112. También SIDLE (1992): «Pugna tras bastidores: la controversia entre los militares y la prensa», *Military Review*, núm. 1, pp. 49-63.

mediático de las acciones en Yugoslavia (1999) y Afganistán (2001-2002) ha probado la capacidad de control de la propaganda en la «era de la sociedad de la información»²⁵, que se suponía de libre flujo de datos e inmediatez de divulgación²⁶ y, al mismo tiempo, la conversión en objetivo militar de los medios de comunicación del adversario, con la justificación perversa de que «la televisión era un objetivo militar por ser un medio de propaganda»²⁷. Medio que se pone al servicio de los Estados Unidos en cuanto se produce el llamamiento a la «responsabilidad patriótica».

Interesa examinar las causas de esta forma de proceder. Para ello debemos retrotraernos al momento en el que el esquema de relación anterior cambió porque se produjo una mutación radical en las partes del sistema²⁸. En el supuesto nuevo orden internacional pareció que el rasgo diferenciador respecto al período precedente sería la multiplicación sin parangón de la cooperación, de acuerdo con las tesis de los teóricos que se adscriben al transnacionalismo²⁹.

En lo político, este planteamiento se vio apoyado por la posición de supremacía que alcanzaron los Estados Unidos. La confianza de este momento, muy

²⁵ Así nominada por CASTELLS (1998): *La era de la sociedad de la información. Economía, sociedad y cultura*. Siglo XXI Editores. México (trad. de *The information Age: Economy, society and culture*. 1996).

²⁶ NYE (1999) afirma que «el libre flujo de información ha tenido siempre un impacto sobre la opinión pública y la formulación de la política exterior, pero ahora la cantidad de información se ha incrementado y la inmediatez de su divulgación ha hecho disminuir el tiempo para deliberar». («Una redefinición de la misión de la OTAN en la era de la información», *Revista de la OTAN*, núm. 4, pp. 12-15, en concreto p. 13). Tras los atentados de septiembre de 2001, el presidente de los Estados Unidos ordenó la creación de la Oficina de Influencia Estratégica, que tiene por objetivo emitir noticias favorables a los intereses americanos en medios de información internacionales; su veracidad es irrelevante, sólo importa que genere un ambiente propicio a las intervenciones exteriores. Financiado con cargo a partidas presupuestarias reservadas, la única limitación de la Agencia es que no podrá operar dentro de los Estados Unidos. La noticia fue revelada por *The New York Times* (19 de febrero de 2002) y confirmada por los responsables del Departamento de Defensa.

²⁷ LOZANO BARTOLOZZI (1999): «Diplomacia y conflictividad en la sociedad de la información», *Periodistas ante el conflicto* (Rodríguez Andrés y Sadaba dir.). EUNSA. Pamplona, pp. 65-78.

²⁸ Entre otros, GARTHOFF (1994): *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War*. The Brookings Institution. Washington; HOGAN (ed.) (1992): *The End of the Cold War: Its meaning and implications*. Cambridge University Press. Nueva York; HUTCHINGS (1998): *American Diplomacy and the End of the Cold War*. The Woodrow Wilson Center Press. Washington; KEOHANE, NYE y HOFFMANN (1993): *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*. Harvard University Press. Cambridge; KOSLOWSKI y KRATOCHWILL (1994): «Understanding change in international politics: the Soviet empire's demise and international system», *International Organization*, núm. 2, pp. 215-248; WALTZ (1993): «The emerging structure of international politics», *International Security*, núm. 18, pp. 44-79.

²⁹ KEOHANE y NYE (1988): *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires (trad. de *Power and interdependence. World Politics in transition*. Little Brown. Boston, 1977); KEOHANE (1988): *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires (trad. de *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press. Princeton, 1984).



breve por otra parte, quedó asentada en las mentes de todos con el mensaje del presidente Bush al Congreso el 11 de septiembre de 1990: «La crisis del Golfo Pérsico ofrece una oportunidad única de movernos hacia un período histórico de cooperación lejos de estos tiempos problemáticos; un nuevo orden mundial puede emerger, en el que las Naciones del mundo, del este y del oeste, del norte y del sur, puedan prosperar y vivir en armonía. [...] Hoy en día, este nuevo orden mundial está a punto de nacer»³⁰. La consecuencia más relevante fue que las relaciones entre la potencia hegemónica y los sistemas de orden internacional adoptaron una nueva perspectiva, expresada de forma elocuente por BRZEZINSKI³¹:

A diferencia de lo que ocurría con los imperios anteriores, este vasto y complejo sistema global no es una pirámide jerárquica. Los Estados Unidos están situados más bien en el centro de un Universo interconectado, un universo en el que el poder se ejerce a través de la negociación constante, del diálogo, de la difusión y de la búsqueda del consenso formal [sic], pese a que el poder, en el fondo, se origina en una misma fuente.

Desde entonces han surgido diversas tesis sobre el papel de los Estados Unidos como regulador de conflictos y de la cooperación institucionalizada. KISSINGER sostiene que son poderosos pero no omnipotentes y, aunque su política exterior se sostiene en sólidos fundamentos morales, no pueden aspirar a imponerse en todas partes siempre³². Para BRZEZINSKI lo único cierto es que han mantenido intacto su liderazgo anterior e incluso lo han ampliado con la explotación de sus ventajas competitivas en ciencia y tecnología, los factores claves del poder en esta etapa³³. HUNTINGTON llega a similar conclusión cuando afirma que los Estados Unidos son el único país que tiene preeminencia en todas las facetas del poder, lo que traducen en alcance y capacidad para promover sus intereses vitales en cualquier parte del mundo. Pero, a diferencia del pasado, no agotan sus recursos y empeños en intervenciones en todas partes. Ahora definen cuidadosamente dónde y cuándo hacerlo y, sobre todo, se sustentan en su propio poder y en algunos aliados claves³⁴. Por el contrario, no existiendo un conflicto grave, admiten la actuación de

³⁰ (1990): *Toward a New World Order*. Department of State. Washington.

³¹ (1998): *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Ed. Paidós. Barcelona (trad. de *The Grand Chessboard. American Primacy and its Geostategic Imperatives*. Basic Books. Nueva York, 1997), p. 37.

³² KISSINGER (1996): *Diplomacia*. Ediciones B-Grupo Zeta. Barcelona (trad. de *Diplomacy*. Simon and Schuster. Nueva York, 1994), pp. 865-899.

³³ *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, op. cit.

³⁴ (1999): «La superpotencia solitaria», *Política Exterior*, núm. 71, pp. 55-66. El autor explicita cuáles son los socios claves de los Estados Unidos en el sistema internacional en *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del nuevo orden mundial*. Paidós. Barcelona, 1997 (trad. de *The clash of civilizations and the remaking of world order*. Simon and Schuster. Nueva York, 1996).

organismos de cooperación regionales y la acción de las potencias medias³⁵. Como mantiene REISMAN, ningún Estado puede alcanzar sus objetivos sin la autoridad y el apoyo material que las Organizaciones Internacionales le pueden aportar y, aunque las relaciones de los Estados con las Organizaciones son muy complejas, se han revelado inevitables con el desarrollo de la sociedad internacional³⁶.

De este modo, los Estados Unidos tratan de conciliar sus intereses con los de las Organizaciones regionales, no por convicción en su papel, sino porque de este modo no gestionan «directamente» todos los espacios de conflicto, actuando sólo en los periféricos que pudieran afectar a sus intereses vitales. Ni siquiera el temor a las denominadas «amenazas complejas», que han identificado, les han impulsado a tomar una posición más dinámica³⁷.

En este orden los socios —o «aliados claves»— pueden desarrollar su propio modelo de relaciones de subordinación con Estados periféricos, mediante el que imponen sus intereses. Esto nos permite entender por qué los Estados europeos, a pesar de cuestionar la supremacía de los Estados Unidos y de desarrollar políticas exteriores marginales, se adhieren en los hechos al sistema de seguridad hegemónico; lo que también explica, en parte, los escasos avances en materia de relaciones exteriores y defensa en el ámbito de la Unión Europea³⁸. Esta práctica ha conducido a que los Estados occidentales hagan propios los planteamientos estratégicos de la potencia hegemónica en el ámbito de la Alianza Atlántica³⁹, y se

³⁵ Vid. en este punto el interesante trabajo de HAMPSON (1992): «A new role for middle powers in regional conflict resolution?», *The insecurity dilemma. National security of Third World States* (Job ed.). Lynne Rienner Publishers. Boulder (col.), pp. 191-208.

³⁶ (1999-2000): «The United States and international institutions», *Survival*, núm. 4, pp. 62-80. En idéntico sentido, IKENBERRY (2001): «Getting Hegemony Right», *National Interest*, núm. 63, pp. 17-24; IRIYE (2002): *Global community: The role of international organizations in the making of the contemporary world*. University of California Press. Berkeley.

³⁷ Sobre esta cuestión hemos debatido en GARAY VERA y PÉREZ GIL (2001): «Globalización y americanización. Algunas teorías sobre el orden mundial y la hegemonía americana», *Notas Históricas y Geográficas*, pp. 57-87.

³⁸ Tesis que sostenemos en *Supranacionalidad y cooperación en materia de política exterior y seguridad común entre los Estados miembros de la Unión Europea*. Ilustre Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife. Santa Cruz de Tenerife, 2001.

³⁹ El tema de la persistencia de la Alianza tras el final de la Guerra Fría ha tenido un tratamiento importante por los estudiosos. Desde el enfoque institucional destacan los estudios de CALLA (1996): «NATO's persistence after the Cold War», *International Organization*, núm. 3, pp. 445-475; y WALLANDER (2000): «Institutional assets and adaptability: NATO after the Cold War», *International Organization*, núm. 4, pp. 705-734. La transformación de alianza militar a organización de seguridad regional en CARACUEL RAYA (1997): *Los cambios de la OTAN tras el final de la guerra fría*. Tecnos. Madrid; «La adaptación de la OTAN al nuevo contexto internacional», *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*. Ed. Comares (de Cueto Noguera y Jordán Enamorado coords.). Ed. Comares. Granada, 2001, pp. 215-229; SHEA (1996): *NATO 2000. A political Agenda for a political Alliance*. Brassey's. Londres. Una crítica autorizada a la conversión de la Alianza en sistema de orden preponderante con la aquiescencia de los aliados europeos en AMIN (2001): *El hegemonismo de Estados Unidos y el desvanecimiento del proyecto europeo*. El Topo Viejo. Madrid.





puede verificar comparando los programas estratégicos de la Alianza de 1990 y 1999. El nuevo Concepto Estratégico, adoptado en el Consejo de Washington (23-24 de abril de 1999), incorpora una definición extraordinariamente ampliada de la seguridad⁴⁰, que sospechosamente concuerda con las Directivas de Seguridad Nacional de los Estados Unidos⁴¹. La consecuencia de todo ello es que la Organización del Atlántico Norte se considera legitimada para ejecutar una supuesta política de seguridad global más allá de su condición de organismo de seguridad regional, suplantando el cometido específico del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Esto se conforma con la manipulación que han hecho los Estados Unidos de las Naciones Unidas, fingiendo que su sistema de orden, la Alianza Atlántica, no hace sino actuar bajo el mandato del Consejo de Seguridad; en suma que la Alianza está al servicio de la humanidad libre y democrática representada por la comunidad de Estados universal, que son las Naciones Unidas. Todo ello es fruto de una estrategia perfectamente diseñada que se sustenta en la máxima de que «los Estados Unidos son el único garante de la paz y la estabilidad mundiales»⁴². Enfoque que concuerda con el papel secundario o accesorio que los responsables de la política exterior americana asignan a la Organización⁴³, a pesar de las declaraciones políticas en sentido contrario. De lo que se deduce que la hegemonía restringe la actuación de las Organizaciones Internacionales y la aspiración a una comunidad internacional.

Por otra parte, la supremacía americana, sustentada en el supuesto liderazgo de las instituciones políticas y principios morales propios, genera un creciente rechazo y es contestada en el resto del mundo, en especial por las «potencias comparables», esto es, la Federación de Rusia y China y por buena parte de los países islámicos⁴⁴.

⁴⁰ Texto completo en *Revista de la OTAN*, núm. 2, 1999, pp. D7-D13.

⁴¹ Los documentos claves hasta ese momento fueron aprobados durante el mandato del Presidente Clinton: *A National Security Strategy for a New Century* (The White House. Washington, 1997) y *A National Security Strategy for a New Century* (The White House. Washington, diciembre de 1999). El Presidente Bush firmó la vigente National Security Strategy en septiembre de 2002.

⁴² Así, expresamente, RICE (2000), Asesora de Seguridad Nacional del Presidente Bush: «La promoción del interés nacional», *Foreign Affairs en Español*, núm. 1.

⁴³ Como indica la misma RICE: «los acuerdos multilaterales no deben ser fines en sí mismos. Los intereses americanos se promueven a través de alianzas fuertes y pueden alentarse en las Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales, así como con acuerdos internacionales bien concebidos.» (*ibidem*).

⁴⁴ Vid. el interesante artículo de HEISBOURG (1999-2000): «American Hegemony? Perceptions of the US Abroad», *Survival*, núm. 4, pp. 5-19; KENNEDY (2002): «Cómo ven otros a EEUU y... ¿tiene ello importancia?», *El País*, 7 de marzo; PFAFF (2001): «Tres lecciones para Estados Unidos», *El País*, 13 de septiembre.

2. LA VIOLENCIA GENERADA DESDE UN PODER ABSOLUTO CON LA ASOCIACIÓN A LOS SISTEMAS DE ORDEN INTERNACIONAL

La consecuencia más importante de lo anterior es que la fuerza continúa como recurso principal de la acción exterior en las relaciones internacionales. Por «fuerza» entendemos la capacidad para destruir o causar daño, para someter y controlar a través de la violencia, lo que afecta directamente a la distribución del poder, al control político y a la estabilidad del sistema internacional⁴⁵. Se trata, por tanto, de un medio al que debe recurrirse en casos extremos por dos razones primordiales: porque los perjuicios son o pueden ser incalculables y porque el resultado de la aplicación de la fuerza a un contencioso interestatal siempre es incierto. Se apela a la violencia cuando existe expectativa de beneficios de una nueva distribución de recursos o influencia. De esta manera, para que los dirigentes políticos acudan a ella debe encontrarse en juego algún elemento del interés nacional o, al menos, algún objetivo esencial de la política exterior y, por otra parte, las ventajas que se espera obtener deben ser considerables: estratégicas, económicas o de mantenimiento de la estructura.

Alternativamente, los dirigentes del Estado apelan a la amenaza de la violencia, con la que tratan de explotar la percepción del oponente de que puede ser atacado y sufrir daños. En este sentido, NIEBURG consideró que la amenaza constituye un indicador de la seriedad con la que una parte plantea sus reivindicaciones⁴⁶. Claro que, por ese margen de incertidumbre que existe en todas las relaciones humanas, el cálculo de pérdidas y ganancias resulta más difícil de realizar que con los demás medios de la política exterior y, por este motivo, un error en la aplicación de la amenaza o de la fuerza puede tener resultados catastróficos para el Estado que la utiliza⁴⁷.

Todos los teóricos de las relaciones internacionales, cualquiera que sea su enfoque, reconocen que la guerra constituye uno de los temas centrales de la disciplina, aunque no todos la hacen objeto casi exclusivo de su análisis, ámbito privilegiado por el realismo político. Como ARON cuando dice que «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»⁴⁸. Sin embargo, hay situaciones de enfrentamiento entre Estados que

⁴⁵ RUSSETT y STARR: *World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., p. 145.

⁴⁶ (1969): *Political violence*. St. Martin's Press. Nueva York. BLECHMAN y KAPLAN (1978) desarrollaron un estudio sobre su incidencia en la acción exterior de los Estados Unidos: *Force without war: US Armed Forces as a political instrument*. Brookings Institution. Washington.

⁴⁷ Este aspecto ha sido desarrollado por BUENO DE MESQUITA (1981): *The War Trap*. Yale University Press. New Haven (con.); y más tarde BUENO DE MESQUITA y LALMAN (1992): *War and reason*. Yale University Press. New Haven (con.).

⁴⁸ (1985): *Paz y guerra entre las naciones* (2 vols.). Alianza Editorial. Madrid (trad. de *Paix et guerre entre les nations*. Calmann-Lévy. París, 1984; 1ª ed., París, 1962), p. 43. Una exposición de los estudios sobre conflictos internacionales en su vertiente violenta en NICHOLSON (1974): *Análisis*



no desembocan en conflicto abierto y, por otro lado, puede haber declaración de guerra y no llevarse a cabo acción bélica alguna.

CLAUSEWITZ definió la guerra como «un acto de fuerza para imponer nuestra voluntad al adversario. [...] y no hay límite para la aplicación de dicha fuerza»⁴⁹. En las relaciones internacionales, la guerra es un acto político, surge de una situación política y es un instrumento de la política. La evolución de la sociedad internacional en el siglo XX puso de manifiesto que no sólo los Estados recurren a ella para lograr sus intereses políticos sino también los pueblos en proceso de descolonización. De este modo, RUSSETT y STARR consideran que la guerra se concreta en «un conflicto armado abierto en el que fuerzas armadas regulares se ven enfrentadas, en el que los combatientes y la lucha responden a una organización centralizada y donde hay alguna continuidad en los enfrentamientos armados»⁵⁰. Esta definición permite incluir la novedosa categoría de los conflictos asimétricos, considerando siempre que exista algún tipo de estructura organizada y una tendencia a la continuidad en los choques entre las partes implicadas⁵¹. En todo caso, descartamos la acepción admitida por los científicos americanos para determinar la existencia de una guerra, establecida sobre un incorrecto y, a nuestro juicio, discutible criterio cuantitativo. En la definición recogida por RUSSETT, guerra significa «una violencia letal a gran escala organizada institucionalmente, y para definir “gran escala” utilizaremos el umbral comúnmente admitido en la literatura científica sobre la guerra: mil víctimas en la batalla»⁵².

La realidad internacional demuestra entonces que no podemos recurrir al adverbio «históricamente» para señalar la relevancia del uso de la fuerza como ins-

del conflicto. Instituto de Estudios Políticos. Madrid (trad. de *Conflict Analysis*. English Universities Press. Londres, 1970). Un recorrido extenso por las teorías micro y macrocómicas del conflicto, en DOUGHERTY y PFALTZGRAFF (1993): *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires (trad. de *Contending Theories of International Relations: A comprehensive Survey*. Harper Collins Publishers. Nueva York, 1990), pp. 283-442. Para ARENAL (1989), «el principal problema de la sociedad internacional es la paz, que afecta a la propia supervivencia de la humanidad y en definitiva la consecución de unas relaciones entre los Estados, pueblos y hombres que tiendan a eliminar las desigualdades e injusticias de orden político, económico, social y cultural o que afectan gravemente a la actual sociedad internacional, y que permitan la existencia del hombre y de los pueblos en un marco social y político digno y respetuoso con los derechos humanos». («La teoría de las relaciones internacionales hoy: retos, debates y paradigmas», *Foro Internacional*, núm. 4, pp. 583-629, cita en p. 627).

⁴⁹ (1994): *De la guerra*. Ed. Labor (2ª ed.). Barcelona (trad. de *Von Kriege*, 1831), pp. 31 y 33.

⁵⁰ *World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., p. 148.

⁵¹ Entre otros CILLUFFO y RANKIN (2001-2002): «Combatir al terrorismo», *Revista de la OTAN*, invierno, pp. 12-15; DONNELLY (2001-2002): «Replantear la seguridad», *Revista de la OTAN*, invierno, pp. 32-34; HEISBOURG (2001): *Hyperterrorisme: La nouvelle guerre*. Dile Jacob. París; LAQUEUR (2000): *The new terrorism. Fanaticism and arms of mass destruction*. Oxford University Press. Oxford; SMITH (2000): «Amenazas transnacionales y la supervivencia de Estados ¿Una función de las Fuerzas Armadas?», *Military Review*, nov.-dic.

⁵² (1993): *Grasping the democratic peace*. Princeton University Press. Princeton, p. 13.

trumento de la política exterior, pues tanto los dirigentes como los científicos políticos siguen considerándola un medio necesario y ventajoso para conseguir los objetivos políticos.

Como hemos dicho más arriba, los Estados soberanos, en su condición de sujetos de Derecho internacional, disponían de un auténtico derecho a la guerra, el *ius ad bellum*. Este principio se mantuvo vigente hasta la Primera Guerra Mundial. Al finalizar el conflicto, las grandes potencias vencedoras acordaron la creación de una Organización, la Sociedad de Naciones, con el objeto fundamental de mantener la paz y la seguridad, de forma que los participantes asumieron el compromiso de conducir sus diferencias por medios pacíficos. Pero, de acuerdo con las precisiones del Pacto de la Sociedad, la guerra no quedaba absolutamente proscrita del ordenamiento internacional, ya que se estableció un procedimiento, gravoso si se quiere, *pour le maintien du droit et de la justice*.

En este período de entreguerras se produjeron intentos importantes de proscripción de la guerra, en particular con la firma del Tratado General de Renuncia a la Guerra de 1928 —conocido generalmente como Pacto Briand-Kellogg—. Con este Acuerdo, que alcanzó en su momento una vigencia casi universal, los Estados participantes declararon solemnemente «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», pero fueron tantas las reservas formuladas a tal declaración que, en su momento, quedó desvirtuada más allá de cualquier compromiso moral⁵³. Más tarde, como norma convencional transformada en Derecho consuetudinario continúa vigente junto con la Carta de las Naciones Unidas y, además, fue empleada como fundamento material de numerosas sentencias de los Tribunales de Guerra con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial⁵⁴.

En 1945 las grandes potencias y los aliados y asociados, «resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra», acordaron el establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas. En la nueva estructura se atribuyó al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales; en tal sentido los Estados miembros «reconocen que actúa en nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad» (art. 24) y se obligan a «aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta» (art. 25).

La Carta establece el compromiso de que «no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés colectivo» y, en los Principios, proclama que «en sus relaciones internacionales se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza

⁵³ De este novedoso Tratado internacional y sus efectos jurídicos y políticos posteriores nos hemos ocupado en «Análisis de los principios constitucionales y las competencias en las relaciones exteriores en la Constitución española de diciembre de 1931», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 63, 2001, pp. 129-165.

⁵⁴ FINCH (1947): «The Nuremberg Trial and International Law», *American Journal of International Law*, vol. 41, pp. 20-37.

contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas» (art. 2.4). En este precepto se encuentra explícita la prohibición general del recurso a la guerra y, aunque JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA aclaró que el principio de prohibición se refiere exclusivamente a la fuerza armada⁵⁵, otros autores y el mismo Tribunal Internacional de Justicia, en el asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, estiman también incluido el uso de la fuerza no armada⁵⁶.

Por tanto, desde la perspectiva del Derecho internacional el recurso a la fuerza sólo es lícito en dos supuestos:

- 1) La acción colectiva autorizada por el Consejo de Seguridad conforme a las previsiones del Capítulo VII de la Carta.
- 2) El derecho «inmanente» a la legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado (arts. 51 y 53)⁵⁷.

Cualquier otra circunstancia en la que los Estados recurran a la fuerza es ilegal, opuesta a la Carta y al Derecho internacional general⁵⁸. En consecuencia

⁵⁵ (1958): *Derecho constitucional de las Naciones Unidas*. Madrid, pp. 84-85.

⁵⁶ El Tribunal consideró que el hecho de suministrar armas y entrenar a grupos armados de resistencia constituye un uso de la fuerza prohibido, pero «no ocurre necesariamente lo mismo respecto a todas las formas de ayuda», así, por ejemplo, el envío de fondos «aunque constituye una intervención en los asuntos internos [...] no supone en sí misma recurrir al uso de la fuerza» (*Rec.* 1986, párr. 128). Para una interpretación de los usos prohibidos por el art. 2.4 de la Carta, vid. BERMEJO GARCÍA (1993): *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*. Civitas. Madrid; también (1999): «Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional», *Anuario de Derecho Internacional*, núm. xv, pp. 3-70; DÍAZ BARRADO (1989): *El uso de la fuerza en las Relaciones Internacionales*. Ministerio de Defensa. Madrid, pp. 28-29 y 67-68; (1996): «La prohibición del uso de la fuerza y sus excepciones: balance de los cincuenta años de Naciones Unidas», *Balances y perspectivas de las Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación* (Mariño Menéndez ed.). Madrid, pp. 141-164; RODRÍGUEZ CASADO (1998): *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en Derecho internacional*. Tecnos. Madrid.

⁵⁷ El texto en inglés emplea los términos «*inherent right*», mientras que el francés habla de un «*droit naturels*». De modo que se trata de un principio general del Derecho internacional y que no ha desaparecido nunca, pese a estar positivado en la Carta de las Naciones Unidas. Acerca de la legítima defensa individual y colectiva la bibliografía jurídica es abundante; con carácter general, COMBACAU (1986): «The exceptions of self-defense in United Nations practice», *The current legal regulation of the use of force* (Cassese ed.). Dordrecht, pp. 9-38; Kelsen (1948): «Collective security and collective self-defense under the Charter of United Nations», *American Journal of International Law*, pp. 783-795; KUNZ (1947): «Individual and collective self-defense in article 51 of the Charter of United Nations», *American Journal of International Law*, pp. 872-878. Más reciente el trabajo de ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO (1997): «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, pp. 253-369.

⁵⁸ En palabras de DÍAZ BARRADO (1986): «en términos generales, el ordenamiento jurídico internacional recoge la prohibición del uso de la fuerza como obligación que dimana de una norma fundamental y básica de dicho ordenamiento. Norma cuya expresión jurídica más completa se en-

toda alteración en el estatuto jurídico de un Estado por actos de fuerza es relevante para el ordenamiento internacional, puesto que el Estado o Estados agresores están obligados no sólo a reparar el daño, sino también a restablecer la situación anterior al inicio de esos actos⁵⁹.

Dicho esto, el Consejo de Seguridad es el único órgano legitimado para autorizar el uso de la fuerza contra otro Estado⁶⁰. No obstante, como hasta el día de hoy la Organización de las Naciones Unidas carece de fuerzas terrestres, navales, aéreas y espaciales propias para poder llevar a efecto las resoluciones del Consejo que imponen medidas coercitivas, son los mismos miembros los que deben hacer cumplir tales decisiones, de acuerdo con las previsiones de la resolución pertinente (arts. 2.5 y 25 de la Carta)⁶¹. Pero, como ha dicho BERMEJO GARCÍA, «es obvio que el Consejo de Seguridad casi no ha funcionado hasta 1990 y después en general lo ha hecho bajo el peso específico o la hegemonía de los Estados Unidos»⁶².

cuentra en el párrafo 4 del artículo segundo de la Carta» («La prohibición del uso de la fuerza en el Derecho internacional contemporáneo. Un caso práctico: la operación armada de los Estados Unidos de América en la República Árabe de Libia. Abril de 1986», *Cuadernos de Investigación Histórica*, núm. 12, pp. 11-41, en concreto pp. 13-14); MARIÑO MENÉNDEZ (1985): «cabe afirmar *categoricamente* que está vigente una norma fundamental del Derecho internacional general según la cual está prohibido que los Estados utilicen la fuerza armada para la solución de sus controversias» («Zonas libres de armas nucleares en el Derecho internacional», *Curso de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*. Universidad del País Vasco. Bilbao, 1986, pp. 145-207, en concreto p. 155); PASTOR RIDRUEJO (2001): «poner de relieve su naturaleza de *ius cogens*, no discutida hoy por nadie» (*Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*. Tecnos (8ª ed.). Madrid, p. 618). Por otra parte, VERDROSS (1974) decía que la prohibición sólo se extiende a las relaciones internacionales, es decir, quedan fuera las medidas coercitivas adoptadas por un Estado en su territorio contra personas privadas, incluida la represión de rebeliones y guerras civiles; dejando a salvo, claro está, lo previsto en el inciso final del art. 2.7 de la Carta (*Derecho Internacional Público*. Ed. Aguilar [5ª ed., 4ª reimp.]. Madrid, [trad. de *Völkerrecht*. Springer-Verlag. Viena, 1961], p. 553).

⁵⁹ GUTIÉRREZ ESPADA (1990): «La responsabilidad internacional del Estado por el uso de la fuerza armada (la conformación del hecho ilícito internacional)», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1989*. Universidad del País Vasco. Bilbao, p. 185 y ss.

⁶⁰ Vid. los excelentes ensayos de FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE (1997): «El poder y el Derecho en las Naciones Unidas: la discrecionalidad del Consejo de Seguridad», *Las Naciones Unidas y el Derecho internacional* (Fernández de Casadevante y Quel López eds.). Ariel. Barcelona, pp. 40-68; POZO SERRANO (1998): «La Corte Internacional de Justicia y las competencias del Consejo de Seguridad en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales», *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XIV, pp. 417-540.

⁶¹ BAQUÉS QUESADA (2001): «Las Naciones Unidas en la resolución de conflictos», *Introducción a los Estudios de seguridad y defensa*. Editorial Comares. Granada, pp. 51-77; FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (1995): «La participación de las Naciones Unidas en la pacificación de los conflictos», *La ONU, 50 años después* (Fernández Sánchez, ed.). Comité Nacional Español para el Cincuentenario de las Naciones Unidas/Organización de las Naciones Unidas en España/Universidad de Sevilla. Sevilla, pp. 25-51; MOTO y SÁNCHEZ CANO (1998): «Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la posguerra fría», *Agenda ONU*, núm. 1, pp. 61-84; SUTTERLIN (1995): *The United Nations and the maintenance of international security. A challenge to be met*. Praeger. Westport (Con.).

⁶² «Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional», op. cit., p. 21.



El posterior desarrollo normativo que ha recibido la prohibición general del uso de la fuerza formulada en la Carta, en especial a través de las Resoluciones de la Asamblea General 2.625 (xxv)⁶³, de 24 de octubre de 1970, y 42/22⁶⁴, de 17 de marzo de 1988, ha determinado la consideración de que tal prohibición adquiere una naturaleza constitucional del ordenamiento jurídico internacional. Es más, el Tribunal Internacional de Justicia en la reiterada sentencia de 27 de junio de 1986, afirmó que la norma que prohíbe la amenaza o el uso de la fuerza constituye «un principio de Derecho internacional consuetudinario»⁶⁵. Por su parte, la Resolución 3.314 (xxix), de 14 de diciembre de 1974, califica las agresiones armadas como crimen internacional, proclama la inexistencia de justificación más allá de lo dispuesto en la Carta para el empleo de la fuerza, al tiempo que declara que el recurso a la guerra genera responsabilidad internacional y las adquisiciones territoriales u otras situaciones ilícitas no serán reconocidas conforme al Derecho internacional⁶⁶.

De todas formas, desde el establecimiento de las Naciones Unidas los Estados, miembros y no miembros, no han dejado de usar la violencia para la solución de sus conflictos. En particular, las grandes potencias han recurrido a su empleo siempre que lo han considerado oportuno, incluso sin entrar en una correcta valoración de las ventajas y los perjuicios de tal medida. Como ha dicho el profesor FERNANDOIS: «el medio siglo de paz transcurrido desde 1945 está jalonado de acontecimientos sangrantes, extraordinariamente violentos, y quizás en mayor medida en la segunda parte de la Guerra Fría, desde fines de los sesenta hasta fines de los ochenta»⁶⁷.

En la posguerra fría resulta interesante y preocupante al tiempo cómo los estudiosos de las relaciones internacionales, realistas o transnacionalistas, poco importa, aceptan con tranquilidad el recurso a la fuerza para solventar determinados intereses calificados de vitales, precisamente cuando se trata de la potencia hegemónica o preponderante⁶⁸. Como decíamos, los ingenuos pensaron que en un mundo

⁶³ «Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas».

⁶⁴ «Declaración sobre el mejoramiento de la eficacia del principio de abstención de la amenaza o de la utilización de la fuerza en las relaciones internacionales».

⁶⁵ *Rec.* 1986, párr. 118.

⁶⁶ BROWN (1977): «The definition of aggression», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1, pp. 299-400; CASSESE (1990): *International Law in a Divided World*. Clarendon Press. Oxford, pp. 139-142; RAMBAUD (1976): «La définition de l'agression par l'ONU», *Revue Générale de Droit International Public*, pp. 835-881; ROLING (1986): «The 1974 UN definition of aggression», *The current legal regulation of the use of force* (Cassese ed.). Dordrecht, pp. 413-422.

⁶⁷ (1998): «El mundo de los grandes cambios», *El retorno del Fénix. Ensayos sobre Europa Central* (Lira Alcaya ed.). Universidad de Santiago de Chile. Santiago de Chile, pp. 17-33, cita en p. 28. La pléyade de conflictos del período en HOLSTI (1991): *Peace and War. Armed conflicts and international order 1648-1989*. Cambridge University Press. Cambridge; SMALL y SINGER (1982): *Resort to Arms: International and Civil Wars 1860-1980*. Sage. Beverly Hills (Cal.).

⁶⁸ En este sentido, a título de ejemplo, GARNETT (1991): «The role of military power», *Perspectives on World Politics* (Little and Smith ed.). Routledge (2ª ed.). Londres, pp. 64-83; GEORGE



interdependiente los objetivos de los Estados serían mucho más pacíficos como, por ejemplo, la mejora de las relaciones comerciales, la protección de los mercados, la obtención de aliados políticos y ganar el favor de la opinión pública. Y en la persecución de estos objetivos el poder militar sería no sólo irrelevante, sino incluso contraproducente; mas, la realidad de los hechos sigue manteniendo las cosas como estaban. Como dice GARNETT: «vivimos en una era militar, y hay signos suficientes para considerar que nuestros hijos y nuestros nietos experimentarán lo mismo»⁶⁹. Entonces, no se cumple la máxima de WALTZ (1979), con lo que queda desvirtuada la hipótesis de la estabilidad hegemónica: «Los Estados de poder supremo tienen que usar la fuerza con cada vez menos frecuencia. El poder mantiene el orden y el uso de la fuerza es siempre la destrucción del orden. Cuanto más ordenada es una sociedad, y más competente su gobierno, tanta menos fuerza deben emplear sus fuerzas policiales». Cierto es que «la fuerza es más útil, o sirve mejor a los intereses de un Estado, cuando no es necesario utilizarla en la conducción de una guerra»⁷⁰.

Esto es la traducción de una pauta que parece tener su reflejo a lo largo de la historia: se recurre a la fuerza cuando se dispone de poder absoluto, o al menos, en grado superior al de los oponentes. La violencia es el recurso más sencillo de los disponibles al alcance de los dirigentes políticos. Los otros, negociación, cooperación institucionalizada, medidas comerciales y financieras, búsqueda de alianzas políticas, requieren de tiempo y medios que los gobiernos dotados de mayor poder no siempre están dispuestos a considerar, singularmente por razones temporales —el caso de Alemania respecto de la anexión de Austria o sus reivindicaciones en Checoslovaquia y Polonia en los años treinta; también los Estados Unidos en su guerra contra el terrorismo internacional en la actualidad⁷¹—. Por tanto, con las grandes potencias está regla adquiere su plasmación más perfecta.

La fuerza se usa y se continuará usando en la sociedad internacional porque los estadistas consideran la amenaza o su uso una herramienta efectiva para alcanzar los fines y objetivos nacionales. De hecho, los últimos acontecimientos internacionales han alentado un sentimiento favorable en la opinión pública al empleo de la violencia extrema como instrumento legítimo de la política exterior. Esto se conforma con el enfoque del realismo político: los Estados deben luchar cuando sea nece-

y KEOHANE: «El concepto de interés nacional: usos y limitaciones», en GEORGE (1991): *La decisión presidencial en política exterior*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires (trad. de *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy. The Effective Use Of Information and Advice*. Westview Press. Boulder (Col.), 1980), pp. 223-243, en concreto pp. 235-238; NYE (1999): «Redefining national interest», *Foreign Affairs*, núm. 4, pp. 22-35; WALTZ: *Teoría de la política internacional*, op. cit., en especial pp. 159-181.

⁶⁹ «The role of military power», op. cit., pp. 75 y 82; en idéntico sentido, WALTZ: «Globalization and American Power», *National Interest*, núm. 59, p. 46 y ss.

⁷⁰ WALTZ: *Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 272.

⁷¹ REMIRO BROTONS (2002): «Estados Unidos no se pregunta en qué se equivoca», *Política Exterior*, núm. 85, pp. 111-124.



sario para conseguir el interés nacional y, supuestamente, el modelo de organización política interna tendrá escasa influencia. Sin embargo, para los transnacionalistas, las democracias son inherentemente pacíficas o, por lo menos, más que los Estados dotados con otros regímenes políticos. Claro que las concepciones marxistas veían a las democracias capitalistas agresivas por definición y argumentaban que los Estados socialistas eran más pacíficos que los otros. Sin embargo, numerosos estudios en diferentes países no han encontrado una relación consistente entre la frecuencia del estallido de conflictos internacionales y el que los sistemas políticos de los Estados beligerantes fueran democráticos o no⁷². Esto supone que la teoría del belicismo de los gobiernos autoritarios no se sostiene. De hecho, las democracias no han demostrado ser más pacíficas en general⁷³, y, además, la experiencia de la Segunda Guerra Mundial afirmó el principio de la voluntad de las potencias democráticas en la victoria incondicional, lo que supone la primacía de los objetivos militares en detrimento de los políticos⁷⁴.

El período de la Guerra Fría reveló cómo una de las grandes potencias del sistema bipolar, los Estados Unidos, se enfrascó en guerras regionales y conflictos localizados bajo el enunciado de «salvar al mundo para la democracia», de forma que acarreó innumerables sufrimientos a otros pueblos y la destrucción política y material de Estados sin conseguir los objetivos planteados. Esto no se opone a que, después de una primera etapa, las dos superpotencias alcanzaran un acuerdo tácito acerca de un conjunto de normas no escritas sobre cómo conducir los asuntos bilaterales y el desarrollo de las relaciones internacionales en general. De hecho, la ideología quedó subordinada al interés, pues tanto la Unión Soviética como los Estados Unidos actuaban más como grandes potencias que como «líderes de movimientos mesiánicos»⁷⁵; en otras palabras, la competencia subordina la ideología al interés.

⁷² En esta materia DOYLE (1986): «Liberalism and World Politics», *American Political Science Review*, núm. 4, pp. 1151-1169; HUNTINGTON (1994): *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Paidós. Barcelona (trad. de *The Third Wave. Democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma. Norman (Okla.), 1991); MUELLER (1989): *Retreat from doomsday: The obsolescence of Major Wars*. Nueva York; RUSSETT (1992): «Peace between participatory polities: A cross-cultural test to the “Democracies rarely fight each other” hypothesis», *World Politics*, núm. 44, pp. 573-599; STARR (1992): «Democracy and War: Choice and security communities», *Journal of Peace Research*, núm. 2, pp. 207-213; VECINO (1999): «¿Son pacíficas las democracias? Un debate de nuestro tiempo», *Política Exterior*, núm. 71, pp. 133-139; WEART (1998): *Never at war. Why democracies will not fight one another*. Yale University Press. New Haven.

⁷³ MOLLER (1996) dice que la tesis simplista de que las democracias son pacíficas «no resiste un estudio más profundo», pero la de que «las democracias no emprenden guerras de agresión contra otras democracias» parece tener buenos fundamentos («Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos», *Desarrollo Económico*, núm. 143, pp. 769-791, en concreto pp. 777-778).

⁷⁴ Como denunciaba KENNAN (1951), la introducción de principios ideológicos o morales en la política exterior lleva a los Estados a buscar objetivos nacionales ilimitados, a elegir la guerra total y a imponer la rendición incondicional a los adversarios derrotados (*American Diplomacy, 1900-1950*. University of Chicago Press. Chicago, en especial pp. 91-103).

⁷⁵ En la expresión de WALTZ: *Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 299.

De todos modos, RUSSETT demuestra que si se toman pares de Estados, entonces las democracias son más pacíficas entre sí, y por eso formula la regla «la paz entre las democracias deriva en parte de una restricción cultural al conflicto», primariamente de la creencia de que sería moralmente negativo luchar contra otra democracia⁷⁶. Conforme a esto parece que el sistema constitucional o el régimen político sí que tendrían su influencia cuando se tratase de «pares de democracias», no en ningún otro caso. Hay autores que añaden el requisito de un alto nivel de desarrollo económico y, por tanto, de interdependencia para considerar a los Estados democráticos más pacíficos que el resto⁷⁷. De esta regla deben excluirse las grandes potencias y las potencias hegemónicas, más dadas al empleo de la amenaza y la fuerza para aplicar su voluntad, lograr sus objetivos o impedir su consecución por otros.

En fin, podemos afirmar que en el momento actual los dirigentes políticos examinan las ventajas y los perjuicios del uso de la fuerza, para concluir que la violencia continúa existiendo como elemento válido al servicio de los intereses de los Estados. De todos modos, la guerra no sustituye por completo a los demás medios de la política exterior pues, incluso durante el desarrollo de los conflictos bélicos, los Estados recurren a otros de forma simultánea: negociaciones secretas, propaganda, embargos y sanciones económicas.

CONCLUSIONES

La voluntad de emplear los medios disponibles es esencial para el ejercicio del poder y está en función de la importancia que los dirigentes políticos otorguen a un asunto en relación con los demás. Si se carece de medios adecuados, o éstos son insuficientes, se pone en evidencia la escasa proyección internacional y la inadecuación entre fines, objetivos y medios, lo que lleva a una quiebra de la posición internacional.

En la presente etapa de hegemonía, paradójicamente, ningún Estado puede alcanzar plenamente sus objetivos sin la participación y el apoyo material que las Organizaciones Internacionales le pueden aportar, incluso cuando se trata de las grandes potencias. Esto se nota claramente en las complejas relaciones que desarrollan los Estados Unidos con los organismos multilaterales pues, a pesar de fuertes corrientes aislacionistas internas, las consideran inevitables para alcanzar plenamente los objetivos propuestos.

⁷⁶ *Grasping the Democratic Peace*, op. cit. Este argumento es retomado por HUNTINGTON (1993) cuando afirma que «los conflictos entre los Estados occidentales son inconcebibles» («The clash of the civilizations?», *Foreign Affairs*, núm. 3, pp. 22-49, en concreto p. 39).

⁷⁷ Encabeza este grupo ROSECRANCE (1987): *La expansión del Estado comercial. Comercio y conquista en el mundo moderno*. Alianza Ed. Madrid (trad. de *The rise of the trading State. Commerce and conquest in the modern world*. Basic Books. Nueva York, 1986).



Segundo, en un sistema absolutamente interdependiente en lo económico, las medidas de este orden dependen para su eficacia de su nivel y alcance, del grado de desviación de recursos políticamente aceptable por el que se recurre a ellas, de la situación política y financiera del Estado que impone las sanciones, del que las sufre y de la actitud de terceros. El mantenimiento de los intercambios internacionales es un factor primordial a tener en cuenta. Esto significa, en la praxis, que como recurso principal las medidas económicas, con independencia del tipo que sean, raramente son eficaces si no se combinan con otros medios.

Tercero, en la posguerra fría continúa vigente la máxima de que los conflictos de intereses entre sociedades humanas se resuelven con el uso de la violencia, lo que es aceptado por la generalidad de los científicos políticos y estudiosos de las relaciones internacionales. Precisamente cuando se trata de los intereses de la potencia hegemónica. Esto supone que la fuerza se impone en las relaciones entre Estados a pesar de la existencia de una prohibición general, como principio de Derecho internacional consuetudinario, por nadie discutida. En especial, las grandes potencias no dejan de recurrir a la amenaza o a la fuerza siempre que lo consideren adecuado.

Por último, aunque existen ejemplos históricos de aplicación de todos los medios, no cabe duda de que resulta muy difícil llevar a término una determinada política que los ponga en la palestra a todos al mismo tiempo, pues unos pueden excluir a otros, su empleo simultáneo reducir su eficacia y, en consecuencia, las posibilidades de éxito en la obtención de los objetivos buscados. Por descontado, la elección de los medios afecta a los fines y objetivos e, incluso, se puede considerar que los determina. Por consiguiente, una política exterior coherente necesita de un conocimiento preciso de los objetivos que se desean conseguir y de una adecuada estimación de los medios que se van a aplicar. Regla que es más válida para las grandes potencias con políticas exteriores expansivas.