



REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 77.

Dimensiones del pluralismo religioso.

La defensa preventiva contra el terrorismo internacional y las armas de destrucción masiva: una crítica razonada.

Yolanda Gamarra Chopo

La defensa preventiva contra el terrorismo internacional y las armas de destrucción masiva: una crítica razonada

Yolanda Gamarra Chopo*

RESUMEN

Los ataques terroristas del 11-S tuvieron claras repercusiones a escala global y generaron, entre otros efectos, una serie de debates acerca de las condiciones en las que el uso de la fuerza quedaría validado por el Derecho internacional contemporáneo para luchar contra el terrorismo internacional. En Estados Unidos, la doctrina está dividida entre aquellos que defienden las acciones preventivas contra los terroristas, y aquéllos escépticos en el hecho de recurrir al uso de la fuerza para luchar contra el terrorismo. En este contexto nació la doctrina Bush de la defensa preventiva para luchar contra el terrorismo internacional y aquellos que poseen (o potencialmente puedan poseer) armas de destrucción masiva. Un sector doctrinal pretende enlazar esta versión de la defensa preventiva con la institución de la legítima defensa; otro sector, en cambio, considera que se trata de una institución nueva, fruto de las nuevas amenazas representadas por los grupos terroristas y los estados desestructurados.

Palabras clave: Defensa, terrorismo, armamento de destrucción masiva, seguridad, soberanía

* Profesora titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza
gamarra@unizar.es

Miembro del Grupo de Investigación Consolidado, 'Gobernanza Mundial y Unión Europea' (S87) reconocido por el Gobierno de Aragón en 2006. Este estudio está dedicado a quien con mayor fuerza y claridad iluminó mi senda investigadora, a Juan José Carreras Ares. Con su solidez intelectual y gran humanidad enriqueció a todos aquellos que estuvimos próximos a él.

“Si la filosofía de la historia es la reflexión sobre el destino de la humanidad en su conjunto, la presencia de la guerra en cada fase de la historia humana, por lo menos hasta hoy, constituye para dicha reflexión uno de los problemas más inquietantes y fascinantes”.
(BOBBIO, N. *El problema de la guerra y las vías de la paz*. Barcelona: Gedisa, 2000: 24).

En marzo de 2006, la Administración Bush publicó una versión clarificada y fundamentada de la estrategia de seguridad nacional dada a conocer en septiembre de 2002¹. Durante esos cuatro años y hasta el momento presente, la doctrina de la defensa preventiva ha estado planeando y planea en la política interior y exterior de Estados Unidos; muestra de ello es que vuelve a proyectarse a propósito de la cuestión iraní y su programa de enriquecimiento de uranio. La justificación de la defensa preventiva unilateral plantea el problema de si un Estado puede invocar el derecho de actuar anticipadamente en legítima defensa no sólo para evitar una amenaza inminente o próxima sino también para prevenir una amenaza que no sea ni inminente ni próxima. Quienes responden afirmativamente aducen que el daño que puede emanar de algunas amenazas (terroristas con un arma nuclear, por ejemplo) es tan grande que simplemente no se puede correr el riesgo de esperar hasta que la amenaza sea inminente y que ese daño puede ser menor (evitar un intercambio nuclear o la precipitación radiactiva como consecuencia de la destrucción de un reactor) si se actúa antes. Se reaviva, así, el debate en torno a si la defensa preventiva es una aproximación válida (por legal) a las necesidades actuales en materia de seguridad.

Un año después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 de Nueva York, Washington D.C. y Pennsylvania, la Administración Bush hizo pública su estrategia de seguridad nacional en la cual, por medio de la exaltación de los valores de libertad, democracia, justicia e igualdad, se afirmaba el derecho de Estados Unidos a utilizar su poder militar como medida preventiva contra todo Estado considerado una amenaza para la seguridad global a causa del terrorismo. La defensa preventiva (*preemptive attack*)² se erige en el punto más polémico y criticado de la nueva estrategia de seguridad nacional. Más aún, se enmarca en el primer pilar, esto es, en el núcleo duro o punta del iceberg de dicha estrategia.

En Derecho internacional, la institución de la defensa preventiva despierta escepticismo y no pocas críticas. En la Carta de las Naciones Unidas no está permitida, y en el Derecho internacional consuetudinario presenta tintes borrosos (no hay unanimidad en la doctrina acerca de la legalidad de esta institución). Los autores anglosajones son, sobre todo, los que validan su uso en caso de amenaza inminente sujeta a las condiciones de necesidad y proporcionalidad. No obstante, la Administración Bush en su política de lucha contra el terrorismo internacional pretende legitimar el uso preventivo de la

fuerza sin mediar ataque armado previo, sin existir incluso amenaza inminente, al mismo tiempo que pretende adaptar el requisito de necesidad a las nuevas amenazas. ¿Hasta qué punto la doctrina de la defensa preventiva contraviene el Derecho internacional contemporáneo? ¿Es realmente una nueva doctrina o una vieja institución de Derecho internacional despolvada en el siglo XXI para luchar contra el terrorismo internacional y las armas de destrucción masiva?

Estudiar la adecuación jurídica de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos resulta una tarea apasionante no exenta de ironía y ambigüedades. La explicación es sencilla porque, por un lado, la estrategia de seguridad nacional de Bush incluye la defensa preventiva para validar el uso unilateral de la fuerza armada (Byers y Nolte, 2003: 229; Reisman, 2001:833). Esta posición ya fue denunciada por la doctrina internacionalista en relación con la intervención de la coalición internacional liderada por Estados Unidos en Afganistán, y se proyectó en la guerra de Irak. Por otro, se destapan las limitaciones de las normas de la Carta de las Naciones Unidas relativas a la prohibición del uso de la fuerza, y la no menos importante marginación de la propia Carta de las Naciones Unidas como marco constitucional del sistema internacional (Joyner, 1998: 100). Teniendo en cuenta dichas consideraciones, se estudiará, en primer lugar, la cristalización de la doctrina de lucha contra el terrorismo internacional tras los atentados del 11-S, en qué consiste la doctrina Bush de la defensa preventiva y si la posesión de armas de destrucción masiva es causa suficiente para desencadenar la intervención armada. En segundo lugar, se tratará acerca de la legalidad o no de dicha institución en el Derecho internacional contemporáneo, y de cómo esta planeó en la crisis de Irak y planea sobre Irán. En tercer lugar, se reflexionará acerca del efecto del uso de la defensa preventiva en el marco de la Carta de las Naciones Unidas y si existen alternativas para gestionar las nuevas amenazas. Para finalizar, se reflexionará acerca del peligro que supone la defensa preventiva para la seguridad global.

LUCHA CONTRA EL TERRORISMO INTERNACIONAL: LA “DOCTRINA BUSH” DE LA DEFENSA PREVENTIVA

El uso de “doctrinas” como eje de la política nacional

En los meses siguientes a la intervención militar en Afganistán³, se diseñó un plan para garantizar la seguridad de los ciudadanos norteamericanos en y fuera de Estados Unidos que incluía intervenir en Irak, uno de los países del *eje del mal*, junto a Irán y, en

aquel instante, también Corea del Norte (hoy, comprometido a congelar su programa nuclear). De modo que en septiembre de 2002, la Administración de Estados Unidos dio a conocer su doctrina de seguridad nacional en la que se recogía la estrategia a seguir en los próximos años. Nueve discursos del presidente Bush pronunciados entre marzo y septiembre de 2002 integran la estrategia de seguridad nacional asentada sobre tres pilares; en primer lugar, y presentado bajo el rótulo, *defender la paz*, trata de reprimir y prevenir los actos de terrorismo o regímenes fuera de la ley (Partes I a V), piedra angular de la estrategia, dado que recoge la posibilidad de utilizar el poder militar, más bien su incuestionable supremacía militar, para prevenir posibles ataques terroristas⁴. En segundo lugar, *preservar la paz*, con la que se pretende fomentar las redes de cooperación económica con las grandes potencias (Parte VI). En el documento de la doctrina Bush, el mercado ocupa un lugar central junto a los valores de libertad, democracia, y justicia. Esa relación se justifica argumentando que el concepto de libre comercio surgió como principio moral antes de que fuera un pilar de la economía . En tercer lugar, *promover la paz*, por medio de la cual se quiere impulsar la libertad y prosperidad a escala mundial (Partes VII a IX). Se trata, en suma, de un discurso realista teñido de idealismo, en el cual la moral y la  tica enmascaran unos deseos desmedidos de gobernabilidad mundial. Este discurso moralista no sólo se proyecta sobre el uso de la fuerza con fines humanitarios (Koskenniemi, 2002: 159), sino que también se extiende a los cambios que pretende introducir en cuanto al derecho de legítima defensa.

La defensa preventiva se utilizó como estrategia defensiva por parte de Estados Unidos, y no sólo por este país, en la era de la posguerra fría, pero no se oficializó hasta septiembre de 2002 (Rubin, 2005: 381). El 11-S cristalizaba la vulnerabilidad del Estado americano, excusa casi perfecta para desarrollar la doctrina preventiva en su lucha contra el terrorismo internacional. Las doctrinas de la disuas n nuclear y de la contención en torno a las cuales se había organizado la política de defensa de Estados Unidos quedaban desfasadas y había que cambiar de paradigma militar. Ante la ausencia de la tradicional amenaza, los líderes norteamericanos vieron una oportunidad de prevenir futuras guerras frías que hiciesen peligrar la emergente seguridad internacional utilizando el discurso de la defensa preventiva como instrumento al servicio de sus intereses políticos. Condoleezza Rice en un artículo publicado en *Foreign Affairs* a comienzos del año 2000, ya adelant  la estrategia a seguir por la Administración republicana (en caso de llegar a la Casa Blanca, como así ocurrió) identificando los intereses de la comunidad internacional con los propios estadounidenses, apuntando el incuestionable poder militar de Estados Unidos, y de cómo la política exterior debía girar en torno a  l⁵.

En la lucha contra el terrorismo internacional, la Administración de Estados Unidos contó con la autorización de las cámaras legislativas, en especial para utilizar la fuerza armada contra Irak⁶. El Congreso y el Senado de Estados Unidos aprobaron conjuntamente el 18 de septiembre de 2001, la resolución 23 sobre la autorización de la fuerza

militar para detener y prevenir ataques terroristas contra Estados Unidos⁷, y un año más tarde la resolución 114 de 10 de octubre de 2002, sancionada nuevamente por las dos cámaras, autorizaba a la Administración Bush a usar la fuerza armada contra Irak⁸. Se trató de una estrategia diseñada como respuesta unilateral de autoprotección de Estados Unidos para prevenir potenciales ataques terroristas siendo extensible también a aquellos que pretendiesen desarrollar y fabricar armas de destrucción masiva. No en vano, en diciembre de 2002, se completaba la citada estrategia con un nuevo documento en el que se exponía la estrategia nacional para combatir las armas de destrucción masiva⁹.

Con la doctrina preventiva, la Administración de Estados Unidos se reserva el derecho de actuar militarmente incluso si la amenaza no se considera inminente¹⁰. Este derecho fue y es considerado como una provocación para el resto de los estados, sobre todo para aquellos tachados de hostiles. De ahí que con cierta celeridad, la consejera de seguridad nacional, la ya mencionada C. Rice, en octubre de 2002, precisase que esta posición debía abordarse con precaución, y no recurrir a ella sin haber agotado antes otras vías, incluida la diplomática, ser utilizada como último recurso, y ante situaciones muy graves que entrañasen un alto riesgo para la seguridad nacional¹¹. Mensaje conservador del que no dejan de inferirse los efectos perversos que el ejercicio de dicha doctrina puede originar en las relaciones internacionales y en la tan anhelada seguridad global (Galston, 2006: 412). Se resolvía, no obstante, el antagonismo entre las dos tendencias de la política exterior de Estados Unidos, el aislacionismo típico de finales del siglo XIX y la responsabilidad política mundial, en favor del primero, pero fagocitando la segunda.

Una doctrina ambigua e incitadora

La Administración Bush teje una estrategia casi perfecta para evitar, sin demasiado éxito, ser tachada de agresora internacional. Sus esfuerzos se centran principalmente en redefinir expansivamente el derecho de legítima defensa para dar entrada a las acciones preventivas (Gray, 2002: 443). De manera interesada cuestiona el significado de amenaza inminente en un mundo en el que los terroristas y *estados rebeldes* podrían poseer armas de destrucción masiva y utilizarlas contra sus intereses en o fuera de Estados Unidos¹². De acuerdo con la estrategia de seguridad nacional, “juristas y expertos en Derecho internacional condicionan la legitimidad de la acción preventiva a la existencia de una amenaza inminente, como puede ser la visible movilización de fuerzas terrestres, aire y marina preparadas para el ataque”.

Una parte de la doctrina, en especial la doctrina anglosajona, defiende la legalidad de la defensa preventiva dado que el Derecho internacional reconoce el derecho a defenderse contra un peligro inminente. Se pretende actualizar, así, esa clásica visión del uso de la fuerza invocando una *causa justa*, y busca “adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios actuales”. La justificación viene dada porque

no cabe esperar un ataque con armas convencionales, sino potencialmente con armas de destrucción masiva. He aquí el *quid* de la cuestión.

Dicha estrategia de seguridad nacional se diferencia de las anteriores, según A. C. Arend, porque busca flexibilizar la condición de inminencia (Arend, 2003: 96). En la doctrina Bush se argumenta que la más grande de las amenazas es el riesgo de inacción (del Consejo de Seguridad de la ONU), y defiende prevenir el ataque a esperar a que el enemigo actúe. En otras palabras, si la nueva amenaza reside en armas de destrucción masiva y en la utilización que de ellas puedan hacer los terroristas, el clásico requisito de inminencia, mantiene el citado autor, no tendría demasiado sentido. Se trata de sustituir el concepto de amenaza inminente que justifica desencadenar la defensa preventiva por el de amenaza suficiente, como reza en uno de los párrafos de la doctrina Bush: “Estados Unidos ha mantenido desde hace tiempo la opción de acciones preventivas para contrarrestar una amenaza suficiente a nuestra seguridad nacional”.

En este extremo, y compartiendo la posición de M. Pérez González, “las decisiones sobre la necesidad de una acción preventiva dejan de estar vinculadas al estándar tradicional de la amenaza inminente y pasan a conectarse a un estándar mucho más indefinido e indeterminado que deja la puerta abierta a la posibilidad de guerras preventivas” (Pérez González, 2003: 200). Mas con todo, y conscientes de la falta de legitimidad de la doctrina Bush, se dice en el documento que “Estados Unidos no podrá utilizar la fuerza en todos los casos para prevenir las amenazas emergentes, ni las naciones pueden usar la prevención como pretexto para la agresión”.

Se trata, por tanto, de una doctrina selectiva, pero a su vez incitadora, porque ¿cómo evitar el ataque de China a Taiwan, o de Rusia a Chechenia invocando defensa preventiva? Estados como el Reino Unido, Rusia o Israel compartieron la posición de la defensa preventiva llegando incluso a modificar sus estrategias de defensa para incorporar esa nueva doctrina. Además, la flexibilidad del requisito de inminencia incide, a su vez, sobre los principios de necesidad y proporcionalidad. Si no se ha producido el ataque, ni existen indicios objetivos de su inminencia, ¿cómo se puede determinar que es realmente necesario?, ¿cómo deberá ser la respuesta proporcionada en ausencia del daño causado?

La crítica a esta doctrina se centra, a su vez, en el lenguaje desafortunado y lleno de riesgos (Murdoch, 2003: 29). De acuerdo con el documento, la Administración Bush se reserva el derecho a tomar medidas preventivas, bien distinto a actuar anticipadamente, más aún, no establece la distinción entre los conceptos *preemption* y *prevention*. Las diferencias entre una y otra quizás no sean fáciles de determinar en la práctica, pero las consecuencias jurídicas varían si se tratan de actuaciones anticipadas o preventivas. La amenaza inminente existe en el ataque anticipado, supuesto en el que podría considerarse un uso legal de la fuerza, mientras que no existe en el preventivo y, por tanto, se consideraría un uso ilegal de la fuerza. La política de la prevención, además, se centra en la capacidad del Estado para desencadenar un ataque, más que en la intención del ataque del Estado

en cuestión. En realidad, esta política de Estados Unidos basada en la prevención puede provocar un aumento del uso de la fuerza y ser utilizada por ciertos estados, especialmente ante situaciones de gran tensión como, por ejemplo, en el conflicto de la India y Pakistán por Cachemira, o en la crisis de Oriente Medio, con Israel y sus vecinos Líbano y Siria.

En cuanto a si la doctrina de la defensa preventiva es nueva, entre los internacionalistas hay quien considera que sus orígenes se remontan a tiempos de Grocio (May, 2006: 71) o Vattel (May, 2006: 107). Para otros, en cambio, la doctrina de la defensa preventiva es nueva al no observar los clásicos requisitos del derecho de legítima defensa (Arend, 2003: 96, Glennon, 2001/2002: 556). Un tercer grupo de internacionalistas, aquellos que han estudiado la historia del recurso al uso de la fuerza armada, defienden que la doctrina es una respuesta razonable a las nuevas amenazas (Sofaer, 2003: 209). En todo caso, la interpretación expansiva del derecho de legítima defensa presenta tintes borrosos, sobre todo cuando vinculamos su ejercicio con las armas de destrucción masiva.

Armas de destrucción masiva, ¿causa suficiente para desencadenar el uso de la fuerza armada?

La posesión de armas de destrucción masiva se erige en uno de los asuntos más espinosos de la política exterior de ciertos estados, entre ellos Estados Unidos, y causa de inclusión en las agendas de seguridad. Las armas de destrucción masiva influyen claramente en la estrategia de seguridad nacional de la Administración Bush llegando a convertirse en *casus belli*. Indudablemente, tanto el 11-S como los atentados con ántrax han acelerado o revisado las políticas de defensa y seguridad nacional. De acuerdo con expertos internacionalistas, las armas de destrucción masiva en manos de terroristas y *estados rebeldes* pueden cambiar el análisis de la institución del derecho de legítima defensa (Murdoch, 2003: 26 y Fidler, 2003). Los efectos catastróficos que las armas químicas, biológicas y nucleares pueden causar, como mantiene A. C. Arend, deberían permitir a los estados defenderse antes de que un adversario pudiese atacar (Arend, 2003: 97). Pero, ¿qué condiciones se deben establecer para actuar preventivamente contra un Estado que posea ese tipo de armas y además potencialmente pueda usarlas?

El Derecho internacional que regula el derecho de legítima defensa no aborda con precisión el problema derivado del uso de las armas de destrucción masiva. No ha emergido ningún principio que determine cuándo puede utilizarse la fuerza con carácter preventivo ante tales casos. En la actualidad, se realizan una serie de esfuerzos para contener la fabricación y desarrollo de armas de destrucción masiva. En primer lugar, por medio de la actuación del Consejo de Seguridad de la ONU que condena y sanciona los programas de enriquecimiento de uranio para fines militares¹³. En segundo lugar, a través de la criticada doctrina Bush y la extensión del derecho de legítima defensa preventiva para justificar el uso de la fuerza en estados que desarrollen este tipo de armas. En tercer

lugar, por la progresiva criminalización de las armas de destrucción masiva consideradas como actos de terrorismo en distintos tratados internacionales¹⁴. En cuarto y último lugar, por la tipificación como crímenes internacionales tales como el desarrollo, retención, adquisición o transferencia de armas biológicas o químicas¹⁵.

En 1991, a Irak se le obligó a desarmarse y se le prohibió desarrollar cualquier tipo de arma de destrucción masiva¹⁶, pero la transgresión de tal obligación no se incluiría dentro de la categoría de ataque armado. La propia Corte Internacional de Justicia (CIJ) en la opinión consultiva sobre *la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares* de 1996, mantuvo que la mera posesión de armas nucleares no estaba prohibida por el Derecho internacional consuetudinario¹⁷. Cuando Israel bombardeó el centro irakí de investigaciones nucleares en 1981, el Consejo de Seguridad de la ONU, por unanimidad, condenó “enérgicamente el ataque militar de Israel que viola claramente la Carta de las Naciones Unidas y las normas de comportamiento internacional”¹⁸. Es más, en aquel momento, el director general del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) defendió que no encontró evidencias de ilegalidad en el desarrollo de armas por parte del Gobierno de Irak¹⁹.

En las dos últimas décadas, por el contrario, las armas de destrucción masiva se han convertido en el *factor bisagra* de cuando es oportuno desempolvar la institución de la defensa preventiva, al menos para la Administración de Estados Unidos. Los precedentes de Irak, Libia, Corea del Norte y, en estos momentos, Irán son ilustrativos de cómo la proliferación nuclear puede ser el motivo desencadenante de una intervención armada. Presiones políticas, diplomáticas y militares, incluyendo sanciones económicas, aéreas, entre otras, y ataques selectivos sobre Libia en la década de los noventa concluyeron con la renuncia al desarrollo de su programa nuclear en 2003. Irak fue intervenido y ocupado por Estados Unidos y el Reino Unido en 2003 por la posesión de armas de destrucción masiva y la posibilidad de ser utilizadas por grupos terroristas contra intereses de Estados Unidos por todo el mundo. En este debate acerca de si las armas de destrucción masiva son causa suficiente para desencadenar la defensa preventiva, en relación con el caso irakí, L. Feinstein, veterano experto en política exterior y relaciones internacionales del Comité de Asuntos Exteriores de la Administración de Estados Unidos, sostuvo en una entrevista que se debía tener en cuenta el objetivo del ataque; es decir, si la intervención había sido para desarmar al Gobierno de Saddam Husein, en ese supuesto no cree que se hubiese violado la soberanía de Irak, pero si el propósito pretendía cambiar el régimen político, en ese caso la situación sería bien distinta (Murdoch, 2003: 28). En cuanto a Corea del Norte, después de presiones diplomáticas, tensiones e incluso figurar en la agenda del Consejo de Seguridad de la ONU, terminó firmando en febrero de 2007 un acuerdo por el que ponía fin a su programa nuclear. A cambio, Estados Unidos se comprometió, entre otras medidas, a suprimirle de la lista de los países terroristas (en la actualidad, la cuestión sigue abierta). Irán y su programa de enriquecimiento de uranio despierta una gran pre-

ocupación para la Administración Bush, para un buen número de estados, así como para el Consejo de Seguridad de la ONU, el OIEA y la Unión Europea, entre otros actores (Gamarra, 2006: 131).

El Derecho internacional consuetudinario no es estático, sino que puede llegar a ser modificado con el paso del tiempo si los estados reconocen nuevos contenidos. Ante una situación que suponga amenaza real para un Estado, el Derecho internacional consuetudinario puede reconocer nuevos derechos que vengán a colmar las lagunas existentes, en este caso en relación con las armas de destrucción masiva y la amenaza que su desarrollo pueda suponer para la comunidad internacional. Los defensores de la defensa preventiva en el marco de las armas de destrucción masiva insisten en que es la institución de Derecho internacional adecuada para la defensa nacional teniendo en cuenta los avances científicos y tecnológicos en materia de armamento, en especial, nuclear.

En el supuesto extremo de pretender legitimar y validar jurídicamente la doctrina de la defensa preventiva, estudiando caso por caso y no como doctrina global potencialmente aplicable a todos los adversarios, se deberían tener en cuenta las siguientes condiciones. En primer lugar, la amenaza que generase el derecho de defensa preventiva tendría que ser cierta e inmediata, por tanto, no potencial o prevista para un futuro más o menos lejano. En segundo lugar, la agresión esperada debería tener la magnitud de ataque armado. En tercer lugar, el uso de la fuerza tendría la consideración de *ultima ratio*, esto es, haberse agotado los recursos políticos, diplomáticos, y económicos antes de utilizar la fuerza militar. En cuarto lugar, el uso de la fuerza debería ser proporcional al mal que se pretendiese evitar. En quinto y último lugar, llegar a ser realmente necesaria. Además de tener que observar, obviamente, el Derecho internacional humanitario.

LEGALIDAD INTERNACIONAL *VERSUS* DEFENSA PREVENTIVA

La prohibición del uso de la fuerza en el Derecho internacional contemporáneo

En el devenir del siglo XX, se registró una evolución en las relaciones internacionales en virtud de la cual se logró una progresiva limitación de las posibilidades que tenían los estados de recurrir a la fuerza armada. Se asiste, afortunadamente, a la “abolición de la competencia de guerra” que el Derecho internacional reconocía a los estados antes de 1945. La Carta de las Naciones Unidas es el primer instrumento internacional que

establece la prohibición del uso de la fuerza, al mismo tiempo que incluye el principio de la solución de las controversias internacionales por medios pacíficos. La toma de conciencia de los desastres que ocasionó la Primera Guerra Mundial pero, sobre todo, la Segunda Guerra Mundial, está en el origen de la inclusión del artículo 2 párrafo 4 de la Carta de las Naciones Unidas, sistematizado y desarrollado como principio estructural del Derecho internacional en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), de 24 de octubre de 1970. Exigencias éticas, morales y jurídicas condujeron a recoger en la Carta de las Naciones Unidas el principio de prohibición del uso de la fuerza (Márquez Carrasco, 1998). La Carta de las Naciones Unidas recoge la prohibición del uso de la fuerza, al mismo tiempo que confiere al Consejo de Seguridad de la ONU la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales (artículo 24).

No hay unanimidad en la doctrina acerca de la interpretación del artículo 2 párrafo 4 de la Carta de las Naciones Unidas sobre la prohibición del uso de la fuerza. Por un lado, encontramos a quienes defienden (D'Amato, 1995: 247, Glennon, 2001/2002: 539) que la prohibición se limita a la integridad territorial e independencia política de los estados extensible asimismo a los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas (interpretación restrictiva). Por otro, aquellos partidarios de interpretar el artículo 2 párrafo 4 de la Carta de las Naciones Unidas (Brownlie, 1963: 275; Bothe, 2003: 227) como una prohibición general del uso de la fuerza (interpretación expansiva). En una posición pragmática se sitúan otros internacionalistas que dejan la interpretación del artículo 2 párrafo 4 de dicho instrumento en manos de la práctica del Consejo de Seguridad de la ONU (Franck, 1970: 809 y Henkin, 1971: 544). El punto álgido de este debate se alcanzó con la intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Kosovo en 1999. Para unos, la intervención armada invocando razones humanitarias sería considerada legal (Weckel, 2000: 19); para otros, por el contrario, una actuación ilegal al no ser autorizada por el Consejo de Seguridad de la ONU (Simma, 1999: 1), y en una posición intermedia encontramos otro grupo de internacionalistas que, a pesar de reconocer la ilegalidad de la intervención, estiman que concurren una serie de circunstancias que hacen pensar en la emergencia de una nueva norma en torno a la intervención por razones humanitarias (Cassese, 1999: 27). Hay acuerdo, en cambio, en cuanto a que la prohibición, sea una u otra, no sólo tiene base convencional o consuetudinaria, sino además forma parte de las normas de "*ius cogens*".

La Carta de las Naciones Unidas al consagrar el principio de la prohibición del uso de la fuerza en el artículo 2 párrafo 4 incluía, a su vez, dos excepciones. Por un lado, el derecho de legítima defensa (artículo 51), por otro, las medidas de fuerza armada decididas, recomendadas o autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (artículos 41 y 42). Si este progreso es significativo en el plano normativo, no lo ha sido tanto en el plano institucional. En realidad, el funcionamiento del mecanismo de seguridad colectiva recogido

en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas depende de la voluntad política unánime de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, y desde luego no llega a satisfacer los intereses de los distintos estados, ni de la sociedad internacional. Este principio de prohibición del uso de la fuerza es frecuentemente violado por algunos estados, y se observan limitaciones institucionales para hacer frente a las contravenciones de las obligaciones internacionales (Dupuy, 1998: 187). ¿Acaso la Carta de las Naciones Unidas no es el marco normativo e institucional válido para hacer frente a las necesidades de los distintos estados?

Excepción a la prohibición: el derecho de legítima defensa

Ataque armado, flexibilidad en su interpretación

El artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas reconoce el derecho inmanente (en el texto francés “natural”) de legítima defensa, “en caso de un ataque armado contra un miembro de Naciones Unidas, hasta que el Consejo de Seguridad de la ONU haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales”. Esta disposición de la Carta de las Naciones Unidas ha sido interpretada por la CIJ en diferentes ocasiones²⁰, manteniendo una posición restrictiva en cuanto a la interpretación del concepto de conflicto armado. Así, en el *asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (Nicaragua c. Estados Unidos), de 1986, la CIJ afirmó que en caso de legítima defensa, el ejercicio de dicho derecho se encontraba sujeto a que el Estado afectado hubiese sido víctima de un ataque armado²¹. Esa misma posición de la CIJ se mantuvo tanto en el *asunto de la legalidad de la amenaza o uso de armas nucleares*²², así como en el *asunto relativo a las plataformas petrolíferas* (Irán c. Estados Unidos) (Ochoa y Salamanca, 2005: 511).

Resulta clave, por tanto, determinar qué se entiende por ataque armado, no aclarado ni en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ni satisfactoriamente en la Resolución 3314 (XXIX) de la AGNU sobre la definición de la agresión (si bien ofrece ejemplos)²³, ni en el Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI), al menos de momento²⁴. Queda claro que tanto del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas como de la interpretación de la CIJ no puede aplicarse si la acción defensiva se toma antes de producirse el ataque armado (Gray, 2000: 96).

Una interpretación amplia de dicho concepto fue defendida, no obstante, por el antiguo juez de la CIJ, S. Schwebel, en su opinión disidente a propósito del *asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*, al subrayar que el artículo 51 no dice “si, y sólo si, un ataque armado ocurre”²⁵. Este antiguo juez defiende, no es una casualidad que sea de nacionalidad estadounidense, que el suministro de armas combinado con apoyo logístico y financiero podría ser considerado, en principio, como ataque armado, y que el Estado no tiene por qué estar esperando dicho ataque.

De acuerdo con un importante sector doctrinal, si la restricción del ataque armado recogida en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas es considerada como una limitación en el ejercicio del derecho de legítima defensa, el Derecho internacional consuetudinario podría suplirla con el concepto de defensa preventiva. Según este sector, fuera del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, esta institución tiene unos perfiles permisivos y flexibles (Higgins, 1961: 269). Además, la interpretación restrictiva del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas no se corresponde con la práctica de los estados²⁶. De ahí que algunos de estos estados, como el caso de la Administración de Estados Unidos, recurran al Derecho internacional consuetudinario para legitimar sus actuaciones. Entre un sector de internacionalistas existe la convicción de que no es necesario que la víctima espere a que se produzca un ataque armado proveniente de grupos terroristas que operan en uno o varios estados o en parte de ellos para defenderse (Franck, 2002: 98). Si grupos terroristas planean una cadena de atentados, un Estado puede responder en prevención de futuros ataques (Henkin, 1989: 160). Si la intención de los terroristas fuese seguir causando daños, el recurso a la fuerza armada sería legal. La intervención en Afganistán tras los atentados del 11-S confirmaría dicha hipótesis. El Consejo de Seguridad de la ONU se refirió en dos ocasiones al derecho de legítima defensa (resoluciones 1368 y 1373 del Consejo de Seguridad, ambas de 2001) para hacer frente a los ataques terroristas contra objetivos norteamericanos en su propio territorio. Los aliados argumentaron que los ataques terroristas del 11-S fueron un eslabón más de la cadena de atentados contra los intereses de Estados Unidos que comenzaron en 1993. Estados Unidos identificó a Osama Bin Laden como responsable de los atentados en el World Trade Center en 1993, de las bombas en las embajadas de Tanzania (Nairobi) y Kenia en 1998, de Yemen en 2000, y de los ataques del 11-S en 2001. Tras ellos, tanto Estados Unidos como algunos estados europeos creían que nuevos atentados estaban ya planeados, y que debían desarrollar nuevos sistemas de protección ante amenazas terroristas.

En otro sector de la doctrina, entre ellos el profesor L. Condorelli, alertó del peligro del proceso, dado que la interpretación amplia del derecho de legítima defensa, respaldado por la comunidad internacional para legalizar la intervención en Afganistán, podía llegar a englobar la defensa preventiva y difuminarse la frontera entre derecho de legítima defensa y represalia (Condorelli, 2002: 843). Así, ante la ausencia de hechos objetivos y certeros de futuros ataques la respuesta del uso de la fuerza quedaría al margen de la legalidad internacional. En otras palabras, un Estado no podría hacer uso del poder militar cuando el ataque armado fuese tan sólo potencial y no inminente. Debe existir certeza, es decir, “indicios suficientes”²⁷ de la inminencia de los atentados contra intereses en y fuera de otro Estado para que la intervención armada como defensa preventiva, por tanto sin ataque armado previo, fuese considerada legal (O’Connell, 2002). De no ser así podría darse una manipulación y abuso de la institución.

Los defensores de la institución de la defensa preventiva fundamentan su posición en el derecho “natural” recogido en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (Casey y Rivkin, 2001). El argumento seguido se basa en la interpretación amplia del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, en tanto en cuanto dice que ninguna de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas “menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa” dejando en vigor el Derecho internacional consuetudinario relativo al derecho de legítima defensa anterior a la adopción de la Carta de las Naciones Unidas que permitiría el uso de la fuerza en legítima defensa incluso sin mediar previamente un ataque armado, pero condicionado a que éste llegase a ser inminente (Schachter, 1984: 1634). Esta teoría emergió, de acuerdo con el profesor L. Henkin, durante la crisis del canal de Suez (1956) para justificar el uso de la fuerza contra Egipto después de la nacionalización del Canal (Henkin, 1989: 155). El uso de la fuerza fue criticado por un buen número de estados, incluida la Administración Eisenhower. Pero, en opinión de otros autores (Pastor Ridruejo, 2006: 616), esta tesis no es correcta jurídicamente, porque el Derecho internacional público no prohibía la guerra ni, así las cosas, el ataque armado y, tampoco, el uso de la fuerza en defensa propia. En ese momento, era legítima la agresión y, por extensión, la defensa. La defensa propia no tenía razón de ser como concepto jurídico independiente. La legitimidad de la defensa propia cobra sentido cuando se prohíbe el uso de la fuerza. De ahí que no sea posible invocar la legitimidad de la defensa preventiva con base en normas consuetudinarias anteriores a la Carta de las Naciones Unidas, ni con base en la propia Carta de las Naciones Unidas.

Necesidad y proporcionalidad: conditio sine qua non

El ejercicio del derecho de legítima defensa está regido por los principios de necesidad y proporcionalidad que encuentran apoyo en el Derecho internacional consuetudinario, y en los principios generales del Derecho. En el siglo XIX, y a propósito del *asunto Caroline* (1842), el secretario de Estado de Estados Unidos, D. Webster, formuló una doctrina que validaba la legítima defensa preventiva si se demostraba que se trataba de “una necesidad de defensa propia, urgente, irresistible, que no dejase lugar a escoger los medios y que no dejase tiempo para deliberar”, y además las medidas tomadas no debían ser “irracionales o excesivas de modo que el acto justificado por la necesidad de defensa propia, debía limitarse a la necesidad y conservarse claramente dentro de ella” (Jennings, 1938: 89). Esta doctrina, formulada en un contexto muy preciso, dejaba claro que en caso de recurrir a esta institución había que cumplir dos requisitos: necesidad y proporcionalidad. En efecto, cualquier uso de la fuerza armada en derecho a la legítima defensa tiene que respetar los principios de necesidad y proporcionalidad. En la opinión consultiva acerca de la *legalidad de la amenaza o uso de armas nucleares*, de 1996, la CIJ mantuvo que tanto la proporcionalidad como la necesidad debían ser respetadas en cualquier decisión de uso de la fuerza armada²⁸.

Las interpretaciones de ambos conceptos también son objeto de posiciones encontradas en la doctrina. En relación con el concepto de necesidad, unos lo conciben como complemento respecto del presupuesto defensivo con el propósito de distinguir entre aquellas situaciones en las que independientemente de existir un ataque armado, el recurso a la fuerza no se plantea como legítimo por considerarse innecesario (Jiménez de Aréchaga, 1958: 337). Otros defienden que ante la ausencia de otras alternativas, el empleo de la fuerza se excusaría si fuese en *ultima ratio*²⁹. En todo caso, el concepto aparece como límite que rige las condiciones en las que se ejercita el derecho de legítima defensa. De ahí que la reacción defensiva deba ajustarse al fin defensivo (Ortega Carcelén, 1991: 57), enlazándose, en este punto, con el concepto de inmediatez. Al referirnos a la necesidad, y participando de la posición de M. C. Márquez Carrasco, se estaría reclamando, “el ajuste que debe existir entre el fin de la reacción defensiva y las medidas concretas que se adoptan en su desarrollo” (Márquez Carrasco, 1998: 142).

Por otro lado, la ambigüedad del principio de proporcionalidad también genera posiciones divergentes entre la doctrina. Si la proporcionalidad viene definida en función de criterios cuantitativos (medios empleados), la exigencia supondría establecer una comparación entre los medios a los que recurre el atacante y aquellos empleados por el Estado que se defiende. Ahora bien, en caso de seguir criterios cualitativos (en relación con el fin defensivo), posición mayoritariamente defendida por la doctrina, la reacción defensiva estaría en estrecha relación con el fin de la defensa del Estado. ¿Cuál es la finalidad defensiva? Por un lado, y teniendo en cuenta las interpretaciones restrictivas, se limitaría a la eliminación del ataque armado. Por otro, y según interpretaciones expansivas, se dirigiría a eliminar una situación de peligro. Ninguna de estas posiciones está exenta de abusos. Por ello y de acuerdo con J. González Vega, habría que “considerar no sólo la aptitud de las acciones para satisfacer la finalidad defensiva sino que implicaría la exigencia de cierta acomodación entre los medios de combate empleados por el ofensor y los respectivamente utilizados por el Estado que se defiende, así como ciertas limitaciones espaciales en el desarrollo de las operaciones y en cuanto a los objetivos concretos susceptibles de ser atacados en ejercicio del derecho de legítima defensa” (González Vega, 1992: 479). Este planteamiento nos llevaría a defender posiciones integradoras a la hora de aplicar el criterio de la proporcionalidad (Gray, 2000: 105).

La necesidad y proporcionalidad, sin olvidarnos de la inmediatez, son condiciones que han de apreciarse en función de las circunstancias del caso concreto. Si la inmediatez puede interpretarse en sentido amplio, e incluso y dependiendo de las circunstancias de amenaza de terrorismo internacional puede ser flexible, la necesidad y proporcionalidad son condiciones firmemente asentadas en el Derecho internacional consuetudinario³⁰ y de obligado cumplimiento para los estados que actúan en la esfera internacional. Incluso, F. de Vitoria en su *De iure belli* de 1539 defendió firmemente el requisito de la “necesidad” para ejercer el derecho de legítima defensa.

En este orden de consideraciones, no resulta extraño encontrar cómo la institución de la defensa preventiva, guerra preventiva o ataque preventivo ha sido ampliamente criticada por la doctrina *ius* internacionalista (Brownlie, 1963: 275; Franck, 2002: 107; Pastor Ridruejo, 2006: 615). Tampoco pronunciamientos de la CIJ³¹ ni la práctica internacional han demostrado ser favorables a dicha institución, ya que no ha sido admitida ni en resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, ni en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), y los estados, en términos generales, han rechazado la defensa preventiva (Franck, 2002: 99). La ambigüedad de la práctica estatal durante décadas ha impedido que la institución de la defensa preventiva estuviese nítidamente perfilada. Estados Unidos, por ejemplo, en el caso de la crisis de los misiles de Cuba (1962-1963) argumentó que se trataba de una “cuarentena” permitida por la Organización de Estados Americanos (OEA), y el uso de la fuerza no constituía una violación del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. La guerra árabe israelí de 1967 tampoco contribuyó a clarificar dicha institución, y en la acción armada contra Irak de 2003, la Administración Bush evitó hacer de ella un argumento central en sus intentos de justificar la legalidad de dicha acción, y terminó por abortar un proceso iniciado en Afganistán en 2001, en cuanto a la emergencia de una *opinio iuris* favorable a reconocer el derecho de defensa preventiva ante amenazas terroristas.

VALIDEZ DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CUANTO AL USO DE LA FUERZA

Las discusiones en torno a la defensa preventiva, y las consecuencias que se infieren de su ejercicio llevan a reflexionar acerca de en qué medida la Carta de las Naciones Unidas sigue siendo el marco válido para regular el uso de la fuerza armada. Del estudio de la práctica de los estados en el marco de la Carta de las Naciones Unidas se advierte que existe una laguna en cuanto a principios que establezcan un marco jurídico que permita determinar el uso de la fuerza armada, es decir, cuándo está permitida y ante qué casos.

Cuando la Carta de las Naciones Unidas fue adoptada en 1945, los estados manifestaron el consentimiento de vincularse jurídicamente e iniciaron una nueva era en la que la guerra estaba prohibida como instrumento de poder del Estado, al mismo tiempo que la “seguridad colectiva” se erigió en el mecanismo encargado de mantener la paz y seguridad internacionales. Después de más de cincuenta años, la práctica estatal ha facilitado la creación de un lenguaje diferente al contenido en la Carta de las Naciones Unidas. Si ésta prohíbe el uso de la fuerza, tal prohibición parece que no ha tenido efecto cabal a la luz de la práctica de los estados en todo este espacio temporal³².

En la doctrina internacionalista encontramos tres posiciones diferenciadas en cuanto a la validez de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas en relación con el uso de la fuerza en el ejercicio del derecho de legítima defensa. La primera posición, la clásica, tan sólo reconocería el uso de la fuerza con fines preventivos si se respetasen los principios de inminencia, necesidad y proporcionalidad establecidos en el *asunto Caroline* (Brownlie, 1963: 275). La segunda posición mantiene que ante la amenaza de posesión de armas de destrucción masiva y el uso que de ellas pudieran hacer grupos terroristas, la interpretación literal del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas podría llevar a una *reductio ad absurdum*, de la misma manera que la relajación de los requisitos para el uso de la fuerza conduciría a otro absurdo (Franck, 2002: 98). La tercera y más extrema, sostiene que la Carta de las Naciones Unidas no es el marco válido para la regulación de la prohibición del uso de la fuerza. Para quienes defienden esta idea, un recorrido por la práctica de los estados en el uso de la fuerza mostraría cómo la Carta de las Naciones Unidas no ha sido el marco legal eficaz por el que se guían los estados en cuanto a prohibición del uso de la fuerza (Arend, 2003: 100; Glennon, 2003: 16; Rubinfeld, 2003). La Carta de las Naciones Unidas, apunta A. C. Arend, no puede ser considerada como reflejo del Derecho internacional actual y tan sólo se puede argumentar que existe una norma consuetudinaria que prohíbe el uso de la fuerza en caso de anexión territorial, tal y como quedó demostrado en el caso de la anexión de Kuwait por Irak en 1990. De ahí y según la posición de este autor, la Carta de las Naciones Unidas ha muerto. Al defender esta premisa, la doctrina Bush sobre la defensa preventiva no violaría el Derecho internacional porque la Carta de las Naciones Unidas no reflejaría, en amplia medida, la práctica de los estados (Arend, 2003: 101).

No han faltado voces que un tanto oportunamente reclaman una refundición de la Carta de las Naciones Unidas³³. En el informe elaborado por el Grupo de Alto Nivel titulado *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, y publicado en diciembre de 2004, los expertos aceptaron el derecho de defensa preventiva. No obstante, dejaron bien claro que los estados no eran partidarios ni de modificar el texto, ni la interpretación del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas³⁴. En un informe posterior, de marzo de 2005, que fue la respuesta del secretario general de la ONU al informe primero, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*³⁵, mantuvo una posición más estrecha en cuanto al derecho de defensa preventiva, y dejó claro que la tarea no consistía en encontrar alternativas ni a la Carta de las Naciones Unidas como instrumento normativo válido, ni al Consejo de Seguridad de la ONU como fuente de autoridad, sino en reforzar el primero y hacer que funcionase mejor el segundo que hasta el momento presente. En realidad, en una posición más prudente, el secretario general de la ONU defendió que las amenazas inminentes están plenamente previstas en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, el cual salvaguarda el derecho inherente de los estados soberanos a defenderse de

un ataque armado. El secretario general de la ONU consideró que la doctrina reconoce que un ataque armado abarca tanto un ataque inminente como un ataque ya ocurrido. Si las amenazas no son inminentes sino latentes, la Carta de las Naciones Unidas concede autoridad plena al Consejo de Seguridad de la ONU para hacer uso de la fuerza militar. Llegado el caso, cuando se considere si ha lugar autorizar o aprobar el uso de la fuerza militar, los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU deben llegar a un acuerdo sobre cómo sopesar la gravedad de la amenaza; cuál es el propósito de la acción militar propuesta; las probabilidades de que otros medios distintos del uso de la fuerza permitan neutralizar la amenaza; si la opción militar es proporcional a la amenaza en cuestión y si hay una posibilidad razonable de éxito. Intentando justificar de este modo la acción militar, el secretario general de la ONU dijo, en el citado informe sobre el seguimiento de los resultados del milenio, que el Consejo de Seguridad de la ONU daría mayor transparencia a sus deliberaciones y conseguiría así con cierta probabilidad que sus decisiones fueran respetadas por la comunidad internacional. Se rechazaría, así, un derecho a recurrir a la defensa preventiva en ausencia de un ataque inminente.

Resulta cierto que las preocupaciones e inquietudes del siglo XXI plantean desafíos diferentes a los que hacer frente en 1945. Han surgido otros problemas y realidades y también nuevas expectativas de acción y normas de conducta en los asuntos nacionales e internacionales. Al contrario, el estadio actual de desarrollo de la sociedad internacional no favorece cambios en las normas relativas al uso de la fuerza recogidas en la Carta de las Naciones Unidas. Siguiendo a B. Conforti, es necesario probar “that a certain opinión correspond to the universal conscience: in particular, evidence can be drawn pro or contra a certain war from the attitude of the international community as a whole, as is expressed by the General Assembly of the United Nations and/or public opinion in the world” (Conforti, 2005: 712). Para una mejor gestión de las nuevas amenazas se debería trabajar en consensuar las posiciones de los actores principales, reforzar las bases de cooperación, en especial las institucionalizadas, dando entrada a las organizaciones internacionales regionales³⁶ y, sobre todo, creer en el sistema internacional mediante el respeto de sus normas y refuerzo de los mecanismos de control para casos de transgresión de la norma (Galston, 2006: 412).

REFLEXIÓN FINAL: LOS PELIGROS DE LA DEFENSA PREVENTIVA COMO DOCTRINA GLOBAL

La institución de la defensa preventiva choca con la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad de la ONU de mantener la paz y seguridad internacionales

(Tomuschat, 2001: 535). Más aún, no tiene cabida en la Carta de las Naciones Unidas. Desde el punto de vista jurídico, la institución de la defensa preventiva rebasa el contenido de las normas internacionales en cuanto al uso de la fuerza. Incluso, recurrir al uso de esta institución podría atentar contra la paz y la seguridad global. Además, y desde el punto de vista político, esta institución resulta ineficaz dado que la cooperación en materia defensiva y de seguridad podría verse afectada y las relaciones entre los estados erosionadas, dado que podríamos enfrentarnos a una escalada de atentados terroristas, desestabilización de estados (los más inestables y desestructurados), política de rearme, y ausencia de control sobre actividades nucleares.

Defender la doctrina de la defensa preventiva supone el triunfo del unilateralismo sobre el multilateralismo en las relaciones internacionales, en especial en materia defensiva, y conlleva expandir el intervencionismo en el mundo a costa de limitar los principios westfalianos de soberanía, no intervención e independencia de los estados. Lejos de erigirse en una institución útil para luchar contra el terrorismo internacional, su uso podría convertirse en una amenaza para la estabilidad y seguridad global. De utilizarse supondría una vuelta a la autotutela, practicada por los más poderosos, a autorizar a cada Estado a hacer justicia por sí mismo, algo que, por otro lado, destaparía la anarquía de la sociedad internacional y, cómo no, la desigualdad de los estados. Para evitarlo hay que reforzar la legalidad internacional, sus estructuras institucionales, en especial de Naciones Unidas, y los mecanismos de control.

Hay que trabajar desde el multilateralismo, plasmar en acciones los valores comunes de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto de la naturaleza y responsabilidad compartida³⁷, cooperar para evitar el estallido de los conflictos, y participar en la creación de un sistema internacional más democrático, solidario y justo (Koskeniemi, 2006). Estados Unidos apoyó firmemente la creación de la ONU y, en estos momentos, cuando es necesario reforzar la Carta de las Naciones Unidas debería participar con la misma fuerza y determinación en el proceso de reafirmar las normas internacionales sobre el uso de la fuerza. Bien podría compartirse que ningún Estado tiene el derecho de atentar contra la estabilidad y seguridad mundiales para resolver sus propios problemas.

Notas

1. *The National Security Strategy of the United States of America*, publicado en septiembre de 2002, expone la nueva estrategia de seguridad nacional de la Administración G. Bush. En marzo de 2006, una versión comentada de dicha estrategia fue publicada incidiendo en la necesidad de su puesta en práctica, en caso de ser necesario, disponible en <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/html>.

En la doctrina, y entre los estudios más recientes que abordan la defensa, peligros y consecuencias de la estrategia de la seguridad nacional de Estados Unidos cabe destacar además de los estudios reseñados en la bibliografía adjunta, por un lado, el libro del ultraconservador FUKUYAMA, F., *America at the Cross Roads*, New Haven & London, Yale University Press, 2006, p. 84 y ss. y, por otro, el trabajo bien documentado y crítico de MAY, L. *et al.* (eds.), *The Morality of War. Classical and Contemporary Readings*, Upper Saddle River, New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2006.

2. En el documento sobre la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos se utiliza el término “*preemptive attack*” que significa “ataque anticipado”, pero nosotros vamos a utilizar la voz “defensa preventiva”. En la doctrina se utiliza el término de defensa preventiva, “ataque preventivo” o guerra preventiva.
3. La llamada Operación “Libertad Duradera” (iniciada el 7 de octubre de 2001), invocando el derecho de legítima defensa de acuerdo con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas en la que la fuerza aliada intervenía en Afganistán y derribaba al Gobierno talibán, como se reconocía en las resoluciones 1368 y 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU, de 12 y 28 de septiembre de 2001, respectivamente.
4. Dada a conocer por G. Bush en un discurso pronunciado en *West Point* el 1 de junio de 2002, George W. Bush, “Graduation Speech at West Point”, 1 de junio de 2002, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>> (23 November 2006).
5. De entre las prioridades de una Administración republicana destacó: “asegurar que el poder militar de América pudiese disuadir de la guerra, proyectar su poder y luchar en defensa de sus intereses si fallase dicho propósito”, RICE, C. “Promoting the National Interest”. *Foreign Affairs*. Vol. 79 (enero/febrero 2000). P. 46.
6. En Estados Unidos, la decisión del ejecutivo de emplear la fuerza queda sometida a consultas con el Congreso y tras un corto período de tiempo deviene preciso el consentimiento de aquel o se hace precisa la declaración formal de guerra. Esta situación se sigue desde la Resolución de Poderes de Guerra de 1973, que fue la respuesta frente a las consecuencias de la guerra de Vietnam. En relación con la distribución de los poderes entre el Congreso, el presidente y el Tribunal Supremo, *vid.*, TURNER, R.F. “The constitutional framework for the division of national security powers between the Congress, the President, and the Court”. En: MOORE, J.N. TIPSON, F.S. y TURNER, R.F. *National Security Law* Carolina del Norte: Carolina Academic Press, 1990. P. 749 y ss.
7. Resolución sobre la autorización del uso de la fuerza, S.J. Resolución 23, *Public Law* 107-40, 107th *Congress*, 115 Stat. 224 (2001), firmada por el presidente de Estados Unidos, el 18 de septiembre de 2001, disponible en <http://clerk.house.gov/legisAct/index.php>. Sobre los amplios poderes que confirieron las dos cámaras al presidente de Estados Unidos, *vid.* ABRAMOWITZ, D. “The President, the Congress and the Use of Force: Legal and Political Considerations in Authorizing Use of Force Against International Terrorism”. *Harvard International Law Journal*. Vol. 43. No. 1 (2002). P. 71 y ss.
8. Public Law 107-243, 107th *Congress*, *ILM*, 2002. P. 1.440 y ss.

9. La inquestionable amenaza de las armas de destrucción masiva, sobre todo las nucleares, permitió la elaboración de un nuevo documento y demostró cómo la estrategia de seguridad nacional es una estrategia abierta, *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (diciembre de 2002), disponible en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMDStrategy.pdf>
10. Apoyada en esa pretensión, por aquel entonces, tanto por el Reino Unido como por España, Bulgaria, los Países Bajos, así como Israel, entre otros estados, en sus respectivas políticas de defensa. En el caso de España *vid. Revisión Estratégica de la Defensa*, Ministerio de Defensa, 2002, disponible en <http://www.mde.es/mde/politica/restrategia>.
11. *Dr. Condoleezza Rice Discusses President's National Security Strategy*, disponible en <http://www.whitehouse.gov/news/releases>.
12. En la doctrina se comenzó utilizando el concepto en relación con los terroristas, pero en la Parte V estableció su conexión con el Estado. El problema de la legalidad se plantea con los estados y menos con los actores no estatales (grupos terroristas).
13. Casos, por ejemplo, de Irak como se recoge en la Resolución 1441 (2002) del Consejo de Seguridad de la ONU, o Irán tal y como se contempla en la Resolución 1737 (2006) del Consejo de Seguridad de la ONU, sobre la no proliferación.
14. Citar, entre otros, el Convenio Internacional sobre supresión de Bombas Terroristas de 12 de enero de 1998, artículo 1 párrafo 3 (b), disponible en <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv11.pdf>.
15. Draft Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Developing, Producing, Acquiring, Stockpiling, Retaining, Transferring, or Using Biological or Chemical Weapons, <http://fas-www.harvard.edu/-hsp/crim01.pdf>.
16. Resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad de la ONU.
17. *Asunto relativo a la legalidad de la amenaza o uso de armas nucleares*, Opinión consultiva, CIJ, *Recueil*, 1996, par. 226 y 266.
18. Resolución 487 (1981) del Consejo de Seguridad de la ONU, par. 1.
19. UN SCOR 36th Sess., 1288th mtg, par. 14, UN Doc. S/PV. 2288, 1, y 3 de 1981. Entre la doctrina *vid.*, FISCHER, G. "Le bombardement par Israël d'un réacteur nucléaire irakien". *AFDI* (1982). P. 147 y ss.
20. *Asunto de Corfú*, Sentencia, CIJ, 1949, y *asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (Nicaragua c. Estados Unidos), Sentencia, CIJ, 1986.
21. *Asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*, *cit.*, par. 195.
22. *Asunto relativo a la legalidad de la amenaza o uso de armas nucleares*, *cit.*, paras. 40-44.
23. En la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1974 se recoge en el artículo 1º que: "La agresión es 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"; y en su artículo 3º: "Cualquiera de los actos siguientes, independientemente de que haya o no declaración de guerra, se caracterizará como acto de agresión: a) la invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado, del

territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aun temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él; b) bombardeo, por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado (...).

24. En el artículo 5 del Estatuto de Roma de 1998 que crea la CPI reconoce la competencia para conocer de casos de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y crímenes de agresión. Sin embargo, y en relación con esta última figura, se manifiesta que “la Corte ejercerá competencia respecto del crimen de agresión una vez que se apruebe una disposición de conformidad con los artículos 121 y 123 en que se defina el crimen y se enuncien las condiciones en las cuales lo hará”. En su primera resolución, la Asamblea de Estados Partes constituyó un grupo de trabajo en la materia, disponible en [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=ICC-ASP/1/3%20\(supp\)&Lang=S](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=ICC-ASP/1/3%20(supp)&Lang=S)
25. *Asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*, *op. cit.*, Opinión disidente de S. Schwebel, <http://www.icj-cij.int>
26. Las intervenciones del Reino Unido e Israel en Egipto (crisis del canal de Suez, 1956), Bélgica en el Congo (1960, 1964), Turquía en Chipre (1964), Estados Unidos en la República Dominicana (1965), Israel en el Líbano (1982), Estados Unidos en Granada (1983) o Estados Unidos en Panamá (1989) son casos, entre otros, que han alimentado no pocos debates doctrinales. En estas situaciones, los estados han justificado la intervención invocando el derecho de legítima defensa como justificación de su actuación sin llegar verdaderamente a reunir los requisitos para su ejercicio.
27. Contrastados con informaciones elaboradas no sólo por los servicios de inteligencia nacionales o reputados centros de investigación, sino también con los datos de los centros de investigación dependientes de organizaciones internacionales como, por ejemplo, el de la OTAN.
28. *Asunto relativo a la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares*, *cit.*, par. 41.
29. *An. CDI*, 1980, vol. I, p. 187.
30. En el citado *asunto relativo a la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares*, la CIJ reiteró que “el sometimiento del ejercicio del derecho de legítima defensa a las condiciones de necesidad y proporcionalidad es una norma de Derecho internacional consuetudinario”, *Asunto relativo a la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares*, *op. cit.*, par. 41.
31. En el citado asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, la CIJ evitó pronunciarse acerca de esta polémica institución. *Vid. Asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*, *cit.*, par. 194.
32. Sin ánimo de exhaustividad, la lista de casos en los que se ha recurrido al uso de la fuerza sin autorización del Consejo de Seguridad de la ONU y sin aparente fundamento en el derecho de legítima defensa es extensa: la intervención soviética en Checoslovaquia (1948), invasión de Corea del Norte en Corea del Sur (1950), Estados Unidos en Guatemala (1954), Israel, Francia y Reino Unido en Egipto (1956), Estados Unidos en la República Dominicana (1965), Vietnam del Norte en Vietnam del Sur (1960-75), Vietnam en Kampuchea (1979), invasión soviética en Afganistán

- (1979), Tanzania en Uganda (1979), Estados Unidos en Granada (1983), y en Panamá (1989), la OTAN en Serbia (1999), Estados Unidos y Reino Unido en Irak (2003). Más información en AREND, A.C. y BECK, R.J. *International Law and the Use of Force: Beyond UN Charter Paradigm*. Londres: Routledge, 1993. P. 71–79; y WEISBURD, A.M. *Use of Force: The Practice of States since World War II*. Pennsylvania State Univ. Press, 1997.
33. El secretario general de Naciones Unidas, K. Annan, abrió el debate sobre la reforma de la Organización acelerado por el conflicto de Irak, y propuso en otoño de 2003 la creación de un Comité para la reforma de la Carta de las Naciones Unidas.
 34. Informe del Grupo de Alto Nivel, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, AGNU, 2 de diciembre de 2004. Doc. A/59/565, Part III, p. 61. Más información en RAMCHARAN, B. G. “The United Nations and New Threats, Challenges and Change: The Report of the High-Level Panel”. En: MACDONALD, R. St. J. y JOHNSTON, D.M. (eds.). *Towards World Constitutionalism*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005. P. 911 y ss.
 35. *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, AGNU, 21 de marzo de 2005. Doc. A/59/2005, p. 37.
 36. JERVIS, R. “Cooperation Under the Security Dilemma”. En: MINGST, K. A. (ed.) *Essential Readings in World Politics*. New York: W. Norton, 2004. P. 318.
 37. Valores contemplados en la Declaración del Milenio, recogida en la resolución 55/2, de la AGNU, de 8 de septiembre de 2000, disponible en <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r55all.htm>.

Referencias bibliográficas

- AREND, A. C.. “International Law and the Preemptive Use of Military Force”. *The Washington Quarterly* 26 (2). (2003). P. 89-103.
- BOTHE, M. “Terrorism and the Legality of Preemptive Force”. *European Journal of International Law* 14 (2). (2003). P. 227–240.
- BROWNLIE, I. *International Law and the Use of Force by States*. Oxford: Clarendon Press, 1963.
- BYERS, M. y NOLTE, G. (eds.). *United States Hegemony and the Foundations of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- CASEY, L. A. y RIVKIN, D. B. Jr. ‘Anticipatory’ Self-Defense against Terrorism is Legal, *Legal Opinion Letter*. 11(19); (2001). Disponible en <http://www.wlf.org/upload/casey.pdf>
- CASSESE, A. “*Ex iniuria ius oritur*: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?”. *European Journal of International Law* 10 (1) (1999). P. 23–30.
- COATE, R. “The UN and the legal statutes of preemptive and preventive War”. En: GLAD, B. (ed.) *Striking First*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

- CONDORELLI, L. "Les attentats du 11 septembre et leurs suites: Où va le droit international?". *Revue Générale de Droit International Public* 105 (4) (2001). P. 829-848.
- CONFORTI, B. "The Doctrine of "Just War" and Contemporary International Law". En: MACDONALD, R. St. J. y JOHNSTON, D.M. (eds.) *Towards World Constitutionalism*. Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005. P. 705-713.
- D'AMATO, A. *International Law and Political Reality, Collected Papers*, The Hague/Boston/London: Kluwer Law International, 1995.
- DETTER, I. *The Law of War*. New York, NY: Cambridge University Press, 2000.
- DUPUY, P.-M., 1998. "L'enfer et le paradigme: libres propos sur les relations du droit international avec la persistance des guerres et l'objectif idéal du maintien de la paix". *Mélanges offerts à Hubert Thierry. L'évolution du droit international*, Paris, Pedone (1998). P. 187-209.
- FIDLER, D. P. "Weapons of Mass Destruction and International Law". *ASIL Insights* (2003).
- FRANCK, Th.M. "Who Killed Article 2(4)? Or Changing Norms Governing the Use of Force by States". *American Journal of International Law* 64 (5) (1970). P. 809 -837.
- "Inspections and Their Enforcement: A Modest Proposal". *American Journal of International Law* 95(4): (2002). P. 839 - 843.
- *Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- FUKUYAMA, F. *America at the Cross Roads*. New Haven and London: Yale University Press, 2006.
- GALSTON, W. "The Perils of Preemptive War". En: MAY, L. et al. (eds.), *The Morality of War. Classical and Contemporary Readings*. Upper Saddle River, New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2006. P. 406 - 412.
- GAMARRA, Y. 2006. "Los límites del multilateralismo al control de la (no) proliferación nuclear: la cuestión iraní como pretexto". *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2006. P. 131-169.
- GLENNON, M.J.. "The Fog of Law: Self-Defense, Inherence, and Incoherence in Article 51 of the United Nations Charter". *Harvard Journal of Law and Public Policy* 25 (2) (2002). P. 539-558.
- "Why the Security Council Failed". *Foreign Affairs* 82 (3) (2003). P. 16-35.
- GOLDSTEIN, L. J. *Preventive attack and Weapons of Mass Destruction*. Stanford, California: Stanford University Press, 2006.
- GONZÁLEZ VEGA, J. *Conflictos territoriales, uso de la fuerza y legítima defensa a la luz del conflicto entre Irán e Irak*. Oviedo: Universidad de Oviedo, 1992.
- GRAY, Ch. *International Law and the Use of Forc*. Oxford:Oxford U.P, 2000.
- "The US National Security Strategy and the New 'Bush Doctrine' on Preemptive Self-Defense". *Chinesse Journal of International Law*, (2002). P. 443 - 461.
- GROTIUS, H., 2006. "The Law of War and Peace". En: MAY, L. et al. (eds.). *The Morality of War. Classical and Contemporary Readings*. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- HENKIN, L. "The Reports of the Death of Article 2(4) are Greatly Exaggerated". *American Journal of International Law* 65 (3) (1971). P. 544 - 548.
- *International Law: Politics, Values and Functions*. General Course on Public International Law, *Recueil des Cours de l'Académie de droit international* 216 (1989). 9-416.

- HIGGINS, R. "The Legal Limits to the Use of Force by Sovereign States: United Nations Practice". *The British Year Book of International Law* XXXVII: (1961). P. 269-319.
- JENNINGS, R.Y. "The Caroline and McLeod Cases". *American Journal of International Law* 32 (1). (1938). P. 82-99.
- JERVIS, R. "Cooperation Under the Security Dilemma". *Essential Readings in World Politics*, edited by Karen A. Mingst. New York: W. Norton, 2004.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. "La legítima defensa individual en la Carta de las Naciones Unidas". *Estudios de Derecho internacional. Homenaje al Profesor C. Barcia Trelles*, Santiago de Compostela, 1958.
- JOYNER, Ch. C (ed.). *The United Nations and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- KOSKENNIEMI, M. "'The Lady Doth Protest Too Much', Kosovo, and the Turn to Ethics in International Law". *The Modern Law Review* 65 (2) (2002). P. 159–175.
- "What is International Law for?". En: EVANS, M.D. (ed.) *International Law*, Oxford, Oxford U.P, 2006. P. 57 – 81.
- LEVY, J. S. "Declining Power and the Preventive Motivation for War". *World Politics* 40 (1987). P. 82-107.
- MACDONALD, R. St. J. y JOHNSTON, D.M. (eds.). *Towards World Constitutionalism*. Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005.
- MÁRQUEZ CARRASCO, M^a C. *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en Derecho internacional*. Madrid, Tecnos, 1998.
- MAY, L. et al. (eds.). *The Morality of War. Classical and Contemporary Readings*. Upper Saddle River, New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2006.
- MURDOCH, S.. "Preemptive War: Is it Legal?". *Washington Lawyer*. (2003). P. 23-31.
- O'BRIEN, W. V. *The Conduct of Just and Limited War*. Praeger Publishers, 1981.
- O'CONNELL, M.E. *The Myth of Preemptive Self-Defense*, 2002. disponible en <http://www.asil.org>
- OCHOA RUIZ, N. y SALAMANCA AGUADO, E.,. "Exploring the Limits of International Law relating to the Use of Force in Self-defence". *The European Journal of International Law* 16(3) (2005). P. 499-524.
- ORTEGA CARCELÉN, M. *La legítima defensa del territorio del Estado*, Madrid: Tecnos, 1991.
- PASTOR RIDRUEJO, J.A. *Curso de Derecho internacional público y Organizaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 2006.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M. "La legítima defensa puesta en su sitio: observaciones críticas sobre la doctrina Bush de la acción preventiva". *Revista Española de Derecho Internacional* (2003). P. 187–204.
- PHILLIPS, R. L. y DUANE L. C. *Humanitarian Intervention*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 1996.
- POTTER, P. B. "Preventive War Critically Considered". *The American Journal of International Law* 45 (1951). P. 142-145.
- REISMAN, W. M. "In Defense of World Public Order", *American Journal of International Law* 95 (4) (2001). P. 833-835.

- REMIRO BROTONS, A. *et al. Derecho internacional*. Valencia: Tirant lo blanch, 2007. P. 1.063–1.069.
- ROUILLARD, L-Ph. "The Caroline Case: Anticipatory Self-Defense in Contemporary International Law". *Miskolc Journal of International Law* 1 (2004). P. 104-120.
- RUBENFELD, J. "The Two World Orders". *The Wilson Quarterly*, (2003). Disponible en <http://www.wilsoncenter.org>
- RUBIN, A.P. "America's Doctrines: The Monroe and Bush Doctrines Compared". En: MACDONALD, R. St. J. y JOHNSTON, D.M. (eds.) *Towards World Constitutionalism*. Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005. P. 381 – 397.
- SAGAN, S. D. "Indian and Pakistani Nuclear Weapons: for better or worse?". En: MINGST, K.A. (ed.) *Essential Readings in World Politics*. New York: W. Norton, 2004.
- SCHACHTER, O. "The Right of States to Use Armed Force". *Michigan Law Review* 82 (2) (1984). P. 1.620-1.646.
- SCHWARTZ, J.M. "Misreading Islamist Terrorism". En: ROCKMORE, T. (ed.) *The Philosophical Challenge of September 11th*. Oxford: Blackwell Publishing, 2005.
- SIMMA, B. "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects". *European Journal of International Law* 10 (1) (1999). P. 1-22.
- SOFAER, A.D. "On the Necessity of Pre-emption". *European Journal of International Law*, 14 (2) (2003). P. 209–226.
- SOROS, G. *The Bubble of American Supremacy*. New York: Public Affairs, 2004.
- TOMUSCHAT, Ch. "Der 11 September 2001 und seine rechtlichen Folgen". *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 21–23 (2001). P. 535-545.
- VATTEL, Emer. "The Law of Nations or the Principles of Natural Law". En: MAY, L. (ed.). *The Morality of War*. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2006.
- WALZER, M. *Just and Unjust Wars*. New York: Basic Books, 1977.
- *Arguing about War*. Harrisonburg, Virginia: Yale University Press, 2004.
- WECKEL, Ph. "L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée". *Revue Générale de Droit International Public* 104 (1) (2000). P. 19-36.
- WEISBURD, A.M. *Use of Force: The Practice of States since World War II*. Pennsylvania State Univ. Press, 1997.