

PRESENTACIÓN

El texto que ahora entregamos constituye la plasmación en papel de la investigación desarrollada a lo largo de los últimos meses por los componentes del equipo de investigación vertebrado en torno al último acuerdo firmado entre el Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” y los profesores de la Universidad de Barcelona abajo firmantes.

En este sentido conviene remarcar que, fieles a nuestra filosofía, hemos considerado pertinente aprovechar esta oportunidad para ampliar de forma selectiva las aportaciones de expertos en la materia. De este modo, tanto el Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” como la Universidad de Barcelona se convierten en foco de atracción del debate sobre seguridad internacional que en su día nos llevó a iniciar esta fructífera colaboración.

El documento que ahora presentamos se divide en cuatro grandes bloques temáticos, todos ellos de enorme actualidad y trascendencia. El hilo conductor es la seguridad a escala mundial, con especial énfasis en el rol de las instituciones internacionales y del derecho dimanado de ellas. Pero, lejos de contentarnos en ese nivel de análisis, hemos estimado oportuno estudiar tanto las teorías previas a la elaboración del derecho positivo, por un lado, como también la aplicación sobre el terreno, en casos específicos, de esas normas, por otro lado. De esta manera, la imagen de conjunto ofrecida por este texto combina en las dosis adecuadas las aproximaciones normativa y empírica al estudio del escenario internacional.

Pere Vilanova

Josep Baqués

Barcelona, a 20 de junio de 2006.

Indice:

-LOS SUPUESTOS BÁSICOS DE LA TEORÍA DE LA GUERRA JUSTA, AYER Y HOY Josep Baqués (Universidad de Barcelona)	3
-THE UNITED NATIONS AT 60: RETREAT FROM UNIVERSALISM, PARALYSIS OF REFORM, AND TRANSNATIONAL VIOLENCE Fred Halliday (London School of Economics)	61
-PAZ Y SEGURIDAD COLECTIVA: VIGENCIA DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS Y EMERGENCIA DE NUEVOS PRINCIPIOS. Pilar Pozo (Universidad de Valencia)	84
- LAS FUERZAS ARMADAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Enrique Silvela Díaz-Criado (MINISDEF)	117

LOS SUPUESTOS BÁSICOS DE LA TEORÍA DE LA GUERRA JUSTA AYER Y HOY.

Josep Baqués (Universidad de Barcelona)

1. Introducción.

Cuando Hugo Grocio repasa los antecedentes de la moderna teoría de la guerra justa nos recuerda que, desde muy antiguo, los líderes políticos y/o militares de cada sociedad trataron de hacer más aceptable (para sus propias conciencias y ante los demás) las campañas militares que, indefectiblemente, emprendían. Según nos relata, el célebre Alejandro Magno atacó a los persas de Darío aduciendo su deber de “vengar las injurias” que estos últimos habían perpetrado contra los macedonios. Sin embargo, Grocio añade que este tipo de situaciones, por otra parte tan usuales, nada tienen que ver con una recta teoría de la “guerra justa”. Ya que, en el fondo, Alejandro fue guiado única y exclusivamente por su “ambición de gloria, de mando, de riquezas, a lo cual se añadía la esperanza de la gran facilidad concebida por las expediciones de Jenofonte y de Agesilao” (Grocio, 1925: III, 189). Lo que el ejemplo de Alejandro pone de relieve es que, normalmente, hasta los líderes dotados de una mayor agresividad sienten la necesidad de rebañar algunas ideas, conceptos o proposiciones vinculadas a la teoría de la guerra justa. Así pueden lograr algún tipo de legitimación para sus decisiones más discutibles (en el plano moral). Pero también que esta dinámica, de todo punto inevitable, pone en riesgo la credibilidad de la teoría misma, debido al uso interesado y potencialmente abusivo que de ella se hizo, se hace y probablemente se hará en años sucesivos.

En lo que respecta a los grandes pensadores de la antigüedad, es cierto que ocasionalmente hicieron alguna concesión al discurso de la guerra justa. Pero ni su carácter esporádico, ni el propio tenor del argumento nos permiten ubicarlos en la egregia situación de ser los antecedentes de la moderna teoría. Sin ir más lejos, Aristóteles, en su *Política*, alude a que una “guerra

naturalmente justa” es la que se hace contra “aquellos hombres que siendo ya de suyo nacidos para ser sujetos [léase siervos] no lo quieren ser” (Aristóteles, 1985: 46)¹. También se ha documentado que las campañas militares romanas venían precedidas de alguna consulta pública en la que aquéllas se analizaban desde el punto de vista de la justicia (enmarcada en su viejo *ius fetiale*). Pero la verdad es que hasta quienes más énfasis ponen en este hecho, reconocen al unísono que se trataba más bien de un mecanismo que pretendía garantizar cierta corrección formal (en la declaración de guerra, por ejemplo) así como la solemnidad requerida al caso, si bien dejaba mucho que desear como inquisición acerca del fondo de la cuestión, que es de lo que ahora se trata (v. gr. Von Elbe, 1939: 666-7; Kunz, 1951: 530)².

Entonces la cuestión remarcable es que, si bien hemos conocido guerras por doquier, desde los albores de la humanidad hasta hoy, la teoría de la guerra justa tiene, comparativamente, pocos siglos de vida. Léase bien. Ahora no aludimos a la posibilidad de que tal o cual estadista, o tal o cual estratega, hagan alguna alusión a dichos parámetros, construída *ad hoc*. Sino más bien al hecho de disponer de un cuerpo doctrinal coherente (al menos, internamente coherente) que ofrezca razonamientos (y, potencialmente, soluciones) con ánimo de ser aplicados a cualesquiera casos similares surgidos con posterioridad. Si nos acogemos a este criterio, algo más exigente, nuestra exploración retroactiva en busca de los primeros pasos de la teoría de la guerra justa puede detenerse en San Agustín. O en Santo Tomás. O en Francisco de Vitoria. Según algunos, incluso habría que esperar a la obra del propio Grocio... ¡en pleno siglo XVIII!, pero difícilmente encontraríamos un buen asidero teórico en épocas pretéritas y, en otros aspectos doradas, de la filosofía occidental.

¹ Sir James Mackintosh, erudito británico del siglo XIX (filósofo y político), señala en una *Introducción* a una de las ediciones del *Derecho de Gentes* de Emer de Vattel que Aristóteles habría escrito un *Tratado sobre el derecho de guerra*. Pero que nada más se supo del mismo. Así, pues, termina reconociendo la sospechosa parquedad del discurso que a la sazón nos legaron nuestros antepasados griegos y romanos, pese a las innumerables campañas militares en las que se vieron implicados (Mackintosh, 1836: xxi).

² Durante el largo período de tiempo que nos conduce hasta el momento presente, ha habido oscilaciones en la escrupulosidad de gobernantes y combatientes. Los griegos eran más brutales con los bárbaros (es decir, no helenos) que con los enemigos de otras polis. La Roma republicana (curiosamente) era más salvaje que la imperial (Vid. White, 1925: 47). Pero incluso estos hechos se refieren más al comportamiento una vez la guerra ya ha empezado que a la cuestión de las causas de la guerra.

La verdad es que este tipo de razonamientos, morales pero con indudable vocación de influir en el derecho internacional positivo *in fieri*, no acompañan a las guerras (como fenómeno) sino hasta épocas muy recientes y, como iremos viendo, con éxito sólo relativo. Ni que decir tiene que la ausencia de dicho cuerpo doctrinal facilita mucho las cosas al Alejandro de turno. Mientras que la profundización y divulgación del mismo aporta una tensión siempre incómoda (y, precisamente por ello, fecunda) al discurso político exclusivamente apegado a la solución de las cuestiones de Estado amparándose en criterios prudenciales de pura utilidad o de “necesidad”.

Por esa misma razón, o suma de razones, la tarea de un marco teórico adecuado para el estudio de la guerra justa es, ante todo, la de deslindar este tipo de equívocos, generalmente intencionados, separando adecuadamente el grano de la paja. Esa es la vocación del propio Grocio, así como de otros autores cuyas obras, algunas ya convertidas en clásicos, van a vertebrar este análisis. En efecto, tal y como recogen algunos prestigiosos comentaristas de la obra de Grocio, lo que impulsa al holandés a redactar el *De iure belli ac pacis* “es la emoción humana y cristiana que hace nacer en él la generosa ambición de construir el derecho de gentes para oponerlo como un dique, o por lo menos como un temperamento mitigante, al desenfreno bélico de la época tormentosa que le tocó vivir” (Gómez Robledo, 1989: 142). Estas primeras reflexiones nos invitan a considerar algunos de los parámetros más elementales de toda teoría de la guerra justa. Parámetros que habría que tener presentes a lo largo del resto de nuestra exposición:

-a) Toda teoría de la guerra justa se ubica en un punto intermedio, que no necesariamente equidistante, entre aquellas teorías pacifistas que consideran que la guerra justa es una *contradictio in terminis* y aquellas otras, explícitamente basadas en la lógica de la *realpolitik*, de acuerdo con las cuales la razón de Estado ni puede ni debe verse bloqueada por razonamientos morales abstractos. Eso significa, en primer lugar, que la teoría de la guerra justa niega ambos extremos (Struckmeyer, 1971: 53; Stettinius, 1980: 85).

Niega, ciertamente, tanto las utopías irenistas³ como aquella corriente de pensamiento que desde Tucídides hasta Kissinger, pasando por Maquiavelo o Hobbes, Bacon o Hegel, prefiere mirar hacia otro lado cada vez que algún crítico aporta una visión que va más allá de la mera conveniencia o utilidad política. Pero cabe añadir, en segundo lugar, que esta teoría se sitúa más cerca del primero de estos polos que del segundo. No lo llega a abrazar por cuanto, siendo empíricamente falaz, se trataría de una apuesta demasiado distante de la práctica. De tanta bondad que contendría, sería inútil para explicar y comprender el funcionamiento de la sociedad internacional⁴. Por lo demás, el grado en que finalmente esté cerca de dicho polo depende, lógicamente, de cada autor de referencia. Finalmente, en tercer lugar, esta aproximación se beneficia de su privilegiada ubicación. Su principal virtud radica en que al huir de todo maniqueísmo, conoce e integra en sus razonamientos tanto la ética como la política. Y lo hace sin confundirlas, pero sin la futil pretensión de ignorarlas (Fixdal y Smith, 1998: 287 y 307). Así obraron los teóricos de la guerra justa y así debemos leer sus obras. En este sentido, no puede decirse que ni San Agustín, ni Santo Tomás, ni Grocio⁵ elaboraran sus argumentos porque desconocían la naturaleza humana –y sus inclinaciones hacia el mal- sino que más bien los elaboraron como ponderada respuesta a las mismas. Como decía Vattel, “la justicia es inseparable de la sana política” (Vattel, 1820, III: 49).

³ Parecía que una versión actualizada de las mismas podía erigirse en los años 50 y 60 entre algunos Estados de los entonces llamados “no alineados”, a través de la asunción, más o menos modulada, del pacifismo de Gandhi (Miller, 1964: 275-6; Bull, 1979: 589). Pero la realidad se ha encargado de mostrar la ingenuidad de este tipo de posicionamientos. Cuanto menos en el escenario internacional (dejamos de lado su hipotética consideración como filosofía de vida individual).

⁴ Para una discusión del pacifismo desde la óptica de la teoría de la guerra justa puede ser útil acudir a Stettinius, 1980: 84-87. Los principales argumentos aducidos por el autor son los siguientes: a) el pacifismo ofrece una postura clara, pero con elevado riesgo de simplificar la realidad, al negarse a analizar, por principio, las causas de las guerras; b) en realidad, son muy pocos los que, ante un conflicto, dejan de analizar moralmente la posición de cada parte, y hasta de posicionarse en relación con los contendientes, ya que es difícil de aceptar que todo uso de la violencia en el escenario internacional sea igualmente legítimo o ilegítimo; c) en última instancia, la experiencia demuestra que los propios pacifistas suelen llevar a cabo ese tipo de juicios y, en ocasiones, llegan a pedir la intervención armada de alguna/s potencia/s en beneficio de quienes consideran víctimas de una injusticia; Y, en otro orden de cosas... d) aún suponiendo que las tres primeras proposiciones fuesen falsas, técnicamente hablando –y por paradójico que pueda parecer-, el pacifismo plantea un problema para la paz: al renunciar a toda violencia, renuncia a la disuasión y, con ello, fomenta la aparición de guerras.

⁵ Lauterpacht comenta de Grocio que éste se opone al realismo político no por idealismo sino por sentido común. No en vano, empíricamente hablando, ¿qué problemas ha resuelto a lo largo de la historia ese realismo desenfrenado? (Lauterpacht, 1975: 346).

-b) De lo anteriormente comentado se infiere que el objetivo de la teoría de la guerra justa no es justificar las guerras, pasadas o por venir. Más bien al revés, esta teoría constituye una tentativa de fiscalización a gran escala de unas y otras. La reputación que llegó a conseguir entre los intelectuales, años ha, trae causa de este hecho. En efecto, esta teoría está formada por unas directrices (*guidelines*) que “reflejan la sensibilidad humana acerca de la necesidad de limitar la guerra en base a propósitos morales” (O’Connor, 1974: 167). Y, desde luego, esta teoría es terriblemente crítica con el “sistema en el cual la guerra es considerada como el método de regulación de los litigios internacionales por el recurso de las oportunidades del combate y del derecho de la victoria” hasta el punto de constituir, según se ha dicho, su “negación” (La Brière, 1944: 104). Ese es, al menos, su espíritu. Lo cual no es óbice, por supuesto, para advertir que, de acuerdo con sus baremos, algunas guerras han sido o son justas. Pero otras tantas no superarán la prueba...

Por otro lado, también puede darse el caso de que algunas situaciones de flagrante injusticia internacional o, como veremos (y por las razones que veremos) de injusticia interna, puedan ser -siempre de acuerdo con estos parámetros- situaciones que contengan una invitación a la sociedad internacional (o en beneficio de alguno de sus miembros) para que actúen o intervengan en términos de guerra justa... incluso pese a sus reticencias *de facto*. Eso podría dar pie a la aparición de algún prejuicio contra este enfoque. Sin ir más lejos, el propio Walzer ha escrito que los primeros tratadistas cristianos estuvieron del lado del poder político (romano)⁶. Ahora bien, a renglón seguido admite que tenían bastante razón a la hora de afrontar esta espinosa cuestión en el modo en que lo hicieron: “pero sus defensores habrían

⁶ Es un lugar común en la literatura al uso que los primeros cristianos optaron por un pacifismo sin resquicios. Y que sólo algún tiempo después de la conversión de Constantino, una vez el cristianismo pasa a ser la religión de Roma, aparecen las primeras (y todavía muy imperfectas) teorías de la guerra justa. Siendo esto evidente, no lo es menos que dichas teorías siguen oponiéndose a la *realpolitik*, a las guerras sustentadas en la ambición del Príncipe y, en general, al empleo de la violencia amparado en meras cuestiones de utilidad o conveniencia. Por lo demás, algunos analistas apuntan que el propio dato histórico debe ser puesto en cuarentena para evitar mistificaciones. En efecto, según parece nunca hubo un rechazo frontal e indiscriminado al uso de la violencia digamos, “de Estado”. Lo que hubo es, a) en general, un insistente llamamiento a la perfección evangélica a través de la renuncia al mundo profano (milicia incluida, pero no sólo ella). Y, b) específicamente, una crítica latente a la prestación del servicio de las armas en un ejército que antes de la conversión de Constantino solía incurrir en casos de idolatría y de apostasía (La Brière, 1944: 24-25).

dicho, y me siento inclinado a coincidir con ellos, que hacía la guerra posible en un mundo en el que, a veces, era necesaria”. Es más, apostilla: “desde el principio, la teoría tenía una faceta crítica (...) tenían que negarse a combatir en guerras de conquista, y oponerse o abstenerse de las habituales prácticas militares de violación y pillaje tras ganar la batalla” (Walzer, 2004: 25). Pudiera decirse que la teoría de la guerra justa no se casa con nadie. Si bien quienes coyunturalmente la utilizan puede que sí lo estén.

-c) La teoría de la guerra justa no es, estrictamente hablando, derecho internacional, pese a que algunos de sus principios han sido incorporados a lo que en ocasiones aparece bajo el rótulo del “derecho internacional común” (v. gr. Verdross, 1982: 400)⁷. Y pese a que algunos de los autores que más han contribuido a su crecimiento indiquen que las tesis por ellos defendidas lo son de “derecho natural” (si bien no todos operan bajo esta convicción). Ello no obstante, su aspiración es la de servir de referente, de *lege ferenda*, para ir modificando en la línea indicada el derecho positivo vigente. Esto debe tenerse en cuenta ya que, sin perjuicio de las indicaciones que se puedan hacer relativas a la comparación entre la teoría de la guerra justa y dicho derecho, en ningún caso la pretensión de este análisis (ni de ningún otro que trabaje la teoría de la guerra justa) puede ser la usurpación del lugar que le corresponde al derecho positivo, ni a la legalidad internacional. Pero nuestra pretensión sí es la de discutir con ellos (cuando no haya coincidencia). Y la de realizar una crítica constructiva a los mismos, cuando eso se considere conveniente.

Con todo, no podemos olvidar con facilidad que las principales aportaciones de esta teoría al derecho internacional positivo se han visto oscurecidas a lo largo de varios siglos. Esa es la realidad. En verdad, se ha dicho que desde el siglo XVII hasta nuestros días hemos conocido un “largo proceso de hibernación del que no emerge sino al fin de la primera guerra mundial”, siendo eclipsada en el ínterin por una “doctrina de la razón de Estado” escasamente dispuesta a reconocer cortapisas (Gómez Robledo, 1989: 157). E, incluso, directamente, que en ese período que discurre entre los

⁷ Claro que el propio Verdross recuerda que, a medida que el derecho internacional positivo va asumiendo nuevas competencias ese derecho internacional común queda relegado al papel de mera doctrina.

tiempos de Grocio y la 1ª GM “había desaparecido la distinción entre *bellum iustum* y *bellum iniustum*. Todas las guerras eran de igual naturaleza: guerras” (Fernández Flores, 1983: 99), de modo que, como corolario de lo anterior, “la doctrina del derecho soberano de los estados a la guerra sin necesidad de justificación permaneció inalterada en los siglos XVIII y XIX” (Stettinius, 1980: 89). Ni que decir tiene que este extremo ha condicionado –y casi cabría decir coartado- la selección de autores que vertebran este análisis.

-d) Dadas las dificultades, ya citadas, para hallar buenos referentes teóricos en la antigüedad, en el presente análisis vamos a partir de Santo Tomás, con la confianza puesta en el modo en que él construye su argumento en la *Suma Teológica*, esto es, asumiendo que, en el tema que nos ocupa, recupera los supuestos agustinianos, citando literalmente a su precursor en muchos casos. La estrategia a seguir será la de ir hilvanando la teoría de la guerra justa sobre esta base, para posteriormente añadir los supuestos (y las reflexiones concomitantes) que otros pensadores van incorporando. En esta línea, cabe resaltar que si bien el núcleo inicial de pensadores de la guerra justa puede ser considerado, sin exageración, como vinculado a la tradición católica más clásica, no es menos cierto que su principal impulso posterior viene de la mano de cristianos que ni son católicos ni están consagrados a la vida religiosa (Grocio) en lo que bien podría definirse como un proceso de secularización de dicha teoría (Basdevant, 1925: 27; Gómez Robledo, 1989: 146)⁸. Por otra parte, tampoco hay que olvidar que en la actualidad está siendo sostenida con vigor por pensadores de otras confesiones (es el caso de Walzer, judío)⁹.

⁸ Grocio llegó a afirmar que el derecho natural tendría plena vigencia, aunque concediéramos que no hay Dios. Ocurre que, rectamente entendido, Grocio no cree que lo secular se oponga al Creador. Esto es, aunque las leyes de la naturaleza puedan ser defendidas al margen de la teología (lo cual es verdad), no puede inferirse de ello que nos aboquen a unas conclusiones diferentes de las que la teología postula (vid. en este sentido, Lauterpacht, 1975: 315-316).

⁹ J. Turner Johnson comenta que el enfoque de la tradición cristiana y el de Walzer tienen más puntos en común de los que les agrada reconocer a los propios interesados. Y no tanto porque Walzer sea seguidor, estrictamente hablando, de la primera. Sino porque la teoría de la guerra justa cristiana siempre habría tenido un componente hebraico-profético del tipo “Aquí hay una injusticia, por lo tanto, busquemos el modo de repararla” (Johnson, 1984: 314). Por lo demás, parece evidente, como se dijo más atrás, que Walzer también tiene presente esa tradición cristiana *lato sensu*, cuanto menos para dialogar con ella a la hora de re-construir su propia aproximación.

Lo que parece fuera de toda duda es que, a despecho de algunas diferencias en sus premisas, lo que los une supera lo que les separa (Johnson, 1973: 219; Fixdal y Smith, 1998: 286-7). Y que, en la medida que esto es así, podemos hablar de la existencia de una tradición o teoría de la guerra justa que sobrepasa biografías y épocas (Johnson, 1984: 310), caracterizada, precisamente, por su continuidad y por su identidad. Esto significa, además, que la teoría goza de cierta transversalidad (lo cual refuerza sus pretensiones de universalidad). De Grocio se ha dicho, con razón, que se dirige a todos los hombres que quieran reflexionar, ya sean educados o no; ya protestantes, ya católicos, luteranos o calvinistas” (White, 1925: 60-61). Ahora bien, también implica que sus puntos de partida son diferentes (los cristianos, más iusnaturalistas, si bien con interesantes matices internos; Walzer más hermenéutico). En todo caso, las líneas maestras de sus reflexiones son muy semejantes, así como el tipo de casos sobre los cuales trabajan unos y otros. Todo ello hace factible vertebrar este análisis del modo indicado en el punto anterior. Aunque al mismo tiempo exigiré, en su desarrollo, que vayamos haciendo las aclaraciones pertinentes con el fin de enfatizar las diferencias que puedan existir entre unos y otros.

2. Un marco para la teoría de la guerra justa: la distinción entre *ius ad bellum* y *ius in bello*.

La cuestión 40 de la Summa Teológica lleva por rúbrica *De bello* (De la guerra) y su primer artículo se titula *Utrum bellare semper sit peccatum* (Si es siempre pecado guerrear). Por lo tanto, la hipótesis de la cual parte Santo Tomás es que, en principio –a modo de presunción *iuris tantum*–, guerrear no es lícito, sino pecado. Es el mismo modo en que Agustín de Hipona enfocó la cuestión ocho siglos antes que él. Claro que, como su antecesor en la materia, deja la puerta abierta a la posibilidad de que algunas guerras, cumpliendo ciertos requisitos, sean moralmente admisibles. Pero del encabezamiento se deduce lógicamente que esos supuestos no pueden ser en ningún caso la norma, sino la excepción.

Así las cosas, ¿cuáles son esos requisitos? El texto muestra cierta prudencia por parte de su autor. Puede observarse por cuanto exige algún requisito subjetivo para iniciar la exposición de posibles supuestos de justicia. Eso incumbe a quién está legitimado para declarar una guerra. De acuerdo con su teoría sólo lo estaría el Príncipe, es decir, en sus propias palabras, quien “está al cuidado de la república” y ostenta la responsabilidad de “defender el interés público” contra los “enemigos externos” (Tomás de Aquino, 1959: 1075). Cualquier otro individuo o grupo carece de dicha potestad, por lo cual sus pretensiones pueden ser ventiladas de acuerdo con otras opciones, distintas del derecho de la guerra. Porque su legitimidad como partes de tal guerra quedaría impugnada desde el primer momento¹⁰.

Seguidamente, Santo Tomás alude a la necesidad de que exista una causa justa. Propiamente hablando, esa causa o causas constituyen lo que hoy damos en llamar *ius ad bellum* y, por consiguiente, el resto de este análisis va a pivotar sobre estos aspectos. Por ese motivo, tendremos ocasión de detenernos en cada una de ellas. De hecho, la cuestión de la causa justa encierra en sí misma la pregunta básica que todos nos planteamos al tratar de posicionarnos ante una guerra (ya sea pretérita, actual o meramente potencial). Pero, por lo pronto, podemos adelantar que en la *Suma Teológica* aparecen hasta tres causas justas, si bien escasamente deslindadas¹¹. En el párrafo dedicado a exponerlas, sin solución de continuidad, se citan la venganza¹² de

¹⁰ En realidad, uno de los más graves problemas de la época era el de la violencia “privada”, sustentada por señores territoriales (con o sin título). En este punto, la doctrina tomista era oportuna y puede decirse que tuvo éxito: en poco tiempo las “guerras privadas” fueron reducidas a la insignificancia (Miller, 1964: 255). Hoy este argumento podría extrapolarse a tantos y tantos “señores de la guerra” que hacen imposible la convivencia en muchos *Estados fallidos* o, simplemente, Estados *in fieri*, a lo largo y ancho del orbe. Otra consecuencia de la teoría de Santo Tomás, en este punto, es que quienes empuñan las armas sin ostentar soberanía no pueden ser tratados con arreglo al derecho de guerra, sino como delincuentes. En ello insistirá, bastantes años más tarde, Heineccio, aludiendo tanto a “piratas” como a colectivos que, por motivos ideológicos, se dedican a desestabilizar un país (vid. Heineccio, 1837, II: 153).

¹¹ En la *Suma Teológica* los tres elementos aparecen yuxtapuestos, hasta el punto de poder generar alguna confusión. Sin embargo, San Agustín los distingue. Como también se hace en el “Decreto” de Graciano, casi coetáneo de Santo Tomás.

¹² Vitoria interpretará este texto de Santo Tomás como “rechazar y vengar”, dándole así el matiz necesario para que efectivamente comprenda todos los casos (Vitoria, 1963: 224). Vattel indica que, en este contexto, “vengar” es “perseguir la reparación de la injuria, si es por su naturaleza reparable”. En caso de que no lo sea, deriva hacia la obtención de una “justa satisfacción” (Vattel, 1820, III: 33).

las injurias¹³, las que tienen por fin castigar a un pueblo que descuida vengar lo ímprobablemente realizado por los suyos o las que se declaran contra un pueblo que no devuelve lo que ha quitado por injuria¹⁴.

Finalmente, Santo Tomás exige el cumplimiento de un tercer criterio para sopesar la justicia de una guerra. Se trata de lo que él define como la “recta intención de los combatientes”. Básicamente, los atentados contra esta corrección en el *modus operandi* de los beligerantes provienen, según recoge el texto, de la “codicia” y/o de la “crueldad”¹⁵. Con ello, también se está inaugurando el análisis crítico de lo que hoy denominamos *ius in bello*, esto es, el derecho aplicable a una guerra ya iniciada. Nótese que esta cuestión goza de una considerable autonomía con respecto a la presencia o no de causas justas. Al menos formalmente. Porque, ciertamente, es posible imaginar una guerra respetuosa con el adversario y sus bienes (territorios, inmuebles u otros bienes) que se haya iniciado sin causa justa. Como también una guerra justa *ab initio*, pero que termine derivando en prácticas proscritas por la interpretación tomista de la ley natural.

¹³ En opinión de Vattel, el término “injuria” debe ser leído, en la tradición clásica del *ius ad bellum* en su sentido más estricto, esto es, como un atentado contra un derecho perfecto o exigible a terceros (Vattel, 1820, II: 15). En la misma línea los comentaristas contemporáneos (v gr. Gómez Robledo, 1989: 150).

¹⁴ En realidad, este párrafo está construido a partir de la 83 *quaestionum* del agustino *Contra Faustum* y, tal como nos muestra la lectura del original de San Agustín, se trata de una justa causa básica (vengar injurias) y de la cita ulterior de dos de sus modalidades no autoevidentes, porque ambas van más allá del mero supuesto de la legítima defensa.

¹⁵ Una parte de la literatura surgida al respecto señala que el tercer criterio de Santo Tomás se refiere a los “motivos” de la guerra (Fixdal y Smith, 1998: 199). Lo cual puede derivar, a su vez, de la expresión “recta intención” arriba citada. Pero eso no es exacto. Los motivos quedan mejor encuadrados en la justa causa (2º criterio). Ahora bien, este tercer criterio nos puede ayudar a protegernos de posibles causas escondidas (no explícitas y no justas) que, indirectamente fomenten (o hasta conlleven) abusos contra civiles, prisioneros de guerra, infraestructuras económicas, bienes religiosos, etc. de nuestro antagonista. Bien pudiéramos equiparar, pero sólo en este caso, los “motivos” y la “rectitud de intención” agustino-tomista. Tal pudiera ser la interpretación de Vattel, quien también distingue entre “justas causas” y “motivos”. A su entender, los segundos se refieren a cuestiones de prudencia política (no jurídicas). Ocurre que, en el extremo, pueden llegar a “viciar” una guerra inicialmente justa. Un ejemplo sería el de un país agraviado que emplea ese pretexto para conquistar o, literalmente, destruir, al enemigo -más allá de lo indispensable para exigir su derecho- (vid. Vattel, 1820, III: 36). El caso es que seguimos estando ante una suerte de “causa-oculta-no-justa”. Entre los textos más cercanos a la actualidad, podemos hallar una buena explicación en La Brière. De acuerdo con su opinión, el tercer criterio tomista englobaría dos cosas diferentes, pero ambas exigibles: la recta conducta de los beligerantes una vez abiertas las hostilidades (v. gr. La Brière, 1944: 48 y 76). Y, ciertamente, la presencia de la prudencia como dato complementario –que no equiparable– al *ius ad bellum*. Esa prudencia puede demandar que el ofendido no ejerza su derecho, en casos extremos (idem.,: 94).

Lo relevante es que, a ojos de Santo Tomás, cuando se dé este último supuesto, la guerra parece quedar afectada por una suerte de injusticia sobrevenida. En sus propias palabras: “puede suceder que, siendo legítima la autoridad que declara la guerra y la causa justa, sin embargo, por intención prava se vuelva ilícita” (idem, 1076). Lo que parece evidente es que los teóricos de la guerra justa son muy conscientes de los problemas que siempre plantea la guerra. Y, por ello, tratan de evitar que la pasión que despierta la convierta en una guerra total. (O’Connor, 1974: 169). De hecho, podría decirse que la guerra total es injusta por definición, de acuerdo con esta teoría, con independencia de cual sea el móvil que la propició.

En resumen, la teoría expuesta en la *Suma Teológica* no goza, ni mucho menos, de la extensión y de los matices que luego podremos ver expresados en las obras de Vitoria, Grocio o Vattel. Probablemente debido a su elevado nivel de abstracción (Johnson, 1984: 314). Pero su mayor utilidad estriba en que aporta el adecuado deslinde entre los diversos aspectos a tener en cuenta para evaluar moralmente cada conflicto. Es más, debemos concluir que este enfoque parte de que cada uno de los tres requisitos mencionados constituyen una condición necesaria, si bien no suficiente, para garantizar la justicia de la guerra. Lo cual es tanto como decir que el listón queda muy alto, ya que la historia muestra la facilidad con la que una justa causa acaba puesta en entredicho debido a los excesos de los beligerantes.

Una vez asumido este marco, estamos en disposición de profundizar en el análisis de las diversas causas justas.

2.1 El supuesto básico de guerra justa: el derecho a la defensa propia

La cuestión de la legítima defensa constituye el paradigma y, además, el punto de partida de la teoría de la guerra justa. Probablemente por el grado de consenso que puede aportar al discurso. Consenso no absoluto, como antes se dijo, pero sí significativo. Francisco de Vitoria reitera en varias ocasiones que “es lícito repelar la fuerza con la fuerza” (v. gr. Vitoria, 1963: 242). Creo que

puede tratarse de una afirmación razonable, pero no necesariamente de una afirmación indiscutible. De hecho, a la misma se contraponen algunos fragmentos de las sagradas escrituras. Sobre todo el muy socorrido párrafo del evangelio de San Mateo: “Si alguno te hiriere en la mejilla derecha, preséntale la izquierda. Yo os mando no resistir al mal” (Mt,5). Pues bien, como ya hiciera el de Hipona, Vitoria recuerda como contrapunto las palabras de Juan Bautista a los soldados: no les dice que abandonen las armas, sino tan sólo que no maltraten ni hagan injuria (Luc,3). Y, como ya dijese el de Aquino, Vitoria añade a su respuesta que “la ley evangélica no prohíbe nada que sea lícito por ley natural” (Vitoria: ídem). En esta línea, repelar una agresión es de justicia conforme a la ley natural, común a todos los hombres, países y religiones. Así que ni el evangelio ni nadie puede, en rigor, oponerse a ello. Y, según su lectura, no lo hace¹⁶.

Ahora bien, las referencias al carácter injurioso o no del ataque sufrido son decisivas. En realidad, el derecho de legítima defensa no consiste en defenderse siempre que se es atacado. Sino siempre que se es atacado injustamente. Quien nos agrede debe estar vulnerando el derecho. Por ejemplo, no hay derecho de legítima defensa contra quien nos aplica una sanción, dado un comportamiento previo anti-jurídico, por nuestra parte¹⁷. Todavía más, Vitoria exige, para activar este derecho, que las injurias sean graves, además de ilegítimas. O, dicho con sus propias palabras: “no es lícito castigar con la guerra por injurias leves a sus autores, porque la calidad de la pena debe ser proporcional a la gravedad del delito” (Vitoria, 1963: 250). Se trata de una restricción de indudable importancia práctica que todavía hoy es empleada entre los avaladores del derecho de legítima defensa, sin duda para evitar un empleo de la fuerza abusivo, o quizá demasiado precipitado, por parte de los ofendidos.

¹⁶ Obviamente, son varios los pasajes del Nuevo Testamento que pueden contrapesar el texto de Mt, 5. A título de ejemplo, y sin necesidad de reproducir aquí su contenido literal, vid. Luc, 3, 14; Hechos, 10, 1-8; Mt, 15, 22; Luc, 14, 31-42; Luc, 22, 35-38; Juan, 19, 9-11; y Rom, 13, 1-7.

¹⁷ Esto se ha convertido en doctrina. Vattel la elabora teniendo en cuenta las diferentes posibilidades, por ejemplo cuando señala que una guerra defensiva no es justa por definición. Puede ser injusta, pese a las apariencias, si el enemigo nos ataca para reparar una injuria previa cometida por nosotros en su contra. Ahora bien, si reparada esa injusticia (por nuestra parte) el enemigo insiste (más allá de lo que razonablemente implique su derecho) entonces la guerra defensiva pasa a ser justa (vid. Vattel, 1820, III: 40-41).

Por otro lado, y a fin de evitar cualquier duda que se pudiera plantear en términos de *ius ad bellum*, Vitoria explicita hasta tres supuestos comunes en la época que en ningún caso permiten cimentar un argumento favorable al inicio de las hostilidades. A saber, no es guerra justa la que se inicia alegando “diversidad de religión”, o bien por “el deseo de ensanchar el propio territorio”, o bien para “la gloria o el provecho particular del príncipe” (Vitoria, 1963: 247-8). *Mutatis mutandi*, se trata de restricciones perfectamente aplicables a los conflictos de nuestros días. Todas ellas son guerras de conquista en su sentido clásico. En estos casos, no mediando ningún acto contrario a derecho por parte del Estado en cuestión, el texto contiene una invitación a respetar su culto, sus riquezas y su independencia.

No muy distinta es la aproximación de Hugo Grocio. Lo que ocurre es que, a diferencia de Vitoria, es muy característico que los textos del holandés estén recubiertos de una retórica particularmente áspera sobre los aspectos fenomenológicos de la guerra, siempre calificada de “horrenda”. Por ello, sólo se pueden empuñar las armas en caso, dice, de “suma necesidad” o de “verdadera caridad” (Grocio, 1925, III: 249)¹⁸. Y todo ello habida cuenta de que antes se haya cometido una “injuria”, que vuelve a ser el requisito mínimo indispensable del que partir (Grocio, 1925, I: 258)¹⁹. Su tarea, como ya le sucediera a su antecesor, consiste en distinguir la necesidad moral de la mera utilidad política. Así, en caso de que un país sea atacado sin motivo aparente

¹⁸ Los textos de Grocio respiran una aversión visceral a la guerra. Por eso dice que la postura más adecuada, para un buen cristiano es, efectivamente, no luchar. Máxime en el caso de los civiles. Sin embargo, quien esto piensa también aduce que es elogiosa la postura de quien arriesga su vida –y quizá mate– por defender de las agresiones a los miembros más endebles de su familia (Grocio, 1925, III: 263). La misma lógica es trasladada al Estado, cuando tiene que defender a aquellos de sus súbditos que han depositado/delegado en él dicha tarea (“justa tarea”, en definitiva). En efecto, si bien a veces destaca que “es más digno de alabanza el que prefiere dejarse matar a matar” (Grocio, 1925, I: 266), eso no le sirve cuando está en juego la supervivencia del grupo, de modo que su aplicación debe restringirse cuando hablamos de “aquellos cuyo deber es librar a los demás de toda violencia” (idem). -En la misma línea vid. Fernández Flores, 1983: 94-.

¹⁹ Por cierto que Grocio salva el escollo planteado por Mt, 5 mediante una interpretación literal, muy inteligente, del mismo: si a uno le dan una bofetada, efectivamente, puede poner la otra mejilla. No es deshonoroso que así obre, dice Grocio. Y obra de acuerdo a la voluntad de Dios. Es más, no es lícito matar para evitar o vengar una bofetada (Grocio, 1925, I: 269). Ahora bien, sí lo es cuando la ofensa lo es contra nuestra vida y no sólo contra nuestra mejilla. Por otra parte, gustaba de plantear una sencilla analogía para abocar a los más pacifistas a una suerte de *reductio ad absurdum*. Y es que, ¿no podríamos hacer la misma interpretación radical que ellos cuando analizamos el papel de las fuerzas de orden público interno? ¿acaso no van los policías armados? ¿querrían de verdad erradicar todos los uniformes y armas de la faz de la tierra? (White, 1925: 54).

(es decir, al margen de su previo comportamiento en el escenario internacional) la respuesta correcta es la guerra defensiva. Pero lo que de verdad le preocupa a Grocio es que la práctica de su época no va por ese camino sino que, bien al contrario, muestra un exceso de sensibilidad por parte de los Estados, así como una perversa tendencia a plantear en términos de justicia campañas ajenas a la misma. Por ello, como Vitoria, se siente tentado no ya a dedicar muchos esfuerzos a justificar la guerra defensiva sino, antes bien, a censurar *ab initio* los casos que incurren en cualquiera de las dos desviaciones antedichas.

Así, por una parte, excluye las expansiones *manu militari* acontecidas previo alegato de la necesidad de ampliar las tierras de un Estado, ante el crecimiento de su población, pues ninguna culpa tienen sus vecinos de ese hecho (Grocio, 1925, III: 194-195). Eso condena toda doctrina de *Lebensraum*, habida y por haber. Por otra parte, también excluye de la justicia las guerras iniciadas por el mero temor a ser atacado por terceros, incluso cuando dicho temor vaya de la mano de un rearme cierto por parte de esos enemigos (ídem: 193). En tales casos, existen otras recetas, diferentes de la guerra, para apaciguar los ánimos²⁰.

Por lo demás, hay una característica de la obra de Grocio que, sin oponerse a la de sus antecesores, le caracteriza especialmente. Se trata del énfasis que siempre pone en el hecho de que, cuando media una justa causa para llevar a cabo una guerra defensiva, ese criterio vale para el ofendido y para el resto de Estados de la sociedad internacional. Es decir que, siendo rigurosos los criterios que han de servir para evaluar la justicia de una causa, una vez advertida la misma, cualquiera tiene derecho a iniciar las hostilidades (o a sumarse lícitamente a las mismas) en ayuda del ofendido. Esta premisa terminará siendo doctrina general en su obra, con lo cual es aplicable ante la aparición de cualquier justa causa que en verdad lo sea: “las causas que son justas para aquel cuya cuestión se trata, las mismas son justas para aquellos

²⁰ Dando muestras de lo que se dijo al inicio de este análisis, los teóricos de la guerra justa están lejos de ser meros idealistas. Grocio propone una suerte de teoría del equilibrio de poder, útil en casos como éste. Es decir, ante el rearme del adversario, no es lícito responder con la apertura de hostilidades, pero sí lo es proceder a nuestro rearme. Esta fue, en realidad, la situación geopolítica generalizada en Europa a partir de la paz de Westfalia (1648)... un año después de la muerte de Grocio.

que prestan auxilio a otros". Y eso, lo deja bien claro, con independencia de que exista o no un tratado internacional de defensa colectiva que los una (Grocio, 1925: III, 237 y 244).

Vattel, por su lado, no hace más que reiterar los postulados esenciales de la obra de Grocio respecto al particular. En su misma línea, apunta que "toda nación, lo mismo que todo hombre, tiene derecho a no consentir en que otra atente contra su conservación, contra su perfección y la de su estado, es decir, que tiene derecho a ponerse a cubierto de toda lesión, y este derecho es perfecto, puesto que se da para satisfacer una obligación natural e indispensable" (Vattel, 1820, II: 61). Nótese que la analogía con los individuos no es plena. Porque un individuo puede tener un derecho a garantizar su autoconservación. Mientras que esa misma conducta "es un deber para una Nación, y uno de sus deberes más sagrados" (Vattel, 1820, III: 40).

Pero, ¿incluye este principio, en sí mismo tan evidente, el derecho a emplear la fuerza? Para Vattel parece obvio, puesto que "cuando no podemos usar de coacción para hacer respetar nuestro derecho, su efecto es muy incierto" (Vattel, 1820, II: 61). Claro que sólo como *ultima ratio*: "los caminos de la fuerza son un triste y desgraciado recurso contra los que desprecian la justicia y desoyen la razón; pero al fin es preciso valerse de este medio cuando cualquiera otro es inútil" (Vattel, 1820, III: 30). De la misma manera, cuando otros países son atacados injustamente, surge no ya un derecho sino un deber de acudir en su defensa, con una lógica limitación que a su vez deriva de las posibilidades reales de cada Estado. Porque tampoco se trata de inmolarse política y/o militarmente –ambas cosas están estrechamente ligadas- en el altar de la causa justa de los demás.

El argumento, por ende, deviene coherente, pero complejo. Efectivamente, "cuando un Estado viene a ser atacado injustamente por un poderoso enemigo que amenaza oprimirlo, si podéis defenderle *sin exponeros a un gran peligro*, no hay duda que *debe hacerse*"²¹. Qué sea un gran peligro

²¹ Vattel indica que estos contenidos lo son de derecho natural, pero que no están siempre avalados por la costumbre internacional. Se trata de un caso interesante que nos permite deslindar, por vía de ejemplo, ambas lógicas, tantas veces confundidas. En realidad, lo que Vattel advierte es que "entre los antiguos", lo normal era acudir sólo en auxilio de quienes están

deberán decidirlo en cada caso los implicados. Esto es así porque va a depender del estado de las finanzas, de los ejércitos y hasta de la situación política interna de cada Estado (no es algo que se deduzca automáticamente del agravio que, en términos objetivos, tengamos planteado). Por ello existe una evidente y muy explícita discrecionalidad (que no aleatoriedad) en la aplicación de la norma. Lo cual no es óbice para que nos recuerde que ese deber de asistencia deriva de lo que él considera es una “ley inmutable y eterna de la naturaleza”, esto es, “el deber de socorro a terceros *sin descuidar los deberes hacia sí mismo*” (Vattel, 1820, II: 6-7; los subrayados son míos, en todos los casos)²².

2.2. La “agresión indirecta”

Empleo intencionadamente un rótulo actual para referirme a una teoría con mucha alcurnia, si bien expuesta las más de las veces con excesiva parquedad. Su fundamento, pese a todo, está claro. Los Estados tendrían una suerte de culpa *in vigilando* lo que hacen quienes están bajo su jurisdicción. Luego podrán discutirse los pormenores del principio en sí. Pero, por el momento, es importante tomar buena nota del mismo. Se trata de un axioma que aparece claramente expuesto en la trilogía tomista: éste aludía al castigo de un pueblo que “descuida vengar lo ímprobablemente realizado por los suyos” (vid. supra). Y eso es lo que reitera, en términos harto semejantes, Francisco de Vitoria: es lícito “castigar a una ciudad o nación que no se cuida de reparar el daño causado por sus súbditos” (Vitoria, 1963: 243). De hecho, aunque no desarrolla las posibilidades de este argumento en su relección *De iure bello*, que es en verdad la que está vocacionada a tratar del *ius ad bellum*, algunos

unidos por un “tratado de amistad”. Lejos de conformarse con ello, Vattel cuestiona el carácter cicatero de la práctica internacional (Vid, especialmente, Vattel, 1820, II: 27-28). Ni que decir tiene que razonamientos similares se pueden hacer a la luz de la situación actual: la Carta de las Naciones Unidas ha recogido el “espíritu de Vattel” (valga la expresión), pero la práctica, mayormente, sigue el mismo camino que el de “los antiguos”.

²² Como en él es habitual, Vattel no duda en enriquecer su argumentación deontológica empleando una metodología consecuencialista. En este caso, señala que quien ahora auxilia a un tercero en apuros “puede él mismo verse en la necesidad de socorro, y por consiguiente, poner en vigor ese espíritu de asistencia mutua es trabajar en la salud de su propia nación” (idem: 8). Pero es preciso notar que se trata de argumentos –literalmente- de refuerzo, estipulados más para convencer a sus lectores de que las leyes de la naturaleza también rebosan sentido común que para sustentar por sí mismos ningún postulado.

de los supuestos de intervención legítima en América hallados en *De Indis* parecen ser deudores de este criterio. Y, como enseguida se verá, el caso no está exento de polémica.

Ocurre que tras negar hasta siete falsos justos títulos²³ en base a los cuales se trató de legitimar la colonización del nuevo continente, Vitoria admite hasta 6 justos títulos que permiten el control político español sobre aquellas tierras. Y, en lo que ahora nos ocupa, pueden ser relevantes el 1º y el 2º de la nueva lista. Se trata, respectivamente, de una vulneración del derecho de “sociedad y comunidad natural” y de una vulneración del “derecho de predicación”. En ambos casos, Vitoria entiende que la única obligación de los nativos era la de permitirnos a los españoles el derecho de “recorrer aquellas provincias y permanecer allí”, ya sea con fines comerciales²⁴, o de proselitismo, y siempre que los españoles nos aviniéramos, por supuesto, a respetar las leyes locales, a no imponer nada por la fuerza –tampoco la religión, por cierto– y, en general, a no causarles “ningún daño” a los legítimos detentadores del poder político local (Vitoria, 1963: 219). Pues bien, estos supuestos son relevantes para la discusión de esta justa causa porque Vitoria advierte, en algún momento, que los atentados –violentos– contra este derecho natural de los “huéspedes” (cuyo contenido específico consiste en ser tratados con “humanidad y cortesía”) pueden provenir ya de los “jefes”, ya del “pueblo

²³ Citados sumariamente, se trataba de 1) el dominio del orbe por parte de quien ostenta el título de Emperador; 2) la autoridad del Papa sobre idéntico contexto; 3) un presunto derecho de descubrimiento; 4) la evangelización forzosa; 5) frenar los pecados (en general) de los nativos; 6) la elección o aceptación expresa (sólo aparentemente) voluntaria por parte de los nativos y, en fin, 7) una donación especial de Dios. Todos ellos son descartados por Vitoria como argumentos imperfectos o, directamente, falaces si de lo que se trata es de avalar moralmente (y jurídicamente) la conquista de América.

²⁴ Grocio lo discutirá, algunos años más tarde, denunciando que Vitoria fue poco preciso. En su opinión, una limitación de estas actividades sólo sería una injuria si, realmente, esa comunidad nativa de referencia tuviera por costumbre ofrecer tal posibilidad a cualquier extranjero (pacífico), “promiscuamente”, como señala Grocio. Pero no en el caso de que se trate de una actividad ya regulada y, en su caso, libremente concedida a otros extranjeros, pues “en la negación de un beneficio no hay injuria” (Grocio, 1925, I: 309 y 310). De todas formas, hay que notar que la tesis de Vitoria, después de ser debilitada por Grocio, terminó definitivamente arrinconada por otros teóricos de la guerra justa más cercanos a nuestros días. Así, Heineccio opina que el derecho de libre comercio en territorio extranjero, simplemente, no es un derecho *perfecto*. Siendo la regla general que “no es lícito tomar las armas porque le nieguen a uno un derecho imperfecto o deber de humanidad”, no queda más remedio que excluir esta motivación de los supuestos de guerra justa. Eso sí, a modo de rescoldo de la teoría de Vitoria, el mismo Heineccio todavía lo admite, por vía de excepción –en casos de extrema necesidad para quien reclama ese derecho, o de garantía de que se llevará a cabo “sin daño alguno” para el Estado-anfitrión– (Heineccio, 1837, II: 153). Pero la sensación es que a medida que la teoría de la guerra justa se va puliendo, estos supuestos generan menos aquiescencia.

mismo” (ídem: 228). Ahora bien, esta segunda hipótesis no exonera al poder político local de sus obligaciones a la hora de mantener bajo control la violencia ejercida por los suyos contra los derechos de súbditos o intereses ajenos. Y, si son negligentes en este punto, puede surgir un derecho de guerra justa en beneficio del Estado del que son nacionales dichos súbditos²⁵.

Pero tenemos que esperar a la obra de Grocio para obtener la formulación más contundente y clara de este principio. Su tenor es el siguiente: “El que *sabe* se delinque, que *puede* y está obligado a prohibirlo y no lo prohíbe, él mismo delinque” (Grocio, 1925, III: 156; *itálicas mías*). La razón de este argumento estriba en que, no siendo así, algunos Estados podrían actuar ilícita e impunemente contra los intereses ajenos sirviéndose de civiles, de grupos irregulares y, en general, de gentes que no forman parte de su estructura organizativa. De esta manera, siempre podrían argüir que el asunto no va con ellos, o que no han dado ninguna orden. Lo que los clásicos pretendían, en última instancia, era luchar contra esta suerte de fraude de ley.

Importante es observar que Grocio señala —e insiste mucho en el texto— ciertos requisitos a demostrar para que pueda iniciarse una guerra justa contra un Estado que no frena a aquellos de sus súbditos empeñados en atentar contra los derechos (personas, bienes) de sus vecinos. En primer lugar, la conciencia clara de que existe una vulneración (grave) de los derechos de terceros y, de que quienes contravienen el derecho operan desde su territorio. En segundo, mala fe (dejación, negligencia, complicidad, encubrimiento, apoyo más o menos velado...) por parte del Estado anfitrión de tales delincuentes. Es decir que, pudiendo atajar la injuria, permite su continuidad (como mínimo; vale lo mismo, *a fortiori*, si fomenta esas acciones). Con todo, la doctrina de Grocio

²⁵ El argumento, vista la cruda realidad americana de la época, puede ser leído como una argucia para terminar justificando la invasión de aquellos parajes. La verdad es que, llegados a este punto, Vitoria le da un “tirón de orejas” nada desdeñable a las autoridades españolas de su época, cuando escribe, en referencia a ese caso específico: “temo no haya ido la cosa más allá de lo que el derecho y la licitud permitían” (Vitoria, 1963: 229). Una vez más, entonces, el argumento no es implausible. Y una recta observación del mismo podría ser útil en términos de que cada Estado tratara adecuadamente a los extranjeros que operan en su seno por cualesquiera motivos. Pero, los abusos que la práctica ha conllevado pueden enturbiar la teoría. Vitoria era muy consciente de ello. Y él mismo lo indica, valientemente. En este sentido, los elogiosos comentarios de uno de sus exegetas: “es bien conocida la independencia de criterio de Vitoria, quien no retrocedía ni ante el Emperador ni ante el Papa, cuando estimaba que no tenían razón en sus pretensiones” (Gómez Robledo, 1989: 89).

es muy equilibrada y aparece repleta de límites. Una vez más, se trata de no conceder manga ancha al Estado ofendido.

Por una parte, antes de iniciar hostilidades deben darse diversas opciones al Estado que ampara físicamente (y, a buen seguro, ideológicamente) a los agresores. Grocio señala dos posibilidades que exoneran de toda responsabilidad al Estado-santuario: a) capturar y castigar él mismo (de acuerdo con sus leyes) a los agresores, a requerimiento del ofendido –ya que no lo hizo antes de oficio; o b) entregarlos al Estado ofendido, para que proceda de modo similar (Grocio, 1925, III: 160). Pero tal es su aversión a la guerra -aún creyéndola justa- que todavía añade, más a regañadientes, una última solución de compromiso, c) expulsar del propio país a los infractores (con lo cual cabe la posibilidad de que hallen cobijo en algún otro lugar). Nótese que se trata de una salida no plenamente satisfactoria, pero cuya activación ya podría impedir el nacimiento de un *ius ad bellum* por parte del estado ofendido, lo cual no es poco (Grocio, 1925, III: 168).

Por otra parte, exige dos cautelas relevantes. A saber, que esos males o bien se estén cometiendo en ese momento, o bien se hayan cometido hace poco (dando a entender, que todavía sea factible su repetición, o que pueda calcularse que estamos ante un paréntesis, pero dentro de una acción continuada). No vale para el caso iniciar una campaña militar alegando agravios claramente preteridos²⁶. Así como extremar el cuidado debido a los civiles inocentes del Estado que ampara a esos grupos irregulares, pues quizá no hayan consentido en tal política. Esa posibilidad es digna de ser tenida en consideración aún hoy, especialmente en países no democráticos. Y habría que tenerlo muy en cuenta en las operaciones internacionales que poseen, de forma más o menos explícita, una vocación similar a la aquí apuntada. Pues nos obliga a extremar las normas de cuidado vigentes, en términos generales.

De todos los citados, Vattel es quien más apura el argumento para recoger con claridad los dos supuestos básicos frente a los cuales podría

²⁶ Grocio emplea una metáfora bien inteligible: “si es justo recibir honores y premios póstumos por los méritos de los mayores, por eso no es justo que sean también castigados por los pecados de ellos; pues tal es la materia del beneficio, que puede conferirse a cualquiera, pero no así la de la pena” (ídem: 174).

aducirse esta segunda causa de guerra justa, deslindándolos. Así las cosas, el primer caso acogería la sanción contra el Estado que permite reiteradamente que, dentro de sus fronteras, sus propios súbditos ejerzan una coacción física sistemática contra los súbditos de una nación vecina (lo cual está más cerca del *casus belli* anteriormente alegado por Vitoria). Pero, seguidamente, aborda el supuesto, algo más reciente en términos de cronología histórica, del Estado que “por sus costumbres, y por las máximas de su gobierno, acostumbra y autoriza a los ciudadanos a merodear, a maltratar indiferentemente a los extranjeros, y a *hacer incursiones en los países vecinos*” (Vattel, 1820, II: 88; el énfasis es mío). Este segundo sub-tipo está más cerca, en cambio, de los presupuestos grocianos.

Además de ser un poco más preciso en la construcción de sus razonamientos, en este punto Vattel también resulta ser, como casi siempre, quien señala de un modo más vehemente las conclusiones que se derivan de esta teoría. Como acostumbra, sus textos rezuman una mayor resolución, sin contravenir los de sus precursores sino, en todo caso, con la mirada puesta en reforzar sus tesis. Merece la pena citar un párrafo completo:

“Pero por otra parte la nación o el soberano no debe sufrir el que los ciudadanos causen injuria a los súbditos de otro estado, y mucho menos que ofendan a éste; (...) ningún soberano debe permitir que los que están bajo sus órdenes violen los preceptos de la ley natural, que defiende toda injuria, (...) si un soberano que pudiera retener a sus súbditos en las reglas de la justicia y de la paz, sufre que maltraten a una nación extranjera, en el cuerpo o los miembros de ella, no hace menos agravio a la nación que si él mismo la maltratase” (Vattel, 1820, II: 82-83)²⁷.

²⁷ De nuevo los criterios utilitaristas son empleados para reforzar un discurso primigeniamente basados en la lógica de los deberes, cuando Vattel sostiene que “si soltáis la brida a vuestros súbditos contra las naciones extranjeras, estas os pagarán en la misma moneda; y en lugar de aquella sociedad fraternal, que estableció la naturaleza entre todos los hombres, sólo reinará un horroroso vandalismo de nación a nación” (ídem: 83).

En realidad, llega a plantear el problema en términos de “complicidad” con los infractores inmediatos de los derechos ajenos. Lo cual no hace sino incrementar la impresión de plausibilidad de la solución defendida. Pero, cuando parece que la argumentación alcanza su clímax, el lector halla un interesante obstáculo, diferente de los hasta ahora indicados, a la actuación del Estado ofendido. Se trata de que Vattel asume que ni “el soberano más vigilante y absoluto” tiene capacidad real para “moderar según su voluntad todas las acciones de sus súbditos”. Con lo cual, prosigue, “sería injusto imputar a la nación o al príncipe todas las faltas de sus ciudadanos” (ídem: 83-84). En la medida en que esto es así, habrá que evaluar ponderadamente (caso por caso) hasta qué punto puede afirmarse que el Estado es culpable —o, por el contrario, una víctima más— de la presencia, en sí misma irrefutable, de esos grupos violentos en su territorio. Y sólo en caso de que se demuestre la existencia de una conducta conspicua podrá procederse del modo auspiciado por la teoría de la guerra justa.

2.3. La reparación de las injurias.

La mayoría de autores pertenecientes a la tradición de la guerra justa amplían los supuestos de rechazo de agresiones (directas o indirectas) a la hora de cubrir todas las hipótesis de guerra justa. Pero siempre lo hacen con referencia a la existencia de una agresión ilegítima previa. La cuestión es que, en muchas ocasiones, la justicia no se alcanza por el mero hecho de que al agredido sea capaz de frenar el avance enemigo. Porque eso no significa que obtenga un adecuado resarcimiento de los daños causados por aquél. Claramente, frenar el avance enemigo puede ser una condición necesaria, pero no siempre suficiente, de la justicia internacional. De ahí que Santo Tomás aludiera a que es causa justa la que consiste en obligar a un pueblo a devolver lo que antes ha quitado por injuria. Esto es, el agresor deberá reparar los daños causados. De oficio (lo cual no siempre sucede) o a instancia de parte. Pacíficamente (sería lo ideal), o no. De lo que se está hablando, básicamente,

es de la posibilidad de requerir esa reparación de modo coercitivo. Vitoria alude, sencillamente, al derecho del ofendido a recabar una “satisfacción por una injuria recibida” (Vitoria, 1963: 242), si bien más adelante concreta algo de este principio general, al indicar que se trata de “recobrar todas las cosas perdidas y sus intereses”, incluyendo un resarcimiento de los gastos derivados de la guerra. Y todo ello a cuenta del patrimonio del agresor, como no puede ser de otro modo (ídem: 250).

En otro orden de cosas, aunque también como prolongación de un rechazo al ataque ilegítimo de terceros países, la doctrina clásica de la guerra justa ha contemplado la posibilidad de que se implemente algún tipo de represalia (en estos casos siempre se exige la presencia de la necesaria medida y ponderación de su contenido). Pero nótese un extremo importante, aquí el fin tampoco es el de repeler una agresión –que, en realidad, ya habría finalizado- sino el de demostrar al agresor la capacidad del agredido para responder adecuadamente (léase, proporcionalmente) toda vez que persista su conducta ilegítima²⁸. De hecho, en los textos de Francisco de Vitoria aparece prefigurada la moderna teoría de la disuasión. Tal y como él nos dice, refiriéndose a los agresores, “se harían cada vez más atrevidos para repetirla, si no se les contuviese con el miedo del castigo” (Vitoria, 1963: 243)²⁹. Con todo, algunos expertos han notado que, sin negarse a aceptar el tipo de guerras apuntados en estos dos primeros párrafos, Vitoria es menos contundente que San Agustín o Santo Tomás. O, aparentemente, trata de acotar su aplicación a los casos más graves (Verdross, 1982: 411).

Y es que el problema de estos nuevos parámetros salta a la vista. Aunque su espíritu inicial sea loable. De hecho, como dice La Brière, este principio puede ser leído del siguiente modo:

²⁸ La Brière matiza este extremo. Si realmente nos encontramos ante una guerra ya terminada, no habría que hablar de represalias, sino de “reparaciones y sanciones” (con lo cual regresáramos al supuesto del párrafo anterior). La lógica es que las represalias *strictu sensu* se producen en el “curso mismo de las hostilidades” (La Brière, 1944: 180). Ahora bien, aquí estaríamos hablando de un ataque cuyo objeto no es ni repeler una agresión (ya finalizada) ni exigir una reparación (pues no hay ánimo de recuperar nada, como no sea la tranquilidad de saber que el adversario cesará en su hostigamiento). Sino, de hecho, convencer al antagonista de que sus ulteriores ataques obtendrán una respuesta contundente hasta donde sea preciso en función del daño que él previamente nos haya ocasionado.

²⁹ En una expresión un tanto altisonante, Vitoria alude a la corrección moral del “escarmiento” para lograr que los agresores cesen en su actitud.

“(el vencedor) no estará facultado para imponer al vencido no importa qué exigencias hasta los límites extremos de la razón del más fuerte. No podrá legítimamente requerir sino aquello que tiene derecho de exigir en vista de las injusticias originalmente padecidas, y que han motivado, por su parte, una guerra justa, así como por las cargas y daños que las hostilidades hayan engendrado para él” (La Brière, 1944: 204-205).

Ello no obstante, a nadie se le escapa que la adopción de estas medidas puede dar pie, con una facilidad rayana en lo temerario, a todo tipo de abusos por parte de Estados que, ciertamente, quizá empezaron siendo ellos mismos las víctimas de algún ataque ilegítimo. Pero la tentación de encubrir futuras guerras injustas so capa de prolongar la exigencia de una justicia difusa no puede dejar de preocuparnos. Probablemente por ello, Grocio hace un llamamiento a la calma, cuando aborda esta espinosa cuestión. De esta manera, es cierto que “los que han de responder de un acto, juntamente han de responder de aquellas cosas que se siguieron en virtud del mismo acto” (Grocio, 1925, III: 13). De acuerdo. Pero en el ámbito internacional un alegato de este tipo sólo puede ser planteado, según recomienda, en casos de delitos “atrocísimos y manifiestísimos”. Es más, las guerras iniciadas para imponer una pena –y no sólo para repeler la agresión- son siempre, a su entender, “sospechosas de injusticia” (Grocio, 1925, III: 130). Esa es la regla. Con lo cual puede afirmarse que, a) sin ser injustas *per se* y en todos los casos, suelen serlo *de facto* en la mayoría de ellos; y b) el Estado inicialmente agredido corre con la carga de la prueba, ya que para la justificación de esta ulterior sanción no basta con la evidencia de la agresión inicial.

En cambio la obra de Vattel recoge, en este punto, una vuelta a la contundencia de Vitoria. Realmente, se sustenta en sus mismos presupuestos. Y, por ese mismo motivo, está en el filo de la navaja. Porque eso le lleva a inferir que, además de las típicas guerras defensivas, pueden justificarse otras de carácter ofensivo, siempre y cuando su móvil no sea la conquista (ya hemos

visto que éstas están proscritas, por definición). Claro que puede serlo su consecuencia, apostillamos nosotros. El caso es que en su relación sumaria de causas justas, además de la guerra defensiva, ya discutida, aparecen dos tipos de guerras ofensivas: las que tienen por objeto “hacernos devolver lo que nos pertenece o lo que se nos debe” y las que pergeñan “proveer a nuestra seguridad futura, castigando al agresor o al ofensor” (Vattel, 1820, III: 33). Veamoslas por separado.

Según comenta, la guerra resulta admisible cuando trae causa, precisamente, de la exigencia de reparaciones de un mal hecho con anterioridad: “hecho el mal, el mismo derecho de seguridad autoriza al ofendido para reclamar una completa reparación y emplear la fuerza en conseguirlo, si fuere necesario” (Vattel, 1820, II: 62). Claro que plantea algunas exigencias. Sustantivamente hablando, el derecho reivindicado debe ser “seguro” y “evidente”. Por oposición, dice, a los derechos meramente “inciertos”, “oscuros” o “litigiosos” (Vattel, 1820, III: 42-43). Además, procesalmente hablando, debe agotarse el resto de vías (pacíficas) de resolución de la controversia. So pena de entender que lo alegado es un mero pretexto, lo cual convertiría la guerra en injusta *ipso facto*.

Como decíamos, también entiende que una completa restauración de la paz exige que se ponga algún tipo de obstáculo a la perseverancia del agresor en la comisión de actos injustos. Y eso supone la posibilidad de infligirle una “pena capaz de separarle en lo sucesivo de iguales atentados, e intimidar a los que pudieran tener el proyecto de imitarlo” (Vattel, 1820, II: 62). No es estrictamente hablando, una guerra preventiva (seguidamente analizaremos esta hipótesis). Sino, ciertamente, una represalia contra lo ya hecho y con fines disuasorios. Pero sus efectos pueden llegar a acercarse mucho a la peor interpretación posible de la teoría de la guerra preventiva. Y, de hecho, suele plantear problemas de deslinde entre diferentes justas causas, cuando se toma en consideración el conjunto de la obra de éste y otros autores.

2.4. La guerra preventiva

Este supuesto no está registrado en los textos de los primeros avaladores de la teoría de la guerra justa, lo cual no obsta a que históricamente hablando, haya sido empleado desde muy atrás en el tiempo por los líderes políticos y/o militares en aras a justificar sus ofensivas. Pero lo cierto es que Santo Tomás ni siquiera lo considera (no, al menos, explícitamente)³⁰. Como tampoco lo hace Francisco de Vitoria. Otra cosa es que, en el caso de éste último, equiparemos su llamamiento a los “escarmientos” con la guerra preventiva. Pero se trataría de una operación arriesgada (y discutible) puesto que el contexto en el que emplea dicha expresión nos lleva a negar esta hipótesis. En efecto, rigurosamente hablando, Vitoria no está aludiendo a un primer ataque (preventivo) sino más bien a una respuesta a un ilícito previo, diferida en el tiempo (bien que para desincentivar en el otro toda ulterior tentación de repetir su osadía, de aquí la confusión). Como veremos, esto no podría servir como justificación de una guerra preventiva, porque ésta exige, por definición, la inmediatez de la amenaza (y no una mera previsión pro-futuro basada en los antecedentes de la conducta ajena).

Grocio es, en puridad de conceptos, quien primero aborda este tema de un modo específico. Inicialmente, cuando aborda en sus aspectos más esenciales las causas justas, señala que “la primera causa de la guerra justa es la *injuria todavía no hecha, que se dirige al cuerpo o a las cosas*” (Grocio, 1925, I: 260; énfasis mío). Asimismo, algunas páginas más adelante alude al caso de atajar un delito que todavía no se habría consumado. Con lo cual parece que tiene en mente ataques que, si bien no han generado sus efectos perniciosos, de algún modo ya se están preparando. Y conste que Grocio no alude a una preparación en abstracto para la guerra, sino a una preparación de ese ataque concreto, con la clara voluntad de infringir el daño específico que se trata de evitar (por seguir con el símil penal, deberíamos estar hablando de un grado de tentativa).

³⁰ Siempre podría aducirse que la guerra preventiva es un sub-tipo de la legítima defensa ya que, no en vano, ésta va a ser la fórmula empleada por quienes sí terminan integrándola en su casuística. Pero, no habiendo mención expresa, creo que debemos guiarnos por la prudencia, en tema tan delicado como éste.

Ello no obstante, de acuerdo con su percepción de las cosas, siempre atinada, debemos precavernos ante los abusos tantas veces cometidos por los gobernantes aduciendo esta figura. A veces por un exceso de celo, pero no siempre de mala fe. Lo que está claro es que “no se puede admitir lo que algunos enseñan, que por derecho de gentes es lícito tomar las armas para disminuir una potencia en crecimiento, que demasiado acrecentada pudiese dañar” (Grocio, 1925, I: 279). El riesgo latente es más bien que un Estado sea vencido por el temor a un ataque de sus inamistosos y quizá imprudentes vecinos. Pero no basta con las declaraciones hostiles de éstos, ni siquiera con su rearme –como decíamos- para empezar algo tan serio (y cruel, Grocio siempre insiste en ello) como termina siendo una guerra. El miedo es tomado como un mal consejero, cuando se trata de evaluar estas situaciones, ciertamente comprometidas: “se equivocan mucho, y engañan los que admiten cualquier miedo para tener derecho de prevenir la muerte” (Grocio, 1925, I: 262). Por el contrario, cree más atinado perseverar en la búsqueda de otras soluciones³¹ hasta “casi” el final porque “muchas veces el espacio de tiempo que se interpone descubre muchos remedios y para muchos casos” (ídem, 264). La respuesta correcta al rearme ajeno puede serlo el propio, pero no el ataque. Esa es la regla.

Además, debe tenerse en cuenta que esta doctrina de Grocio se inserta en una concepción moral más amplia dentro de la cual hay algunas máximas bien significativas que no podemos obviar pues, en último término, en éste y en los demás casos, debemos llevar a cabo una interpretación integrada de todos los argumentos. Así las cosas, y con carácter general, aduce que “es mejor absolver al criminal que condenar al inocente” (Grocio, 1925, III: 209) que, “ante opiniones dudosas, hay que inclinarse a la paz” (ídem: 210). A ello podría respondersele indicando que aquí no está en juego tan sólo el castigar o no a un potencial infractor del derecho internacional, sino la propia supervivencia del Estado. Pero eso no obsta a la integridad de la tesis grociana que es la que es, y no otra.

³¹ Alude a la celebración de “conferencias” internacionales (a las que también llama “coloquios”), así como a la posibilidad de acudir a un “arbitraje” (al que también se refiere como “compromiso”). E incluso a la medida más aleatoria como echarlo a “suertes” (vid. Grocio, 1925, III: 214-215). Todo sea para evitar la guerra...

Ahora bien, ¿qué ocurre cuando el ataque de nuestro antagonista es evidente, presumiblemente contundente, e inminente? Bien, si tenemos este caso ante nosotros sí que podría surgir el derecho a abrir las hostilidades, con el fin de evitar ese ataque antes de que sea demasiado tarde –esto es, antes de que el daño sea irreparable-. Pero Grocio enfatiza mucho, a conciencia, que debemos estar totalmente convencidos de todos los extremos indicados. En sus propias palabras: “para que sea justa la defensa, es menester que sea necesaria, cual no es si no consta, no sólo la potencia, sino también del ánimo, y conste de tal manera que sea cierto con aquella certidumbre que ha lugar en la materia moral” (Grocio, 1925, III: 193). Si se llega a este supuesto, no parece que el derecho positivo pueda atreverse a negar la legítima defensa preventiva (Bermejo, 1993: 311). La ausencia de convicción en estos casos, nos inhabilita moralmente para iniciar las hostilidades. Y, en tal situación, por más miedo subjetivo que pudiera haber existido, un observador imparcial podría demostrar que quien ataca primero alegando guerra preventiva es, pese a todo, el auténtico agresor.

La minuciosidad del holandés debe ser grande cuando algunos de sus exégetas omiten los supuestos de guerra preventiva cuando aluden a las causas de guerra justa ubicadas en la obra de Grocio (v. gr. Gómez Robledo, 1989: 151; Eymar, 2002: 2)³². Sin embargo, lo que parece más cercano a la realidad es que él no llega a negar esta hipótesis; que la teoría que se establece en la obra de Grocio admite la existencia de una presunción acerca de que quien ataca primero es el agresor; pero que esa presunción es rebatible (Flores Fernández, 1983: 97). Así lo asumen otros distinguidos intérpretes de sus tesis enfatizando, eso sí, el requisito de la inmediatez (v. gr. Lauterpacht,

³² Quizá haya contribuido el hecho de que la última frase de Grocio citada en este análisis se halla inserta en el capítulo XXII del libro 2º de *De Iure Belli ac Pacis*, el cual lleva por título “De las causas injustas”. Ahora bien, ni la recta interpretación de dicho párrafo, ni una lectura integrada de los diversos volúmenes de su obra dejan mucho margen para la duda. El caso de la lectura que hace Eymar es más curioso: aporta una verdad fundamental, según la cual Grocio no creía que fuesen legítimas las guerras preventivas cuyo fin es “disminuir el poder de una potencia en crecimiento”. De acuerdo. Pero eso no impide que Grocio admita guerras preventivas-justas fundadas en la legítima defensa, en los términos vistos. De hecho, Eymar termina listando los criterios indispensables para legitimar una guerra preventiva en términos muy grocianos (peligro grave e inminente, que recaiga sobre algún interés esencial del Estado, que este hecho no sea alegado por quien haya provocado la situación y, en fin, que sea el único modo de escapar del peligro) sin reconocer (no al menos explícitamente) dicho espíritu (Eymar, 2002: 2-3).

1975: 347). Digamos que Grocio considera improbable, pero no imposible, que una guerra preventiva sea, además, una guerra justa. Lo cual, dicho al revés, es tanto como afirmar que los casos de guerra preventiva deben aparecer en una tipología del *ius ad bellum* grociano, pues no tenemos derecho a extirparlos por principio de una tal relación, bien que sus reiteradas cautelas nos obligan a señalar las evidentes reservas del autor. Tanto las reservas que se derivan de los datos empíricos que ya manejaba en su época, como las de tenor más conceptual y abstracto.

Vattel resulta ser mucho más perseverante en la aceptación del supuesto de guerra preventiva. Por lo pronto, se le antoja indisociable de la legítima defensa. Y repite una y otra vez que es justa la guerra iniciada por quien está siendo objeto de una amenaza. Dicho lo cual, aquí los matices son importantes. A veces se conforma con aducir la presencia de una “amenaza” – sin cualificar- (v.gr. Vattel, 1820, III: 32). Pero, en general, es más exigente, aludiendo al hecho de estar “visiblemente amenazado” –lo cual parece concordar con la tesis grociana de que el mero temor subjetivo es un mal consejero- (ídem: 48). Y, sobre todo, plantea que es preciso que la injuria sea “inminente” (ídem: 31 y 50). Así las cosas, una buena expresión de la teoría de Vattel al respecto es la siguiente:

“siendo lo más seguro prevenir el mal, siempre que se pueda, *una nación tiene derecho* de resistir el mal que se la quiere hacer, de oponer la fuerza y todo medio honroso a la que obra actualmente contra ella, y a *prevenir sus perpetraciones, sin por eso atacar por sospechas vagas e inciertas*, para no exponerse a ser ella misma un agresor injusto” (Vattel, 1820, II: 61; énfasis mío).

De nuevo aparece, como no podía ser de otro modo, la precaución debida ante posibles excesos de celo por parte de quien se siente presionado. Pero lejos de contentarse con dejar este principio sentado, Vattel se atreve a dar un paso más. Efectivamente, aunque no se debe atacar en primer lugar sin

suficiente fundamento, sugiere que, en estas lides, la paciencia del Estado tiene un límite. Es decir que si el vecino hostil ya dio señales de “injusticia, de avaricia, de orgullo, de ambición(...)es un vecino sospechoso”. Lógicamente, pueden pedírsele seguridades de que va a comprometerse con la paz, pese a los indicios citados. Pero, si no ofrece garantías, sería lícito “prevenir sus designios por la fuerza de las armas” (Vattel, 1820, III: 51). Para mejor cerrar esta polémica (consciente de que lo es) aporta una regla general:

“puesto que los hombres se ven reducidos a gobernarse las más de las veces por probabilidades, éstas merecen su atención según la importancia de la materia; y valiéndome de una expresión de geometría, debe oponerse el peligro en razón compuesta del grado de apariencia y de la magnitud del mal que le amenaza” (ídem: 51-52)³³.

Por último, es interesante observar cómo *traslada la culpa* al vecino que optó por ese comportamiento desafiante... “Cúlpese al vecino que tuvo la imprudencia de que se deslizasen diferentes indicios de su ambición”, advierte (ídem: 52). La cuestión es que, sin solución de continuidad, Vattel se desliza por una sinuosa pendiente y termina recorriendo el espinoso camino que le lleva avalar las guerras preventivas no-inminentes. Eso parece claro si atendemos a ciertos párrafos en los cuales brilla por su ausencia toda exigencia de un tal requisito temporal. Léase el que sigue, a título de ejemplo: “si descubre sus intenciones por sus preparativos o por otras medidas, los demás tienen derecho de prevenirla, y si la suerte de las armas les es favorable aprovechar una feliz acción para debilitar y reducir a una potencia demasiado contraria al equilibrio, y temible a la libertad común” (Vattel, 1820, III: 61-62). En este supuesto, Vattel no contempla otra cosa que un análisis frío y racional, planteado con tiempo, y conducente, en su caso, a abrir las hostilidades para debilitar a un rival más o menos altanero. Y, ¿con qué criterio decidir si esos indicios –que los hay- dan pie a una guerra-justa-preventiva? Pues todo indica que, al margen de esos datos objetivos que no plantean un ataque inminente el

³³ Es decir que, ante la nimiedad de cualquiera de estos dos componentes –y aún siendo el otro lo bastante relevante/preocupante- su fórmula no permite iniciar una guerra preventiva pretendiendo su justicia.

baremo sería “las costumbres y el carácter de este vecino” (ídem). Lo cual nos conduce, poco más o menos, al no muy justo terreno de los prejuicios³⁴.

2.5. La “intervención” o injerencia humanitaria.

Cuando empleamos cualquiera de estas expresiones, estamos aludiendo a la posibilidad de intervenir en territorio ajeno para salvar de graves crímenes a súbditos de dicho país. Es decir, de una ayuda a terceros, desinteresada desde el punto de vista de nuestros propios cálculos utilitarios. En este caso, el principal inconveniente viene dado por el hecho de que eso supone una vulneración de la soberanía del Estado que presuntamente atenta contra los derechos de sus propios ciudadanos sin que, además, se haya producido previamente una agresión hacia el Estado o los Estados que discuten la conveniencia de una tal injerencia.

Vitoria conecta esta posibilidad a algunos de los justos títulos para intervenir en el escenario americano de su época. Especialmente al 3º (“amistad y sociedad humanas”). A su entender, tanto el derecho natural como el divino apuntan la obligación de auxiliar a terceras personas que se hallen en dificultades, sin que sea preceptivo un vínculo previo, ni familiar ni -en el escenario internacional- jurídico. Pero una buena muestra de la circunspección con la que Vitoria plantea una aproximación hasta entonces desconocida³⁵ estriba en el hecho de que al principio sugiere que sí sería recomendable que existiera algún tipo de vínculo entre quienes se hallan sometidos a la crueldad de su propio Príncipe y quienes se aprestan a acudir en su apoyo: “debemos obrar el bien en favor de todos, señaladamente, sin embargo, lo debemos de hacer en favor de los domésticos de la fe” (Vitoria, 1963: 230). Claro que, puede darse el caso de que la violación de los derechos de esa población sea

³⁴ Vattel se basa constantemente en los clásicos. Sin embargo, reflexiones como las ahora citadas constituyen una inflexión remarcable puesto que, aún sin aspavientos, marca distancias con respecto a Grocio, por ejemplo.

³⁵ No parece que Santo Tomás hubiera aceptado fácilmente el tipo de razonamientos que vendrán a partir de ahora.

tan sistemática y cruel que eso clame contra la conciencia de todo ser humano, sin matices.

La cuestión está en dónde ubicar el listón. Y eso nos lleva a lo que él clasifica como el 5º título de intervención en territorio ajeno, a saber, la “tiranía de los señores de los bárbaros” (gente, pues, con respecto a la cual no existe vínculo alguno). El derecho de injerencia nace sólo en los casos más flagrantes que él identifica con dos supuestos básicos: “el sacrificio de hombres inocentes” y “matar a hombres inculpables para comer sus carnes” (ídem, 231). En última instancia todos son “prójimos”, advierte. Y a todos ellos se extiende este débito, más allá de las fronteras y de supuestos alegatos del tirano local en favor de su *potestas*. En el resto de supuestos, sin embargo, Vitoria advierte que nada puede hacerse contra el Príncipe local. Posee, en derecho, su jurisdicción. Y aplica sus leyes, que bien pueden ser distintas de las nuestras (quizá más permisivas de ciertas conductas irregulares; o más lesivas con respecto a lo que nosotros concebimos como derechos). Por lo tanto, Vitoria está lejos de ofrecer una *carte blanche*. Al revés, destaca que debe hacerse una interpretación restrictiva de esta hipótesis, reservándola a casos evidentes en la calidad y cantidad de unas atrocidades cuya enjundia sea tal que alarmen a cualquiera, más allá del tipo de fe o ideología que profese.

Grocio también opta por la prudencia, por lo menos inicialmente. No en vano, admite que la inviolabilidad de las fronteras es un principio importante del derecho internacional. Y que la injerencia es, por ende, objeto de controversia. Sin embargo, recuerda que ese modo de entender la *potestas* del Príncipe ha dado pie, históricamente hablando, a muchos abusos. Por ello, y a la espera de discutir a partir de qué nivel de agravio de los derechos de los súbditos sea permisible una intervención extranjera en su favor, Grocio apunta a modo de principio general que “si hay injuria manifiesta; si (...) ejercen sobre los súbditos aquellas cosas que ninguna equidad aprueba, no por eso quedará cerrado el derecho de la sociedad humana” (Grocio, 1925, III: 247). Antes nos dijo que una de las grandes motivaciones de la guerra justa era la *verdadera caridad*. Pues bien, parece que éste es el momento de la verdad. Según su parecer, existe un derecho común a toda la humanidad que estaría por encima de los Estados, de los Príncipes, y de las diversas jurisdicciones particulares. Y su

conculcación trae consigo la consiguiente aparición de una causa de *ius ad bellum*. Grocio tenía muy claro que el derecho internacional no tiene como referente último al Estado, sino a los seres humanos que lo componen (Lauterpacht, 1975: 336)³⁶. Es cuestión de prioridades.

Claro que, ¿cuándo puede procederse de este modo? En los casos más graves, por supuesto. Pero, ¿de qué estamos hablando? Grocio, con un indudable resabio vitoriano, alude a comunidades que practican sistemáticamente la antropofagia, a comunidades que se dedican a la piratería y hasta a aquéllas cuyos miembros son impíos con sus padres (Grocio, 1925, III: 126-127). Realmente, el listado es amplio y abierto. Quizá demasiado. De hecho, en este punto, va a recibir una crítica bien explícita de Vattel. Crítica fundada en el tenor difuso y sobre todo excesivamente prolijo de los supuestos (y ejemplos) propuestos por el holandés (Vattel, 1820, II: 12). La enumeración de Grocio demuestra, una vez más, con qué rapidez se pasa a veces de la circunspección inicial a una peligrosa generosidad.

Precisamente por eso es útil traer a colación los dos supuestos de intervención que Grocio rechaza a todas luces. A saber, para empezar, no es de recibo que se encubra detrás de una injerencia por razones (pretendidamente) humanitarias el interés real por “civilizar” otros pueblos (pretendidamente) inferiores. A uno se le antoja que de haber sido escuchada esta cláusula los años de colonialismo que estaban todavía por venir podrían haber sido muy diferentes. Así las cosas señala, siguiendo por cierto a Plutarco, que “querer reducir a las gentes bárbaras a costumbres más cultas es un pretexto por el cual se oculta la codicia del extranjero” (Grocio, 1925, III: 128-129). Y, para terminar, tampoco es admisible que se plantee una injerencia por motivos religiosos (tales como el hecho de reforzar o apoyar a individuos que profesan el mismo credo que el Estado interviniente). Esto conecta con la

³⁶ Primero el propio Lauterpacht, y posteriormente Gómez Robledo, admiten que puede parecer hasta sorprendente el alegato de Grocio en favor de la injerencia humanitaria. Sobre todo porque el holandés tiene fama de ser crítico con el ejercicio del derecho de resistencia por parte de los súbditos. Entonces, si el pueblo no debe alzarse en armas contra su tirano, ¿cómo van a adquirir tal derecho terceros países? La respuesta, para deshacer la contradicción (más aparente que real) estriba en las excepciones que el propio Grocio plantea a la inhibición de ese derecho de resistencia original (vid. Lauterpacht, 1975: 356 y Gómez Robledo, 1989: 174-175). Otra cosa es que la tesis de que Grocio fue el primero en defender esto (Lauterpacht, 1975: 357) sea errónea, vistos los argumentos de Francisco de Vitoria al respecto.

idea de que la religión no puede imponerse. Nunca ni en ningún lugar³⁷. Idea asumida, dicho sea de paso, por la totalidad de los teóricos de la guerra justa. Cuestión diferente es que el Príncipe local se dedique a perseguir a los creyentes de cualquier religión, por el hecho de serlo, llegando a cometer contra ellos graves abusos. Eso sí puede dar pie a la activación del derecho de injerencia. Pero, en este caso, estaríamos de vuelta al supuesto general. Porque ya no depende ni tan siquiera de cual es la confesión de los perseguidos, ni la de los Príncipes implicados. Ni la de quienes están dispuestos a intervenir. Ni de relación que pueda existir –o no- entre todos ellos.

Vattel, en fin, se muestra susceptible ante una hipotética violación de la soberanía por esta causa: “ninguna potencia extranjera tiene facultad para tomar conocimiento en la administración de este soberano, erigirse en juez de su conducta, y a obligarle a que haga mudanza alguna, por pequeña que sea”. Es más, añade, “si agobia con imposiciones a sus súbditos, si los trata con dureza, es un negocio de la nación, y ninguno tiene que venir a corregirlo, y a obligarle a seguir máximas más equitativas y sabias” (Vattel, 1820, II: 64). En otro volumen de su ingente obra redondea el argumento, quejándose de ciertas experiencias históricas. En síntesis, la idea que impera en su texto es que debe rechazarse el “extravagante pretexto de los que se arrogan el derecho de castigar a una Nación independiente” alegando ser “defensores de la causa de Dios” para así “castigar la depravación de las costumbres, o la irreligión de un pueblo que no se halla sometido a sus cuidados” (Vattel, 1820, III: 47).

Pero, como ya sucediera con sus antecesores en estas lides, no tiene nada claro que esta postura inicial sea, por otro lado, intangible. Es verdad que, bajando al terreno de los ejemplos concretos, se muestra crítico –también- con alguno de los supuestos legitimadores de la intervención española en América. Aquéllos supuestos que en su día fueron citados por Francisco de Vitoria (no considera que los excesos de Atahualpa, sin ir más lejos, justificaran dicha

³⁷ Está claro que, a ojos de un creyente, la fe es un don de Dios, no una imposición de los hombres. Y, en todo caso, los pensadores cristianos apuntan que el Nuevo Testamento señala taxativamente que Jesucristo dejó dicho que nadie puede ser obligado a seguirle (Rom. VIII, 15; Hebr. II, 15; Juan., VI, 67; Luc. IX, 54; Matth. XIII, 24). Vattel, por su parte, abunda en que “la monstruosa máxima de extender la religión por la espada, es un trastorno del derecho de gentes, y el azote más terrible de las naciones” (Vattel, 1820, II: 71-72).

intervención)³⁸. Ahora bien, no deja de reconocer que, *ad limitem*, existe un derecho de injerencia por motivos humanitarios.

Y ello a partir de una doble fundamentación: por principio, a partir del deber que cada Estado tiene de ayudar a los demás en caso de dificultad, previa asunción del hecho que, al fin y al cabo, lo importante no es el Estado en sí, sino aquellos a quien sirve, esto es, sus ciudadanos. Pero también, típico en Vattel, a partir de criterios más utilitaristas, cuales son, en el caso que ahora nos ocupa, que una violación a gran escala de los derechos humanos termina teniendo consecuencias más allá de las fronteras que la encubren, con lo cual se ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales (Fenwick, 1914: 381). Curiosamente, pues, Vattel es bastante más escéptico, en este punto, que Grocio. Se ha dicho que algunos autores median entre la obra de estos dos clásicos, influyendo decisivamente en la reconducción a la baja operada en la obra de Vattel. Tal sería el caso de Christian Wolff o de Johann G. Heineccio (Von Elbe, 1939: 681-682)³⁹. Y la lección que ofrece a quienes hoy le quieran escuchar consiste en afirmar que sólo es aceptable la injerencia en los asuntos internos de otro Estado –incluso autoritario y escasamente predispuesto a abrazar escrupulosamente los derechos humanos más básicos- en casos absolutamente brutales. Lo cual no es óbice para que el nombre de Vattel sea citado –junto al de Grocio- entre quienes abogan por establecer límites “al

³⁸ Un profesor mexicano, poco sospechoso de proselitismo pro-colonial, ha rescatado en este punto las razones de Vitoria frente a lo que bien pudiera ser visto como una especie de capciosa disminución del hecho histórico por parte de Vattel (v. gr. Gómez Robledo, 1989: 21-22, quien comenta que sólo en la coronación de Axayácatl fueron sacrificados unos 20000 prisioneros, siendo ésta una práctica habitual en aquellos lares). Puede discutirse, por lo tanto, si eso justifica o no una intervención, pero no el dato en sí. Por cierto que el ahora citado apunta que “si en algún caso ha podido justificarse la intervención de humanidad habría sido en ese sin duda alguna, y por más que la proscripción de tan infames prácticas no haya sido obviamente el objetivo de Cortés y su hueste en su subida al Anáhuac para verse con Moctezuma” (idem).

³⁹ Von Elbe se basa en una crítica explícita del segundo autor citado a Grocio. Dicha alusión contraviene la posibilidad de que una guerra punitiva sea una guerra justa. Ahora bien, el párrafo de Grocio que está bajo discusión se refiere, más bien, al castigo de quienes han atacado a otro Estado. No tanto al castigo de Estados que atentan contra los derechos de sus propios súbditos. Otra cosa es que esto último pueda inferirse *a fortiori*. Lo cual parece de todo punto razonable, conociendo los parámetros del teórico de Eisenberg. Por otra parte, sí es verdad que Heineccio no incluye entre las causas de guerra justa el supuesto de injerencia humanitaria (pura y simplemente). Y que sólo podemos hallar una alusión, también indirecta, cuando plantea que el derecho de intervención en un conflicto inicialmente ajeno a los intereses de un Estado sólo podría surgir en caso de que, de prolongarse dicha situación, el Estado en cuestión corriera el riesgo de verse afectado (Heineccio, 1837, II: 155). Algo que recuerda sobremanera los actuales criterios del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas cuando decide avalar operaciones de este perfil.

arbitrio que cada Estado posee para tratar a sus nacionales con arreglo a su criterio”, por lo menos si la conducta del poder político “ofende la conciencia de la humanidad” (Oppenheim, 1961: 331-332).

3. La teoría de la guerra justa en la actualidad: el caso de Michael Walzer.

Michael Walzer es, hoy por hoy, el principal referente de la teoría de la guerra justa a nivel mundial. Sus textos recuperan el espíritu de la tradición reseñada, aún con relevantes matices. De hecho, él no acepta, sin más, que se le integre en la tradición clásica, de raíces cristianas. Sus textos denotan otra forma de operar, menos vinculada a apriorismos fundados en el derecho natural y, por ende, menos deductivista. Eso le lleva a un casuismo constante, así como a una menor justificación doctrinal de muchos de sus supuestos. Su teoría parece ser más razonable que racional y, en ocasiones, parece buscar sus respuestas en el sentido común. Sin embargo, cada vez que recopilamos la información que de ella se desprende, podremos observar las enormes similitudes que existen entre sus parámetros y los estándares morales de los clásicos (Bull, 1979: 598; Orend, 2000: 525). Así como en las soluciones ofrecidas por todos ellos. Parece evidente que, a pesar de ciertas omisiones, la teoría de Walzer se construye en permanente diálogo con sus precursores. Lo que no significa que el acuerdo entre unos y otros sea general. Es hora de comprobar, pues, los puntos de contacto y las diferencias entre los dos términos de la comparación. Aunque de forma algo más condensada, el objetivo es analizar la postura del norteamericano en relación con los cinco ítems ya tratados. Lo primero que llama la atención es que vuelven a reproducirse los cinco, si bien la importancia que les concede es diversa. Veámoslos por separado.

a) Como no podía ser de otro modo, el primer caso a tratar es el de la legítima defensa. De hecho, configura lo que el mismo Walzer denomina *paradigma legalista*, basado a su vez en la *analogía doméstica*, es decir, en

una apreciación de los derechos de los Estados derivada de la previa asunción de los derechos de cada individuo. Walzer, como se ha dicho, no resuelve la cuestión de la justificación última de los derechos (es normal que no acuda al nuevo testamento, pues no es cristiano; sin embargo tampoco acude al antiguo, ni a ninguna teoría del derecho de gentes). Pero creo que otros lo han hecho por él.

Sea como fuere, opina que el derecho a la auto-defensa es innegable. Aunque su ejercicio dependerá de la situación militar de las partes enfrentadas. De nuevo aparecen las cuestiones de *prudencia*, en permanente diálogo con las de *justicia*. En efecto, se trata de un dato cuya relevancia crece a medida que la teoría de la guerra justa madura (es más patente en la obra de Vattel, que en la de Vitoria). Walzer, como culminador del proceso, no puede escapar a esta tendencia. De hecho, la agudiza conscientemente, como iremos comprobando. Ahora bien, lo relevante es señalar que, en estos casos, los agredidos son quienes deciden y “siempre está justificado que luchen” (Walzer, 2001: 89). Luego nada se les puede reprochar si responden con las armas. Como regla general debe aducirse que a los ojos de Walzer no resitir puede llegar a ser una opción legítima. Pero no es la preferible. Porque sienta un mal precedente. Y porque quien opta por la pasividad sigue siendo responsable de la vida y la libertad de sus ciudadanos (Orend, 2000: 530 y 531).

b) Asimismo, considera el caso de lo que nosotros hemos definido como agresión indirecta. Ciertamente lo hace tangencialmente. Es decir, ni siquiera aparece reseñado como problema específico en su obra, por lo demás perfectamente delimitada. Sin embargo, nos plantea –muy en su estilo– algún caso práctico que recuerda sobremanera las tesis de los clásicos respecto al particular. Pensemos en el ataque israelí en territorio libanés, en diciembre de 1968. Walzer arguye que había grupos terroristas palestinos que habían empleado y seguían empleando territorio libanés como base de partida para cometer atentados en Israel. Es decir, que Líbano sería un “Estado –santuario”. Pues bien, dado el caso, Walzer avala dicha incursión militar, a sabiendas de que, en principio, constituye una flagrante vulneración de la soberanía libanesa (así lo calificó la ONU, como era de esperar). Entonces, ¿con qué argumento puede obrar de modo tan permisivo? Notoriamente, con el ya esgrimido por los

clásicos (aunque sin hacer referencia a ellos). Se trata de un Estado que *debe* y *puede* (los dos verbos son importantes) atajar a los grupos irregulares que se amparan bajo su palio para atentar contra territorios vecinos. Si el hecho es cierto, el Estado es connivente, quizá hasta un cooperador necesario –por utilizar terminología del derecho penal interno- y, por ende, queda sometido a la lógica de responsabilidad que de ello se deriva (Walzer, 2001: 295-297)⁴⁰.

c) Mucha más atención dedica al caso de la práctica de represalias. Lo que ocurre es que buena parte de sus reflexiones están orientadas al caso de las que se suceden en el transcurso de una guerra ya iniciada. Lo cual, estrictamente hablando, no tiene que ver con nuestro objeto de análisis (el *ius ad bellum*) y sí más bien con la conducta de las partes en plena guerra (*ius in bello*). De cualquier modo, debemos indicar que Walzer toma buena nota de que estamos ante una práctica evanescente, por lo menos en lo que concierne a su evaluación moral. De ser ampliamente admitida, ha pasado a estar en el ojo del huracán. El gran inconveniente que plantean las represalias es que suelen llevarse por delante a muchos inocentes. Pero, sobre todo, que lo hacen de manera conscientemente buscada (aquí no se habla de daños colaterales, pues esto nos llevaría a una discusión diferente que requeriría más matices). En efecto, si el enemigo ha ejecutado prisioneros de guerra y amenaza con seguir haciéndolo... ¿habría que recurrir a la misma fechoría para frenar su conducta? La respuesta no puede ser afirmativa. Más bien estamos ante una línea roja que no debería cruzarse en ningún caso (Walzer, 2001: 290-291)⁴¹. Pero nosotros venimos trabajando sobre otro caso. Sobre el de los Estados que toman la decisión de atacar a otros Estados –vulnerando su soberanía- no como mero rechazo de una agresión *in fieri*, sino con base en una lógica de

⁴⁰ El argumento es coherente en sí mismo. Lo más sorprendente del caso es que si bien Walzer no vacila en justificar el *raid* israelí, antes sí había vacilado al apreciar hasta qué punto Líbano estaba en disposición de ser consecuente con el segundo de los verbos reseñados. ¿De verdad podía frenar a esos grupos irregulares? Y, si Walzer termina mostrando cierta indiferencia por este requisito, ¿acaso está justificando una responsabilidad objetiva exigible en cualquier caso y situación, a cualquier Estado, más allá de sus intenciones, de sus esfuerzos o de su voluntad política? Ni que decir tiene que esta segunda posibilidad sugiere una hipotética ampliación de los criterios de los clásicos al respecto, muy en la línea de lo que Walzer aporta a la evolución de esta tradición de pensamiento.

⁴¹ Aunque Walzer no deja de ofrecernos algún ejemplo histórico en el cual esta lógica, un tanto macabra, funcionó adecuadamente. Sin embargo, este criterio puramente utilitarista no puede ser avalado por ningún teórico de la guerra justa, incluyéndole a él.

reparación de daños previos, de disuasión anterior a que el conflicto se generalice, o directamente de castigo.

Sobre el particular, Walzer tiene varias cosas que decir. Empecemos por el supuesto más básico, que es el de exigir reparaciones de guerra. En este caso, la teoría de Walzer es parangonable a la posición de los clásicos. Y tiene mucha lógica. Porque una vez más tenemos que empezar por admitir que el agredido tiene derechos. Con lo cual el tema se plantea en relación con el momento a partir del cual puede considerarse efectivamente resarcido de sus daños. ¿Basta con la definitiva retirada del invasor? Eso implica, desde luego, la restauración de las fronteras pre-bélicas, que no es poco. Y ésta puede ser una forma políticamente aceptable de dar carpetazo al asunto. Pero, ¿se trata de una forma “justa” de terminar las hostilidades? Walzer cree que no. O al menos, no como regla general. Ya que normalmente las tropas enemigas no habrán vulnerado una frontera con ánimo amistoso, sino todo lo contrario. De modo que su actuación habrá tenido consecuencias morales y jurídicas. Si eso es cierto, y no tenemos muchas posibilidades de ponerlo en duda, resulta que “el Estado víctima puede merecer reparaciones por parte del Estado agresor, para reparar los daños infligidos por las fuerzas agresoras; ésta es una acepción más amplia de restauración, pero restauración al fin y al cabo” (Walzer, 2004: 39-40).

Mucho más delicado es el supuesto en el cual el Estado agredido no reclama una reparación sino que pretende atacar para disuadir a su rival de que persevere en su talante agresivo. Si bien hay que decir que, en general, se muestra bastante condescendiente con esta posibilidad. Porque, de no admitirse, siempre podría darse el caso de que un Estado decidiera atacar a otro no ya a través de una masiva invasión militar en todo regla, sino a través de una secuencia de pequeñas ofensivas puntuales, presididas por la velocidad, que terminarían con un no menos rápido repliegue, más o menos inmediato, del propio agresor. El agredido podría limitarse a obstaculizar a las fuerzas enemigas (eso entraría dentro del supuesto de legítima defensa) pero, una vez el ataque ha terminado... ¿debería conformarse con esperar pacientemente la siguiente incursión? Realmente, no parece una solución

demasiado aceptable. Es más, Walzer cree que tampoco es una solución especialmente garantista de la paz, pese a las apariencias.

En efecto, el Estado que se limita a encajar mejor o peor los golpes, sin mostrar por su lado una mínima capacidad de hacer lo propio en territorio enemigo, se auto-condena a seguir recibiendo impactos hasta que su antagonista se canse. Por esa razón, Walzer entiende que las represalias entre Estados son justificables a modo de aviso disuasorio: “adoptan la forma de una advertencia: si nuestras poblaciones resultan atacadas, las vuestras también lo serán” (Walzer, 2001: 295). Claro que, para ser consecuente con su criterio de no afectar a las vidas de inocentes, no puede por menos que señalar la necesidad de aceptar como regla de oro la “inmunidad de los no combatientes”. Y, finalmente, para evitar abusos por parte del Estado inicialmente agredido, tampoco se olvida del principio de “proporcionalidad retrospectiva” (ídem). Todo ello le sitúa en la tesitura de un difícil equilibrio entre la aceptación de la práctica en sí y el respeto de ciertas reglas del juego que, en muchos casos, invalidarían la legitimidad de la misma. Pero su opción queda perfectamente clara: “en mi opinión”, dice, “es mejor defender los límites que intentar abolir la práctica” (Walzer, 2001: 299).

d) El supuesto de la guerra preventiva constituye uno de los apartados que más suspicacia han generado, tanto empíricamente, como en la obra del propio Walzer. A pesar de que podemos seguir considerando que esta posibilidad está presidida por la nota de la excepcionalidad (Orend, 2000: 530), su posicionamiento no plantea dudas en el sentido de ampliar las opciones de su empleo legítimo. Por lo menos en comparación con lo preceptuado por pensadores como Francisco de Vitoria o Hugo Grocio (más discutible sería el caso de Vattel que, como vimos, terminaba mostrándose ciertamente abierto a un empleo discrecional de este recurso). Ocurre que a Walzer el *paradigma legalista* se le queda corto en este punto. Porque ahí la legítima defensa preventiva queda constreñida a los supuestos en los que la violencia que se pretende ejercer sobre la víctima sea ya inminente. Por otra parte, tampoco quiere asentarse en la teoría que pretende justificarla frente a meros aumentos de poder de aquellos vecinos que menos nos aprecian, puesto que es sospechosamente similar a los casos avalados por la *realpolitik*.

Por lo tanto, busca ubicarse en un punto intermedio entre ambos paradigmas. A ese punto pertenece su teoría de la *anticipación*. Pero, para lograrlo, se ve obligado a reconsiderar algunos de los axiomas del modelo clásico. Por ejemplo, la inminencia de antaño se ve sustituida por la presencia de una “amenaza suficiente”. Deberá ser clara y hasta evidente, incluyendo lo que él tilda de “manifiesta intención de dañar”, unido a un “grado de preparación activa que convierta esa intención en un peligro objetivo”. E incluso requiere la presencia de una “situación general en la que esperar o hacer cualquier otra cosa que no sea combatir aumente grandemente el riesgo” (Walzer, 2001: 125). Es verdad. Pero no tiene que ser una amenaza necesariamente inmediata. No estamos ante un argumento carente de lógica. Todo lo contrario. Porque el armamento moderno genera una ventaja decisiva –quizá irreversible- en beneficio de quien golpea primero. A veces, esperar puede ser un suicidio. Ese habría sido el supuesto subyacente a las tesis de Walzer (Hoffmann, 1981: 153). Por lo tanto, no es fácil discutir la plausibilidad del argumento en sí. No obstante lo cual, pronto veremos hasta qué extremo puede conducirle este giro, por lo demás nada pacífico.

De momento, hay que añadir que Walzer, consciente como es de los recovecos de la tradición cristiana de la guerra justa (aunque no siempre lo manifieste) retoma la consideración de la sensación de “miedo” en la víctima de dichas amenazas. Frente a los comentarios recurrentes de los autores cristianos en el sentido de que el miedo es un mal consejero para la acción, Walzer admite como causa validante de una guerra preventiva lo que él define como “miedo justo”. No se trata, es verdad, de cualquier miedo. Y así lo indica. Pero resulta significativo –y hasta provocador, diría un clásico- que ya no se descarte un parámetro de este perfil como habilitante, en términos de legitimidad, del supuesto ahora discutido.

Lógicamente, ante el cariz que toma su postura, Walzer se apresura a señalar los casos en los que, pese a todo, no puede llevarse a cabo una guerra preventiva. En esto la estructura de su argumento también recuerda sobremanera la de sus precursores, por cierto. En cualquier caso, no constituyen causa suficiente ni la presencia de los “desvaríos jactanciosos a que a menudo son propensos los líderes políticos”, ni “el tipo de preparación

militar que forma parte de la carrera armamentista”, ni la existencia de algunos “actos hostiles menores” ni, como criterio general, las “provocaciones” (Walzer, 2001: 124-125). Pero, dada la generosidad de su argumento combinado de *amenaza suficiente/miedo justo*, Walzer se ve impulsado a defender una postura harto discutible. Una postura que creo le separa definitivamente, en este punto, de la teoría clásica.

Efectivamente, llega al extremo de indicar que “un Estado sometido a una amenaza es como un individuo perseguido por un enemigo que ha declarado su intención de matarlo o de herirlo. No hay duda de que esa persona tiene derecho a sorprender a su perseguidor, si es capaz de hacerlo” (Walzer, 2001: 130). Realmente, es más que discutible que eso sea así en derecho interno, como él pretende. A fortiori, también lo es dentro de los cauces de la teoría de la guerra justa. Su alegato final de que la sociedad internacional se parece al “salvaje oeste” no resuelve la cuestión. Porque, hasta en las películas, quien obra como Walzer sugiere termina él mismo víctima de un ataque justificado (no estando el *sheriff* en el pueblo, que es de lo que aquí se trata).

e) Nos queda por analizar el caso de las intervenciones. Hay que decir que, para Walzer, el elemento clave no es la injerencia humanitaria (que constituye tan sólo uno de los aspectos defendibles de las intervenciones en territorio extranjero, sin previa autorización del gobierno afectado). En realidad, concede una importancia inusitada a dos casos apenas tratados por la teoría clásica. A saber, e.1) el supuesto en el que se auxilia a un movimiento de liberación nacional contra un gobierno que lo reprime. Y, e.2) el caso de plantear una intervención en el contexto de una guerra civil y con el objetivo de contrarrestar otra intervención previa de un tercer Estado que antes habría vulnerado la regla de la neutralidad. Así las cosas, el supuesto clásico de injerencia humanitaria para proteger a los individuos de la tiranía de su propio Estado aparece referido en la obra de Walzer como un tercer supuesto, e.3), integrado en una teoría bastante más ambiciosa y perfilada que la de sus antecesores. Ni que decir tiene que los tres sub-tipos de guerra (potencialmente) justa por mor de una intervención deben superar ciertos requisitos para adquirir la condición de legitimidad auspiciada. Pero esos

requisitos tienen que ser analizados y discutidos caso por caso. Con el objetivo de ser a la vez claros y sucintos, podemos hacer referencia a los principales elementos de juicio que, a ojos de Walzer, habrán de considerarse.

En el primer caso (e.1), Walzer plantea la necesidad de que previamente el movimiento de liberación nacional en cuestión haya alcanzado el grado de madurez suficiente, en sus textos codificado en forma de *prueba del esfuerzo personal*. Dicho con otras palabras, para ser acreedor de una ayuda exógena, dicho movimiento debe estar en condiciones de justificar su peso social. Este requisito ha sido objeto de crítica puesto que, en ocasiones, la propia presión estatal impide su afloramiento. Y eso no siempre es prueba de la falta de madurez del grupo oprimido sino, precisamente, de la virulencia del Estado (Doppelt, 1978: 12). Sea como fuere, no puede tratarse de un grupo terrorista de discutible base popular. Eso queda claro. Debe contrastarse que se trata de un colectivo sólido, con capacidad para autodeterminarse, llegado el caso, y plenamente comprometido con su independencia (Walzer, 2001: 139).

Ahora bien, Walzer señala que en este tipo de situaciones, la prudencia invita a pensárselo dos veces, hasta el punto de invalidar la regla que él mismo propone. Y el argumento que nos ofrece es muy interesante: si una intervención en principio justa va a provocar, casi con toda seguridad, una guerra internacional a gran escala... ¿seguimos estando en el terreno de la prudencia o, de hecho, deberíamos discutir la corrección de esa intervención en clave de estricta justicia? No en vano, en los tiempos que corren, ¿cuántos centenares de miles de vidas –quizá millones- estamos dispuestos a poner en riesgo en tales casos? Y, al margen de que seguramente sea imprudente hacerlo, ¿sería *justo* hacerlo?⁴². Técnicamente hablando, la consideración más interesante estriba en que Walzer, tal y como ya había anunciado en otra parte (ídem, 108) considera que en los casos que más claramente amenazan con desestabilizar la sociedad internacional las consideraciones de prudencia y las

⁴² Walzer señala el ejemplo de Hungría en el año 1956. Aunque en principio podría aducirse que una intervención de la OTAN hubiera sido “justa” si el objetivo se hubiese planteado en términos de permitir a la comunidad magiar el ejercicio de su derecho a la autodeterminación... ¿hubiese sido justo –además de notablemente imprudente- arriesgarse al comienzo de una hipotética conflagración mundial, presumiblemente lidiada con armas nucleares?

de justicia quedan tan estrechamente ligadas que las primeras pueden llegar a afectar a la definición de las segundas.

Cuando nos encontramos ante una verdadera guerra civil, la situación es algo diferente. El principio general hoy vigente indica que si cada una de las dos partes en litigio posee el control de una porción del territorio del Estado implicado, los demás países deben ser estrictamente neutrales. Por eso, la primera intervención que se produzca en favor de uno de los bandos, si es que se da el caso, será injusta. Pero, por eso mismo motivo, Walzer cree que no lo sería una segunda intervención que, simplemente, tratara de re-equilibrar dicha situación de injusticia, permitiendo que las partes en litigio pudieran resolver sus problemas sin que las injerencias extranjeras fuesen relevantes o, al menos, sin que fueran decisivas para la suerte del conflicto. La lógica del argumento es aplastante. Sin embargo, las reglas de la lógica evidencian, en ocasiones, algunos problemas de fondo. Porque como puede apreciarse, Walzer no analiza si la postura de los dos bandos es igualmente legítima. Con lo cual, parece que debería admitirse como justa una intervención extranjera en beneficio de la parte que tenga un derecho más precario (si es que tiene alguno) a la hora de forzar dicha situación de guerra civil. Y, al revés, no admite una intervención inicial en favor de la parte que tiene un derecho más fuerte a recibir ayuda (Doppelt, 1978: 13). Entonces, lo importante ya no es el sentido de la intervención, sino su orden en el tiempo. Después de todo, no parece que el argumento sea demasiado sólido. Como poco, podríamos calificarlo, de acuerdo con alguno de sus exégetas, como demasiado mecánico (Hoffmann, 1981: 161)⁴³.

Finalmente, Walzer también integra el supuesto clásico: la injerencia por motivos estrictamente humanitarios, esto es, en caso de graves violaciones de los derechos humanos más elementales, con independencia de cualquier otra consideración. Esta es, en puridad de conceptos, la hipótesis que ya trabajaron los clásicos. Al menos desde el siglo XVI. Y muy claramente desde el XVII.

⁴³ Si atendemos al tratamiento que el propio Walzer da a algún caso histórico, como la guerra del Vietnam, podemos comprobar como esboza algún atajo para evitar este tipo de acusaciones. El aduce que en dicho escenario no se daba el supuesto habilitante, es decir, que Vietnam del Sur carecía del apoyo popular mínimo indispensable para poner en marcha el resto de su argumentación relativa a la intervención contra otra intervención.

Pero también es la hipótesis que asustaba a Vattel y que, no lo olvidemos, sigue chocando frontalmente contra el a-2.7 CNU, es decir, con el principio de inviolabilidad de la soberanía estatal. Walzer admite la justicia de este tipo de intervención, mediante una idea-fuerza que merece la pena reproducir. A su entender la soberanía estatal no puede emplearse para pisotear los derechos individuales de sus propios ciudadanos por la sencilla razón de que “los deberes y los derechos de los Estados no son más que los deberes y los derechos de los hombres que los componen” (Walzer, 2001: 91-92). Con ello queda clara cual es, a su entender, la relación de causa-efecto correcta y la debida prelación en caso de controversia. Pero podemos añadir que se trata de una interpretación muy usual en la tradición de la guerra justa (vid. infra, la interpretación que Lauterpecht hace de Grocio).

Claro que eso no significa que el principio de la inviolabilidad de la soberanía estatal quede anulado *de facto*. Por el contrario, sigue vigente, en principio. Lo excepcional es tener que intervenir. Porque además eso supone la quiebra de una de las funciones más importantes del Estado, al menos desde los tiempos de Hobbes. Así, sólo admite dicha intervención si se dan varios requisitos importantes. Creo que, leyendo diferentes apartados de su obra, podemos darnos cuenta de que propone un doble listón, cualitativo y cuantitativo. El primero se refiere a que dichas violaciones de derechos tienen que “conmover la conciencia moral de la humanidad” (Walzer, 2001: 157). El segundo alude a que dichas violaciones, debidamente calificadas en los términos vistos, tienen que ser “masivas” (ídem: 149). No bastaría, pues, ninguna combinación de inferiores prestaciones. En esto, además, Walzer vuelve a estar muy cerca de los clásicos.

Respecto al particular hay que decir que, aunque ambos postulados son de difícil concreción (como cabía esperar), el primero ha levantado muchas más suspicacias que el segundo. En la práctica, Walzer se inclina a pensar que una injerencia sólo estaría justificada cuando “lo que está en juego es la *pura supervivencia* o la *mínima libertad* de (un número sustancial de) sus miembros” (ídem; las itálicas son mías). Hablaríamos, en otros términos, de situaciones de genocidio y/o limpieza étnica/deportaciones. En los demás casos, aunque conste la existencia de violaciones de derechos, no es lícito intervenir. En parte

porque la guerra es algo demasiado serio (criterio prudencial). En parte, también, porque dentro de ciertos márgenes el asunto debe ser considerado como parte del derecho de autodeterminación de una comunidad, ante lo cual la sociedad internacional debe mantenerse al margen (o, a lo sumo, intervenir sólo cuando estemos claramente ante el supuesto e.1, ya comentado).

Esto ha levantado muchas suspicacias entre la doctrina. Especialmente entre el llamado sector *kantiano* o *cosmopolita* de la misma (vid. Fixdal y Smith, 1998: 292-293). Efectivamente, algunos consideran que Walzer está desnaturalizando los supuestos grocianos por el hecho de seguir hipostasiando al Estado –y los derechos de cada comunidad nacional, debidamente contextualizados- frente a los derechos humanos (Doppelt, 1980: 398). De hecho, es verdad que la afirmación de Walzer antes citada acerca de la prelación de los derechos humanos fue matizada a través de un artículo suyo en el cual apuntaba que la soberanía estatal “no depende de los derechos individuales a la vida y a la libertad, sino de los derechos de los hombres y mujeres contemporáneos a vivir como miembros de una comunidad histórica” (Walzer, 1980: 211). Con lo cual la sociedad internacional que él tendría en mente seguiría priorizando los derechos de las naciones –o, directamente, el nacionalismo- frente a los derechos individuales (Luban, 1980: 393).

Eso significaría que, dejando de lado los casos más flagrantes de genocidio –los cuales no quedan afectados por esta importante matización- ningún Estado puede arrogarse el derecho a decidir sobre la bondad o la perversidad moral de lo que ocurra en otra comunidad nacional. A lo que sus críticos responden con una pregunta incisiva: ¿qué pasa si ese Estado perpetúa bajo el nombre de la tradición nacional una vida llena de privaciones, de ignorancia y/o de intimidación? (v.gr. Doppelt, 1980: 400)⁴⁴. Y con una afirmación: no basta que los ciudadanos aludan a un Estado como propio para

⁴⁴ A Doppelt le preocupa que hasta este tercer supuesto de intervención –el único verdaderamente arraigado en causas estrictamente humanitarias- sea defendido por Walzer sólo porque la presencia de prácticas genocidas muestre la ruptura del *feeling* necesario entre un Estado y su propia ciudadanía. Pero esto se me antoja exagerado. Slater y Nordin, con mejor criterio, opinan que esta visión de las cosas simplifica la obra de Walzer. En realidad, ocurre que aunque exista ese *feeling* entre la mayoría de la ciudadanía y el Estado vulnerador de derechos (de sus minorías, o de alguna de ellas), dicho sentimiento deja de ser un referente válido cuando se dan violaciones masivas de los derechos humanos más elementales (Slater y Nardin, 1986: 90).

impedir que la sociedad internacional tome cartas en el asunto (Beitz, 1980: 388). Para los críticos de Walzer, una intervención debería poderse producir ante la constatación de que otros delitos (aparte de los constitutivos de genocidio) se llevan a cabo de forma insistente y prolongada en el tiempo (Luban, 1980: 395; Doppelt, 1978: 7; Slater y Nardin, 1986: 90). Sea como fuere, lo que parece evidente es que la obra Walzer, como la de los clásicos de antaño, mantiene una presunción de legitimidad en favor de muchos sistemas autoritarios de nuestros días.

4. Conclusiones.

La teoría de la guerra justa nació en un momento en el que la sociedad internacional apenas estaba organizada como tal. De hecho, nace para poner un poco de orden en una etapa en la que a duras penas podía considerarse superado el estado de naturaleza en dicho ámbito. De ahí sus rasgos fundamentales: está concebida asumiendo que cada Estado tiene que hacer justicia por sí mismo (puesto que nadie más lo hará por él). La alternativa es, o acogerse a unos parámetros como los indicados, o admitir la consolidación de la ley del más fuerte, tantas veces injusta. Sus albores corresponden, pues, a lo que algunos definen como la fase *inorgánica* de la sociedad internacional. Si esto es así, se trata de una teoría superada o, al menos, en trance de superación. Sobre todo a lo largo del siglo XX, tras la experiencia orgánica de la Sociedad de Naciones y el Pacto de Briand-Kellog, a partir de la 1ª GM; o tras la instauración de las Naciones Unidas, una vez finalizada la 2ª GM.

Sin embargo, esto es una verdad a medias. Es cierto que han habido progresos relevantes a la hora de institucionalizar unas relaciones internacionales regidas por el derecho positivo y, en caso de necesidad, por la mediación de las organizaciones competentes para garantizar la paz y la seguridad a escala mundial. Pero no lo es menos que estamos lejos de poder decir que existe un Estado internacional con capacidad efectiva para imponer – coercitivamente si es preciso – una convivencia pacífica y acorde a ese derecho. Esta cruda realidad es, en gran medida, la que en tiempos recientes ha

provocado una resurrección de la teoría de la guerra justa, tras dos o tres siglos de letargo. Una vez más, la teoría de la guerra justa no aparece al socaire del idealismo, ni del utopismo, sino de cierto realismo. De un realismo moralmente cualificado que no le da la espalda a la idea de justicia. De un realismo cualificado que recela del derecho positivo, pero no por estar frontalmente enfrentado a esa idea de sociedad orgánica, sino por considerar que todavía estamos lejos de poder alcanzar esa meta, por otra parte deseable.

En esta línea, la teoría de la guerra justa cubre dos flancos. Por una parte, aporta un criterio para decidir lo que es o no justo en un momento en el que el derecho internacional positivo sigue teniendo lagunas e incoherencias (pensemos en la cuestión de la injerencia humanitaria) . Por otra parte, aspira a que el día en que esa sociedad orgánica alcance su madurez no lo haga de cualquier manera, sino precisamente atendiendo a estos parámetros de justicia. Dicho con otras palabras, aspira a que algún día dichos parámetros sean convertidos en derecho positivo. Lógicamente, cuando ese día llegue cambiará una cosa esencial. Puesto que ya no serán los Estados (cada Estado) los responsables de garantizar la seguridad. Pero lo relevante no es eso (aunque sea lo que más preocupa a la mayoría de los internacionalistas) sino hasta qué punto ese hipotético gobierno mundial con capacidad coercitiva real será capaz de actuar conforme a las reglas sustantivas del *ius ad bellum* que hemos ido comentando a lo largo de este análisis.

Es decir, puede darse el caso de que varíen lo que algunos han definido como las *condiciones de ejercicio* del derecho de guerra justa (ya que avanzamos, lenta pero inexorablemente, en esa dirección). Pero eso no empece a que los órganos monopólicos de la futura sociedad internacional tomen esta teoría como su código de justicia. Simplemente, el nuevo *Príncipe* de Santo Tomás pasaría a ser ese poder mundial (se produciría un cambio de escala). Ahora bien, las normas a aplicar bien podrían ser -o *deberían* ser, como matizaría un teórico de la guerra justa- las derivadas de los principios generales aquí estudiados. Claro que por el momento, ante la presumible lejanía de ese escenario, la teoría de la guerra justa es todavía más útil, si cabe, para ofrecer parámetros de justicia en unas relaciones internacionales que, pese a la buena fe de algunos, el exceso de idealismo de otros, y las

esperanzas prematuras de todos ellos, siguen presididas por la yuxtaposición de intereses enfrentados de Estados soberanos, con una limitada capacidad internacional para someterlas a un derecho positivo que, por su lado, también deja mucho que desear. Al fin y al cabo, cuando esta situación se analiza con el prisma empírico de la ciencia política, resulta que no es tan diferente a la que existía en tiempos de Francisco de Vitoria (La Brière, 1944: 260). Y eso es lo que cuenta, en este caso. Así que, como apuntaba un experto en relaciones internacionales, podemos no fiarnos de los gobernantes que alegan en su beneficio la teoría de la guerra justa. Pero no podemos esperar que dejen de obrar de ese modo. Porque seguimos sin disponer de un juez eficaz e imparcial a escala mundial (Hoffmann, 1981: 150).

Dicho lo cual, es hora de concluir este análisis con algunas consideraciones generales acerca de una teoría que, por las razones señaladas, está llamada a conservar y hasta a incrementar su protagonismo en un futuro inmediato.

-La teoría de la guerra justa forma parte de nuestra tradición.- No es fácil prescindir de la teoría de la guerra justa. Aunque siempre de forma parcial, y a veces sesgada, sus argumentos son reproducidos cada vez que se alude al fenómeno de la guerra. Tanto los políticos como los ciudadanos sin otra responsabilidad, al respecto, que la de aportar un juicio maduro y razonable, invocan la justicia o la injusticia de tal o cual acción militar. También lo hacen, y quizá con mayor insistencia que los anteriores, los creadores de opinión. O los académicos⁴⁵. No necesariamente se habrán leído los textos de los padres de esta teoría. Pero los textos están ahí. Uno puede estar más o menos de acuerdo con tal o con cual reflexión de cualquiera de ellos, desde luego. Pero es difícil soslayarlos por mucho tiempo. Al final, siempre toparemos con los

⁴⁵ Algunos han comentado que establecer juicios sobre la justicia o la injusticia de una guerra es algo terriblemente complicado, incluso para personas bien formadas y bien informadas, máxime si tenemos en mente las posibles consecuencias que se derivarán de ello (v. gr. Fenwick, 1914: 387). Es cierto. Sin embargo, elaborar ese tipo de juicios es siempre difícil. No sólo en relaciones internacionales. También en el derecho interno (pensemos en el derecho penal). Ahora bien, alguien tiene que hacerlo. Y, como decíamos, incluso quienes no tienen ninguna responsabilidad lo terminan haciendo. Entonces, más nos vale hacerlo con base en algún fundamento. No parece que exista alternativa plausible al empleo de estos parámetros para medir la justicia de las guerras, aún reconociendo las dificultades de dicha empresa (O'Connor, 1974: 169).

clásicos. En ese sentido puede decirse que ya forman parte de nuestra cultura política (Johnson, 1984: 11; Fixdal y Smith, 1998: 285). Y que la recuperación de estos parámetros de un modo tan explícito en los últimos tiempos nos obliga, en consecuencia, a conocerlos adecuadamente.

Este hecho se ve reforzado por la incuestionable continuidad que, a lo largo de la historia, ha mantenido esta tradición de pensamiento. Efectivamente, cuando se alude a la teoría de la guerra justa como tal, se está aludiendo a un verdadero cuerpo doctrinal. Cuerpo que conserva una fuerte identidad en lo que respecta al diagnóstico y al tratamiento a ofrecer en los conflictos internacionales. Y que ha sabido superar, con creces, la prueba del tiempo. Sus principios generales siguen teniendo actualidad⁴⁶. No parece que el típico argumento del contexto histórico -tantas veces empleado para huir del debate- sea de mucho peso en el caso que nos ocupa (Lauterpacht, 1975: 307). Lógicamente, la introducción de nuevas armas y de las más modernas tecnologías de la información, las comunicaciones o el mando en campaña generan una permanente necesidad de adaptación de dichos principios, pero difícilmente pueden llegar a negarlos. Por poner un ejemplo, pueden provocar un desplazamiento de los tiempos de reacción en casos como los de crisis humanitaria o de guerra preventiva. Pero seguimos requiriendo los adecuados parámetros de justicia para saber a qué atenernos en ambos supuestos.

-La teoría de la guerra justa no es una teoría hermética.- La tradición de la guerra justa no es, pese a todo, una tradición absolutamente cerrada. Fundamentalmente porque de su propio espíritu se deduce que cumple bien su objetivo ofreciendo una relación razonablemente clara de líneas maestras/*guidelines* para la acción (o para refrenarla, llegado el caso). Pero no aspira –y nunca lo ha hecho- a ofrecer un catálogo completo de soluciones para todos los casos imaginables (presumiblemente, sería del todo imposible

⁴⁶ Si bien, como ha quedado demostrado en el cuerpo principal de este análisis, ello no obsta a que se presenten algunas variantes entre los diferentes pensadores que conforman esta tradición. Pensemos en una rápida comparación entre las obras de Grocio y de Vattel. El primero es muy poco partidario de la guerra preventiva –aunque la admite *ad limitem*-. Mientras que el segundo llega a mostrarse bastante favorable a un empleo flexible –que no ilimitado- de dicho criterio. En cambio, Grocio está más abierto que Vattel a la extensión de la injerencia humanitaria, frente a la cual el segundo siempre se muestra receloso –aunque la acepta, ante casos escandalosos-.

hacer algo así). De hecho, suele decirse que esta teoría se genera a partir de un balance constante entre los principios morales abstractos de los cuales parte y la práctica cotidiana. Así las cosas, la casuística es importante (o, al menos, no es prescindible). Eso no significa que pueda llegar a tiranizar a la teoría misma. Al fin y al cabo los principios últimos sí son irrenunciables – pensemos en el derecho a la legítima defensa-.

Pero las soluciones concretas a las que se pueda llegar dependerán en gran medida de consideraciones concretas, caso por caso. Se trata de aplicar esos principios a circunstancias tan complejas y variadas que toda tentativa de cerrar las respuestas está condenada de antemano al fracaso. Así las cosas, la teoría de la guerra justa es abstracta (como toda teoría) pero no puede aplicarse en abstracto. Y tampoco es descartable que esta combinación de teoría y práctica conlleve una modulación de la propia teoría. No en vano, algunos de los supuestos introducidos por Vitoria o Grocio no habían sido contemplados por Santo Tomás (injerencia humanitaria) o, a lo sumo, dependían de otros supuestos más generales (caso de la guerra preventiva, en relación con la legítima defensa). Pensemos, asimismo, en la introducción por parte de Michael Walzer de las intervenciones por causa de apoyar a movimientos de liberación nacional. O con el fin de re-equilibrar una guerra civil *in fieri*. No sabemos si van a consolidarse, pero sí que su mera formulación hubiese sido impensable hace doscientos años. Mientras que los supuestos de represalia, antaño tan al uso, están siendo abandonados o fuertemente condicionados desde la propia teoría.

-La teoría de la guerra justa ha contribuido a que ciertos debates se intensifiquen.- El papel de las teorías, de todas ellas, consiste en influir en la práctica. Pueden influir directamente sobre quienes gozan de la potestad de tomar decisiones o, más frecuentemente, sobre quienes actúan de puente entre los propios teóricos y dichos cargos públicos. Lo cierto es que alguno de los supuestos más polémicos está teniendo una creciente aceptación entre la comunidad académica internacional. Más entre los filósofos morales que entre los profesores de derecho internacional, todo hay que decirlo. Pero el camino ya está iniciado. Nos referimos al derecho de intervención por causas humanitarias. Derecho que conculca, por definición, el principio de soberanía

estatal. Pero a partir de una causa plausible: una dejación de sus responsabilidades más elementales o, peor aún, el empleo del aparato estatal para destruir las vidas de sus propios ciudadanos de forma arbitraria.

Pues bien, la teoría de la guerra justa viene insistiendo en la necesidad de matizar o de suspender ese principio general de la inviolabilidad de las fronteras estatales en los casos más flagrantes de violación de los derechos humanos. Y, aunque el derecho positivo vigente no contiene regulación alguna que lo permita, no podemos pasar por alto que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha avalado operaciones de este perfil aduciendo, claro está, otras cosas que sí admite el derecho vigente desde 1945, como la presencia de una amenaza para la paz internacional⁴⁷. No es, desde la perspectiva de la guerra justa, la solución perfecta (por lo que contiene de subterfugio). Pero parece evidente que, al final, sus criterios se van consolidando. Incluso entre los juristas más ortodoxos.

-Algunos de los postulados de la teoría de la guerra justa están obsoletos.- Lo dicho hasta ahora no significa que todos y cada uno de los argumentos esgrimidos por los teóricos de la guerra justa tengan igual aplicabilidad. Sin ir más lejos, no parece que las represalias estén muy de moda, ni siquiera entre los avaladores de esta tradición de pensamiento. Incluso las guerras que tienen por fin obtener una reparación son vistas con creciente escepticismo. La guerra, como recurso excepcional que es, se reserva cada vez más para la solución del problema principal (responder a una agresión, actual o inminente, directa o indirecta, entre Estados o de un Estado a su propia ciudadanía). Y ya no son tan frecuentes, ni tan vehementes como antaño, los alegatos a favor de una prolongación de las hostilidades con vistas a restaurar el derecho lesionado hasta sus últimas consecuencias (incluyendo indemnizaciones, por ejemplo).

Quizá se trate de una concesión de los teóricos de la guerra justa. Quizá de una combinación, cada vez más acusada, entre las exigencias de la justicia y las servidumbres de la prudencia. Esto es algo que siempre ha estado

⁴⁷ Pensemos en la intervención en el Kurdistán Iraquí, acontecida justo después de la guerra del golfo de 1991, con el fin de evitar la violencia ejercida por el régimen de Saddam Husein contra dicha parte de su propia población.

presente. Pero a medida que pasa el tiempo, podemos notar como la justicia y la prudencia dejan de tomarse en consideración como realidades escindidas, para pasar a integrarse en un todo más complejo. Es como si, de repente, se exigiera un mínimo de prudencia para que la justicia pueda ser tal. Ciertamente, Grocio ya recomendaba no hacer guerras aunque se confirmara la presencia de una causa justa. Pero escindía claramente ambos aspectos. Walzer, en cambio, los combina hasta el punto de cuestionar si es verdaderamente justa una guerra imprudente⁴⁸. Tal es, asimismo, la visión actual de la Iglesia católica. Algo está cambiando, pues. Habrá que estar atentos a la evolución de la teoría porque este nuevo enfoque puede llegar a cuestionar no ya el ejercicio del derecho (eso siempre ha ocurrido) sino el derecho mismo.

-La teoría de la guerra justa mantiene viva la tensión entre ley y justicia.-

Cualquier jurista sabe –o debería saber- que la ley y la justicia no son una y la misma cosa. No entraré ahora en el debate, ciertamente apasionante, acerca de las diferentes concepciones de la justicia, en sí misma considerada. La cuestión es que, aunque hubiese sólo una versión de la misma, la ley siempre sería una imagen más o menos imperfecta de esa justicia. Pues bien, la teoría de la guerra justa incorpora una idea de justicia y aspira, como antes se ha dicho, a que la ley se corresponda lo más posible con ella. En esta tesitura, la aportación de los teóricos de la guerra justa va más allá de ganar esta o aquella batalla legal. En general, consiste en mantener álgida esta reflexión. Y en denunciar, a partir de su idea de justicia, las carencias del derecho positivo vigente. O, lo que es bastante similar, las carencias de la práctica política actual.

Por eso es frecuente que quienes trabajan bajo la luz que ofrece esta teoría terminen hallándose incómodos –a veces hasta irritados- ante la injusticia que campa a sus anchas por el mundo. Son característicos diversos juegos de palabras, que al final conducen a un mismo punto, a saber, la idea

⁴⁸ Si bien el caso de Walzer es paradigmático, dentro de esta evolución en curso. Porque el ligamen entre justicia y prudencia es mucho más claro cuando alude a las intervenciones que cuando alude a las anticipaciones. A su vez, la explicación estriba en que en este segundo caso tiene en mente, básicamente, una ampliación del derecho de legítima defensa que, hoy como ayer, es el menos maniatado por la prudencia.

común de que el derecho internacional positivo está pagando un precio muy alto para lograr el mantenimiento de la paz. La explicación estriba, en última instancia, en que se trata de un derecho más próximo al pacifismo a ultranza que a la propia tradición de la guerra justa. Pero el hecho es que seguimos teniendo problemas (tanto prácticos como de falta de autoridad), que no siempre hay paz y, sobre todo, que no siempre se trata de una paz justa, o de un orden cimentado sobre sólidas bases de justicia (Kunz, 1951: 532; Stettinius, 1980: 95; Miller, 1964: 265; Lauterpacht, 1975: 307; Johnson, 1973: 212-215; Fixdal y Smith, 1998: 290). Ni que decir tiene que la teoría de la guerra justa no pretende resolver todos los problemas con guerras (sería absurdo pretender eso después de haber escuchado atentamente a los clásicos). Ahora bien, sí que pretende que no perdamos de vista que no todas las situaciones de paz y orden valen lo mismo. Lo cual no es poco.

-La teoría de la guerra justa no está exenta de inconvenientes, tanto técnicos, como ideológicos.- Este último punto es muy importante. Ningún análisis de la teoría de la guerra justa puede permitirse el lujo de pasarlo por alto. Máxime cuando la experiencia histórica demuestra el abuso que tantas veces se ha hecho de sus parámetros por parte de las elites políticas, en aras a tratar de justificar lo injustificable. Veámoslo, pero atendiendo por separado a ambas circunstancias, esto es, a la presencia de problemas técnicos (relativos al incremento de la capacidad destructiva del armamento actual), por un lado. Y, finalmente, a la cuestión de la manipulación ideológica, por otro lado.

En lo que respecta a la primera cuestión, no podemos negar lo evidente: en nuestros días esta teoría está al servicio de ejércitos cada vez más poderosos, dotados de armas más y más letales (pensemos en las armas de destrucción masiva). Esas armas pueden causar la muerte de muchos inocentes (así ocurre muchas veces). Y nosotros ya hemos dejado sentado que, al margen de las causas de *ius ad bellum*, la tradición de la guerra justa insiste en el respeto de ciertas reglas del juego (*ius in bello*) para admitir, en su balance final, la justicia de la guerra. Entonces, parece claro que un empleo indiscriminado de esas armas puede llegar a invalidar la teoría misma (Wells, 1969: 826). Con todo, esta primera línea de crítica puede ser rebatida, sin demasiados problemas. El elemento clave es la palabra “indiscriminado”.

Efectivamente, las modernas tecnologías aplicadas al ámbito militar permiten causar grandes destrucciones, tanto como llevar a cabo ataques de gran precisión con armas menos letales. Es decir que, en realidad, también han servido para desarrollar un armamento especialmente indicado para satisfacer las exigencias del *ius in bello*. Así las cosas, tenemos donde elegir. Con lo cual el argumento no puede depender de la mera presencia de tales tecnologías, sino del uso que de ellas se haga. Y esta es, fundamentalmente, una decisión política (también moral). Lo cual nos lleva de regreso al punto de partida: la teoría de la guerra justa es más necesaria que nunca, ahora que el abanico de posibilidades en la conducción de la guerra se ha ampliado de modo tan significativo (Miller, 1964: 254). Aunque la reflexión que hemos traído a colación deja sobre la mesa un interrogante de todo punto trascendental: ¿podría existir alguna guerra justa si se supiera a ciencia cierta que, con independencia de cuáles fuesen las causas del conflicto, las armas disponibles en ese momento nos abocarían a una destrucción masiva e indiscriminada, sin posibilidad de que esto fuese de otro modo? Por mi parte, me inclino a responder negativamente. Es decir que si la circunstancia descrita por Wells se diese efectivamente, su argumento sería de todo punto convincente.

En cuanto a la segunda cuestión planteada, todavía tiene peor solución, si cabe. En este como en tantos otros casos, la teoría puede ser empleada de muy diversos modos y, sobre todo, con muy diversos fines. No siempre de buena fe. Algunos la utilizan sin saber demasiado acerca de Vitoria, de Grocio, o de Vattel. Pero la suya es una omisión interesada. Porque, a veces, el objetivo no es ser fiel a sus exigencias, sino instrumentalizarla (y hasta tergiversarla) mediante una apropiación de su retórica que, sin embargo, conculque habilmente sus principios. El problema estriba en que la propia teoría fomenta, a su pesar, estas dinámicas. No en vano, algunos de sus postulados son muy contundentes. Quedarse con el encabezamiento y prescindir de los variados (y a veces sustanciales) matices puede acarrear graves consecuencias prácticas (tanto políticas como morales y también, en última instancia, jurídicas).

Todavía más, las propias características de esta teoría conllevan, como hemos visto, cierto grado de abstracción en la formulación de sus principios.

Eso es inevitable. Pero tenemos que lidiar con ello. Ya que lo cierto es que puede dar pie al subjetivismo en la interpretación y aplicación de dichos principios (Kunz, 1951: 531). O hasta amparar una especie de nueva ideología del poder (Johnson, 1973: 219-221). Como en el caso anterior, es preciso indicar que no se trata de un problema de la teoría en sí. El problema radicará, en su caso, en el uso que de ella se haga. Pero es conveniente mantener la guardia alta para combatir las exégesis sesgadas o los alegatos políticos que, amparándose en su lenguaje, contrarían su verdadero espíritu. La paradoja estriba en que para mantener la guardia alta no podemos huir definitivamente de la teoría sino, precisamente, nos vemos obligados a leerla con mayor diligencia.

5. Bibliografía.

- Aquino, Santo Tomás de (1959). *Suma Teológica*. BAC, Madrid.
- Aristóteles (1985/ s.IV aJC). *Política*. Ed. Orbis, Barcelona.
- Basdevant, J.(1925). "La théorie générale du droit de Grotius", en *VVAA. Hugo Grotius (1625-1925). Opinions sur sa vie et ses ouvres*. Société d'Éditions A.W. Sijthoff, Leiden, pp. 25-32.
- Beitz, Charles R. (1980). "Nonintervention and Communal Integrity", en *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 9, nº 4 (Summer), pp. 385-391.
- Bermejo, Romualdo (1993). *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*. Civitas, Madrid.
- Bull, Hadley (1979). "Decapturin the Just War Theory for Political Theory", en *World Politics*, Vol. 31, nº 4 (Jul), pp. 588-599.
- Doppelt, Gerald (1978). "Walzer's theory of morality in international relations", en *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 8, nº 1 (autumn), pp. 3-26.
- (1980). "Statism without Foundations", en *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 9, nº 4 (Summer), pp. 398-403.

- Eymar, Carlos (2002). "Estados Unidos y la cuestión de la legítima defensa preventiva". Análisis nº 25. Ed. Instituto Elcano, Madrid.
- Fenwick, Charles G. (1914). "The Authority of Vattel", en *The American Political Science Review*, Vol. 8, nº 3 (Aug), pp. 375-392.
- Fixdal, Mona y Smith, Dan (1998). "Humanitarian Intervention and Just War", en *Mershon International Studies Review*, Vol. 42, nº 2 (nov), pp. 283-312.
- Flores Fernández, José Luis (1983). "La defensa y la legítima defensa", en *Revista Española de Derecho Militar (REDM)*, nº 42, pp. 93-107.
- Gómez Robledo, Antonio (1989). *Fundadores del derecho internacional*. Ed. UNAM, México DF.
- Grocio, Hugo (1925/1625). *Del Derecho de la Guerra y de la Paz*. (4 Vols). Ed. Reus, Madrid.
- Heineccio, Johann Gottlieb (1837/1737). *Elementos de derecho natural y de gentes*. (3 Vols). Imprenta de Verges, Madrid.
- Hoffmann, Stanley (1981). "States and the Morality of War", en *Political Theory*, Vol. 9, nº 2 (may), pp. 149-172.
- Johnson, James T. (1973). "Ideology and the Jus at Bellum: Justice in the Initiation of War", en *Journal of the Academy of Religion*, Vol. 41, nº 2 (jun), pp. 212-228.
- (1984). "Historical Tradition and Moral Judgement: The Case of Just War Tradition", en *The Journal of Religion*, Vol. 64, nº 3 (Jul), pp. 299-317.
- Kunz, Josef L. (1951). "Bellum Justum and Bellum Legale", en *The American Journal of International Law*, Vol. 45, nº 3 (jul), pp. 528-534.
- La Brière, Yves de (1944). *El derecho de la guerra justa. Tradición teológica y adaptaciones contemporáneas*. Ed. Jus, México DF.
- Lauterpacht, Hersch (1975). *International Law*. Cambridge University Press. London/New York.

- Luban, David (1980). "The Romance of the Nation-State", en *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 9, nº 4 (Summer), pp. 392-397.
- Miller Lynn H. (1964). The Contemporary Significance of the Doctrine of Just War", en *World Politics*, Vol. 16, nº 2 (Jan), pp. 254-286.
- O'Connor, Thomas (1974). "A reappraisal of the just-war tradition", en *Ethics*, , vol. 84, nº 2, (jan), pp. 167-173.
- Oppenheim, Luis (1961/1905). *Derecho Internacional Público*. Ed. Bosch, Barcelona.
- Orend, Brian (2000). "Michael Walzer on Resorting to Force", en *Canadian Journal of Political Science*, vol. 33, nº 3 (sept), pp. 523-547.
- Slater, Jerome y Nardin, Terry (1986). "Nonintervention and Human Rights", en *The Journal of Politics*, Vol. 48, nº 1 (feb), pp. 86-96.
- Stettinius, Edward R. (1980). "Just Wars: Doctrines and Institutions", en *Political Science Quarterly*, Vol. 95, nº 1 (spring), pp. 83-96.
- Struckmeyer, Frederick R. (1971). "The Just War and the Right of Self-Defense", en *Ethics*, Vol. 82, nº 1 (oct), pp. 48-55.
- Vattel, Emer de (1820/1758). *Derecho de gentes o principios de la ley natural aplicados a la conducta y negocios de las naciones y de los soberanos*. (3 Vols). Ed. Ibarra, Madrid.
- Verdross, Alfred (1982/1964). *Derecho Internacional Público*. Biblioteca jurídica Aguilar, Madrid.
- Victoria, Francisco de (1963/1539). *Relecciones De Indis y De Iure Belli*. Ed. Unión Panamericana, Washington DC.
- Von Elbe, Joachim (1939). "The evolution of the concept of the just war in international law", en *The American Journal in International Law*, Vol. 33, nº 4 (oct), pp. 665-688.
- Walzer, Michael (2001/1977). *Guerras justas e injustas*. Ed. Paidós, Barcelona.

-Walzer, Michael (1980). "The moral standing of States", en *Philosophy & Public Affairs*, 9, n° 3 (spring).

-Walzer, Michael (2004). *Reflexiones sobre la guerra*. Ed. Paidós, Barcelona.

-Wells, Donald A. (1969). "How much can the just war justify?", en *The Journal of Philosophy*, Vol. 66, n° 23 (december), pp. 819-829.

-White, Andrew D. (1925). "Grotius De jure belli ac pacis", en VVAA. *Hugo Grotius (1625-1925). Opinions sur sa vie et ses ouvres*. Société d'Éditions A.W. Sijthoff, Leiden, pp. 46-64.

THE UNITED NATIONS AT 60: RETREAT FROM UNIVERSALISM, PARALYSIS OF REFORM, AND TRANSNATIONAL VIOLENCE

Fred Halliday, Professor of International Relations, London School of
Economics, and Profesor Visitante, IBEI, Barcelona

'If the International Monetary Fund did not exist, we would not re-invent it. This is not because it is useless, but because today's world lacks the courage and vision to create powerful multilateral institutions. That fact alone makes those we have inherited more valuable. Even so they must be kept up to date. Otherwise, they risk suffering a length senescence. This danger now threatens the Fund'

Martin Wolf, The Financial Times, 22 February 2006

Introduction: Reforming Global Institutions, Wishes and Realities

The issue of UN reform recurred last year, on the 60th anniversary of the organisation's founding, as it did in 1995, on the 50th. The topics covered included Security Council Reform, Un Staff Reform, Humanitarian Intervention, Terrorism, 'Peacebuilding' and anticipatory prevention, and the Human Rights Council. In the end little of this was achieved, and the prestige of the UN among its member states and, of no little importance, its internal morale continued to fall. Reorganising the UN is a favourite topic for idealists, dreamers and special interests and last year as no exception: as the sage Times journalist Rosemary Righter observed a decade ago 'When the topic of UN reform comes up, pink

elephants fly'. The initiative for reform lies with the senior international civil servant: but problems faced by the Secretary-General, and by the UN, are many, and allow of no simple solutions. Annan himself famously remarked that, while he had more time than God to sort out the problems of the world, God did not have to deal with the General Assembly and the Security Council and, he could have added, a virulent hostility to the UN in parts of the US press and Congress.

Compared to a decade ago, even the aspirations of 2005 were modest. This can be seen by comparing the aspirations and achievements of 2005 with the key document of 1995, the Report of the Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*. Little was now heard about the hopes of the 1990s – a permanent peace-keeping force, a global Environmental Council, to match the Security Council, a democratised General Assembly. The whole aspiration to humanitarian intervention, against grave human rights violations as against aggression, a topic that was popular in the early 1990s, has foundered, wounded by the delays and confusions of Somalia, Rwanda and Bosnia, and now fatally prejudiced by the US action in Iraq. To prepare for the 60th anniversary Annan appointed a High Level Panel on Threats, Challenges, Peace and Security, which reported in December 2004 and himself then issued his own recommendations 'In Larger Freedom', in March 2005. But there was no consensus on two of the core international security issues of the day, the definition of terrorism, and the right of states to 'pre-emptive' or, more accurately, 'preventive' action. As for Security Council reform, it foundered on the indifference, polite but resolute, of the five Permanent Members and on the divisions which, within each region of the world, the candidature of one state evoked from others: the German bid was opposed by EU partners, vocally by Italy, more subtly by Spain, and, silently, by the UK and France; Latin Americans objected to the aspirations of Brazil; the Africans could not agree on who should represent them; the idea of an 'Islamic' seat, sometimes mooted in recent years, is a non-started, given the political divisions within the 57-member Organisation of the Islamic Conference. Most ominously and vociferously, the Chinese reacted to the Japanese bid by organising mass nationalist demonstrations and raising the tone of hostility between the two countries to

their highest pitch in many years. The Japanese have not given up, and point out that they contribute much more to the UN budget than does Peking; but they are also looking at other ways of asserting their power, including, in an understated tone, nuclear weapons.

There are many causes of this crisis in the UN, in international institutions, and in global governance more generally. Some are internal to the organisations themselves, some reflect changing policies of powerful states, and shifting attitudes among the public in both developed and developing worlds about international institutions. Here focus will be on some aspects of this complex situation: 1. a general crisis of universalism, 2. the impasse of UN reform, 3. the downturn in liberal reformism, as exemplified by policies on women, and 4. the increasing salience of transnational violence and crime in international relations.

1. A Crisis of Universalism

Ideas on their own do not determine international relations but they can, at certain moments of history, and backed by appropriate social, political or even military forces, have a major impact: such, over the past two centuries, has been the impact of such ideas as democracy, nationalism, development, socialism and, more recently, Islamism. The idea that underlay the establishment of the UN after World War II was that of liberal universalism, a belief in the equality of all people and states, and a belief in the ability of multilateral institutions, led by the UN, to improve the lot of mankind. A similar idea, on a more limited scale, underlay the establishment of the European Union and its expansion in recent decades.

Yet what was hoped to be to be an inexorable and global forward movement of institutions, law and democracy was, almost immediately, stalled by the onset of the Cold War and the divisions this produced within international institutions such as the UN. The Cold War however still formally advocated such multilateral and universal policies, since it was, in its ideological essence, a rivalry between two competing views of global order and socio-economic

organisation. The aspiration to, or myth of, universalism persisted. With the end of the Cold War, however, a different world has emerged, one in which states are less and less committed to such institutions and in which social movements reject the universalism that underpins them.

This was, of course, compounded by the events of September 2001 and the manner in which this affected states and public attitudes in both the west and the third world, but all in the USA itself. Now, over four years after the most spectacular guerrilla action of modern history, the coordinated events of 11 September 2001 in the United States, the world appears further away than ever from addressing the fundamental issues confronting it, and to be moving ever more deeply into a phase of confrontation, violence and exaggerated cultural difference. The response to 9/11 on both sides has been, in essence, a rejection of universalism: of the belief, gradually built up over the 20th century, in shared moral and legal principles and in the ability of states and international bodies successfully to resolve conflicts through multilateral action. On the militant Islamic side, the worldwide military challenge to US power is framed in particularist, religious, nationalist and historical language; it rejects any sense of global solidarity against oppression. On the western side, state policies have equally fallen back on particularist rhetoric and practice – whether in the appeals of the US president after 9/11 to “American values”, the Russian invocation of a right to a worldwide attack on its enemies after the Chechen infanticide of September 2004, or the instinctive appeal to “European values” by European Union states in the aftermath of the 11 March 2004 bombings in Madrid.

All this has struck a serious blow at what had been a growing world consensus prior to 11 September 2001, namely the belief in international institutions, international norms, and international law (not least with regard to human rights and the conduct of armed conflict). The regression is apparent on both sides. The United States under George W. Bush has openly rejected the claims of international law, for example those of the four Geneva Conventions of 1949 on the treatment of prisoners-of-war. The rhetoric of al-Qaida is even more anti-universalist; it is laced with Arab nationalist motifs, virulent attacks on fellow Muslims who are Shi'a, and a total contempt – celebrated in bloodthirsty

proclamations and macabre videos – for general principles in relation to the conduct of armed conflict in the modern age. The celebration by the Iraqi branch of al-Qaida of hurricane Katrina and the destruction it brought in New Orleans was but the most poignant expression of this new, venomous, particularism.

This rejection of universalism has been supported by a widespread growth in nationalism, in both the developed and underdeveloped worlds. Anatol Lieven's *America Right or Wrong* acutely analyses this trend in the context of the United States, where the presidential election campaign is marked by affirmations of national greatness and the glorification of past imperial wars. But it is not just American nationalism. Around the world, the constraints of law and general moral decency that once restrained nationalism seem to have been eroded. In Israel, the public mood has shifted further towards aggressive action; across Europe, advocates of immigration and multiculturalism are under attack; in many former Soviet republics and in eastern Europe, nationalist demagogues hold sway; in Japan, a revived rhetoric of national assertiveness is taking hold.

Consequences of 9/11

This ideological shift was underway before 9/11. It was given intellectual support by the spread of a vapid relativism, sometimes termed "postmodernism", that had – in response to the collapse of forms of rigid political rationalism – gained considerable influence across the developed world in the 1980s and 1990s. 9/11, however, compounded this process – in the generalised and pervasive fear that those events caused, and in the superficial and often rhetorical responses it occasioned in much of the west. There is another reaction not to be underestimated among many people in America and Europe: a retreat from engagement with the political world and of international events – even if this lacked a clear public expression by dint of its very private and socially atomised character. A crucial part of these responses to 9/11 is the fact that this armed conflict especially – one between established states and a

hidden but global insurrectionary movement – still leaves the great mass of the people feeling there is nothing they can do. The huge worldwide demonstrations of 15 February 2003 leave the majority of citizens in the position of reluctant spectators in the conflict itself, deprived even of that form of minimally meaningful participation that the “war effort” of, for example, 1939-45 in Europe permitted.

The other side of post-9/11 confusion is a worldwide crisis of the state. In one sense, the state system of three years ago has held: only in Afghanistan has there been significant regime change. Numerous other elites, what may be termed the “crackdown states”, have taken advantage of US appeals for solidarity in the fight against terrorism, to impose more authoritarian control over their own societies, and particularly over those calling for great recognition of minority rights: Uzbekistan, Russia, China, Egypt, Israel. Two important US allies, Pakistan and Saudi Arabia, are themselves the sites of significant anti-western and pro-al-Qaida feeling. The US has for its part openly vaunted its military power and increased its defence budget to \$400 billion.

Yet this enhancement of state military power has been offset by an even greater demonstration of state weakness. The United States’s military power has not eliminated al-Qaida in any state, despite the despatch of marines, intelligence operatives and much more; it has failed to crush opposition in either of the two states it has invaded, Afghanistan and Iraq. Academic ‘realism’ and the new US security doctrines justify themselves on the grounds that the prime responsibility of the state is to protect the lives, and security, of their citizens: but 9/11, the almost complete police failure thereafter, including to the anthrax outbreak soon afterwards and the hapless disorder of Katrina all cast doubt on the ability of the American state to perform this function. Equally, on an international level, the vast US expenditure on military matters has still left it incapacitated in the streets of Sadr City and Faluja.

The crisis of universalism, the weakness of the traditional nation-states, and the militarised character of world politics today, together mean that the major issues already confronting the world before 9/11, none of which have become easier since then, are being increasingly neglected. The existence of

specific transnational problems like the spread of HIV/Aids and narco-trafficking is sufficient evidence of this. Moreover, none of the interethnic conflicts that fuel public support for Osama bin Laden have been resolved, most notably the Palestine question. The most important of all these issues is the profound inequality in global conditions of wealth and life between the rich elites of the OECD states and the rest of the world. This polarisation lies at the heart of the pressure to migrate to the richer states of the world, of the corrupt character of many states, and of the rising world resentment of the west, and especially of the United States. It is this issue, not some exaggerated or invented “clash of civilisations” or conflict between Islam and the west that have created sympathy for Osama bin Laden in the middle east. The western response to 9/11, based on the vaunting of American power and interests and a reliance on the use of force, has only made this worse. The efficiency of the United States as a bureaucratic, logistic and military administration, combined with the utter inability of the US government to comprehend – let alone adequately respond to – the attacks of 11 September 2001, makes vividly clear the “failed” character of the US state.

The events of 9/11 would in any circumstances have been a great challenge – political, intellectual, cultural – to all thinking people in the United States, Europe, the middle east, and beyond. They dramatically highlighted a conflict that had been already developing for some years and which promises to dominate at least the first part of the 21st century. But the response of the United States of America to the attack on its territory has made any serious, effective and considered course of action even more difficult. The world is being dragged towards disaster by two arrogant, militarised, leaderships. We must do all we can to persuade people to shift the world in the other direction, the better to address the issues that predated 9/11 – issues that remain very much alive and pressing, and which, if left unresolved, will lead to more spectacular and ghastly confrontations.

2. Paralysis of UN Reform: an Institution in Crisis

This general crisis of universalism is compounded by a particular crisis of international institutions, and of the whole process of global governance, more evident now, on the 60th anniversary of the founding of the United Nations, even than it was in 1995, on the fiftieth. A comparison of the goals set in 1995, embodied in the reports of then Secretary-General Boutros Boutros Ghali, and in the leading report, *Our Global Neighbourhood*, illustrate how incomplete the record of achievement has been. In certain areas there has been significant and major progress: the establishment of the World Trade Organisation, part of global governance but even formally outside the UN system, unlike the World Bank and the IMF, is one important step forward, not least in regulating relations between developed countries themselves; the International Criminal Court, and the particular International Tribunals, on Former Yugoslavia and on Rwanda, is, for all the failure of the major states to cooperate, a significant advance; in a range of international institutions where dialogue was hitherto only between states, notably the UN Security Council and the World Bank, regular, formalised, engagement with NGOs and what is broadly termed 'global civil society' has now become routine.

On other matters, however, the record is less impressive. Few now mention the dream of the early 1990s, a permanent peace-keeping force under international command. The issue of gender rights, on which major UN conferences were held each decade in 1975, 1985 and 1995 (Beijing) has slipped down the agenda. Discussion at the UN revolves around the troubles of the contemporary world, it is not, however, just the world that is troubled, but also the organisation itself. 'The UN is showing its age' as its officials are wont to remark. During a lunch in November 2005 in the UN building in New York, a senior member of the organisation, waving his hand at his dining colleagues, remarked that, for the staff who work in the UN the most urgent issue is not Iraq, Palestine or North Korea, but their staffing conditions, the terms of which, and the promotion procedures associated with them, have remained frozen, like the ageing building itself, in some time warp from the 1950s.

Over all these issues hangs, however, the issue of US pressure on the UN, and, closely related, the question of Iraq. Despite talk early on in his first Presidency of a commitment to multilateralism, and a speech supportive of the

UN delivered to the General Assembly in 2002, Bush has used his power to mount increasing pressure on the international organisation. His belligerent, and casual, representative John Bolton made a series of major demarches about budgets and staff, and put the issue of a rapid establishment of the new Human Rights Commission at the top of his agenda, only to find his, and Annan's plans, blocked by a coalition of other states. But while appearing willing to co-operate with the UN, he has also remarked elsewhere that, in a realistic world, the US will have to look elsewhere if the UN does not function as it should.

The US has a right to call for change in the UN. It pays by far the largest share of the UN budget and the obstruction of change, and manipulation of UN procedures and debates, is hardly a monopoly of Washington. It is entitled to its view, and, however confrontational Bolton may be, there are much worse elements elsewhere in the USA, including those who portray the UN as a sort of Antichrist. But the current US posture is laced with a hypocrisy of its own. First, the 'We will look elsewhere' argument is bogus: the UN has not claimed, for two decades at least, to a monopoly on global governance and international institutional authority – the responsibility for security and diplomacy in Europe, for example, has been shared between several bodies, with the hope that they will overlap (NATO, EU, OSCE, Council of Europe) and the most recently created global economic body, the World Trade Organisation, is, unlike the IMF and the World Bank, which are de facto independent of the UN, not even formally part of the UN system.

When it comes to damaging the UN, the US must bear a particular, and long-term, responsibility: it was Washington that blocked the Security Council from reacting to the Iraqi invasion of Iran in September 1980 and so laid the grounds for the UN's failure to engage thereafter with the Islamic Republic; it was the US which immediately tore up the April 1988 Geneva Accords on the Soviet withdrawal from Afghanistan, and thereby prolonged the war in that country for another decade, sustained Bin Laden and his followers and, later, led it to set up the Taliban; and it was Bush and his associates who for months brown-beat, vilified, and lied to the UN in the runup to the invasion of Iraq in 2003, refusing to accept the authority of the UN weapons inspectors and sending the Secretary of State to hector the Security Council, in February 2003,

with a pack of lies about Iraqi weapons programmes. The so-called 'Adlai Stevenson' moment, a reference to the presentation by the US delegate of photographs of Soviet missiles in Cuba in 1962, turned out to be theatrical fraud.

The impact of Iraq on the UN has, however, come in another, more deadly and its way more paralysing form, namely the events of 19 August 2003. The UN was reluctant to give blessing to the US invasion of Iraq, but courageously, and properly, decided it should play a role in the post-conflict political process, sending one of its senior diplomats, the Brazilian Sergio Vieira de Mello to Baghdad. US protection of the UN was inadequate, Bin Laden denounced the UN as an accomplice of the US, and on 19 August de Mello and 22 of his colleagues were killed, and others wounded, when Al Qaeda attacked their headquarters, in the Canal Hotel, the largest killing of UN staff in its history. For the first time in its history, and despite the deaths of UN observers and soldiers in a range of conflicts, from Korea and the Congo to Lebanon, this was the first time that, in a systematic way, a UN political mission had become a target. As a senior UN official put it to me: '19 August 2003 was our 9/11'. The UN has continued to pay its 200 or so staff living in Iraq, and sent observers to the recent parliamentary elections there, but its operations in that country, and more widely across the world, have not recovered from that event. All politics, domestic and international, involves some combination, hopefully a reinforcing one, of idealism and realism. The UN has, in its time, seen much of both, and will not be served by another raft of reform proposals that bounce off it like bubbles of soap. It needs a realism, of organisation, goals and leadership, that serves its more attainable goals and that at the moment it sorely lacks, and in which it seems consistently ill served by the states, large and small, that comprise its membership.

3. A Stalling of Liberal Reform: Women's Advance Halted

This entropy of the UN, and of its liberal and universalist vision, can be illustrated in regard to one of the central tenets of the global reform agenda, the position of women.

The impact of three decades of feminist engagement with politics, and with the law, that began in the late 1960s are also evident in a number of specific, and important, changes in public policy across the world. Both the UN, and the European Union, have debated, and enacted, important resolutions on this question. In this regard, at least four major advances in international policy on gender can be mentioned here. First, as a result of work by feminist international lawyers, rape has now been classified, for the first time, as a war crime, categorised as a form of torture by the international tribunals on Former Yugoslavia and Rwanda. Secondly, the issue of sexual discrimination and maltreatment has been taken by some countries, among them Canada and Spain, as grounds for political asylum. Thirdly, while, according to Amnesty International, 36 countries in the world maintain laws that discriminate against women, discrimination in employment on grounds of gender has been made illegal in many countries and major overt discrimination, within the same employment and pay scale, has in some countries markedly decline. Fourthly, organisations involved with aid to the third world, and development policy in general, be they those of the UN and the EU, or national ministries and NGOs, have put gender concerns at the centre of their aid donation policies. In a related policy shift, the issue of world poverty, and of associated questions such as mortality, education and AIDS, have come to be formulated in their gender dimensions, with a clear realisation that it is women who to an extraordinary and disproportionate degree, bear the costs of such phenomena.

To have achieved all this in the space of one generation is a major achievement of the feminist movement which, emerging in the 1960s and 1970s, sought to develop an overall critique of the ways in which gender, and sex, continued to structure all areas of social, economic and political life. In the area of social science that I specialise in, international relations, a rich literature on issues of war and peace, international law and development, peace and security, rights and social movements has brought the question of gender even into this most recalcitrant of academic disciplines. Indeed the challenge of

feminism to international relations, one that is eminently falsifiable, that there is no area of international relations that does not have a gendered dimension, neither nuclear weapons, nor diplomacy, neither trade, nor espionage, neither religion nor migration, has remained robustly undefeated these three decades past.

And yet, on the horizon and in what is now taken to be the shared environment of much contemporary politics and international relations, other trends can be observed. First, there is a marked turning away by many states from the formal commitments made in the 1960s (covenants on social and economic rights), 1970s (e.g. in the 1979 UN Convention on Discrimination Against Women, CEDAW), and 1990s (1995 Beijing International Women's Conference) on women's emancipation. The most dramatic non-event of 2005 was an illustration of this: while the states and diplomats of the world rushed, at great expense and with little practical outcome, to hold review conferences for such issues as Nuclear Proliferation and the Barcelona Euromed process, no such conference was held to mark the tenth anniversary of the Beijing Conference on women, or of the earlier such decennial events at Copenhagen (1975) and Nairobi (1985).

This retreat from earlier commitments is most evident in the former communist countries, and in now marketised post-communist dictatorships, such as China, and also in Cuba, where the earlier, albeit authoritarian, interventions of the state in favour of women have been abandoned. Inequality in terms of employment and social provision is growing and in a gesture to the Catholic Church and what is an index of the anti-feminist new mood, the new Polish government abolished the position of Minister of Women altogether. The British government has recently done almost as well: in the last cabinet reshuffle Downing Street forgot there was such a position as Minister of Women (previously held by Patricia Hewitt in conjunction her post as Minister for Trade and Industry) and in the end allocated it to a hitherto unknown MP who now receives no payment for this responsibility.

More serious, and sustained, and reflecting a definite and organised commitment, is the spread of anti-feminist social movements and religious

groups across many countries. In the USA the 1973 Supreme Court verdict permitting abortion, *Roe vs. Wade*, is now under serious attack, and the issue of abortion has become the major dividing line in the politics of that country. In Europe, the Catholic Church, now led by the antediluvian Pope Benedict XVI, following in the footsteps of his equally appalling predecessor John Paul II, is open calling for more church intervention in social and political life and a return to 'traditional' values on marriage, sex, women and homosexuality. The fact that the policies of this archaic and corrupt institution on contraception are responsible for placing in danger the lives of millions of people from AIDS receives little attention. Instead we see the emergence in Italian political life, and potentially elsewhere, of a 'Theoconservative' political trend bent on rolling back the clock on recent advances in social and gender equality.

The situation in the Islamic world is, of course, even more catastrophic. Here the spread of Islamism, as a social and political forces, is universally accompanied by an erosion of women's rights, and of respect for women, and the use of the law, and state power, to impose a new authoritarian set of norms. Just as in the Cold War both communist and capitalist states combined their rivalry with each other with the imposition of social and political controls at home, so now, in the confused but pervasive 'Long War' between the west and politicised Islam, a similar, mutually reinforcing, reconsolidation of conservative values is taking place. At the same time, and for all their theatrical disputes on the international scene, the conservatives states of east and west, Iran, Saudi Arabia and Qatar on one side, the Vatican, and the USA and now almost certainly a newly assertive Poland, ally in UN conferences on the family and other issues to impose their agenda.

These shifts in political and social attitude are compounded, however, by the endurance and, in the context of globalisation, reinforced inequalities of the work place and of everyday life. Studies produced on the occasion of the most recent March 8, international women's day, showed that across developed countries, while discrimination within any one profession may have declined, overall discrimination in work remained resilient with women allocated to poorer paid jobs, and suffering enduring discrimination across their working lives because of the interruptions of child care. In Spain the overall pay gap is 40%.

In the UK many women are confined to the sectors known as the 'Five Cs' – caring, cashiering, catering, clearing and clerical work. In the US, under the pressures of combining work with parenthood, the percentage of women in the labour force has in recent years declined.

This balance sheet leaves out of account other trends that discriminate against women, or worse: the terrible incidence of violence against women in many contemporary wars – an estimated 40,000 rapes in the Democratic Republic of the Congo in the past six years ; the incidence of violence against women in developed as well as developing countries (in the USA an estimated 700,000 women are victims of rape in any year); the impunity of men engaged in the systematic killing of women or 'femicide', as in the Mexican city of Ciudad Suarez, where 4,500 women have disappeared and hundreds have been found dead and often tortured in recent years, with almost no police or state response; the spread of female infanticide in India and China.

Above and beyond all of this, there are the gendered consequences of the dramatic times we live in, notably the 'war against terrorism'. The response in many western societies, particularly the USA, to Islamic terrorism has been to reassert conservative and male, so-called 'family' values in the face of an alien culture and its associated threat. In the Muslim world the sense of hostility towards the west is associated with a cultural nationalism that denies liberal or modern western concepts of women's equality and rights. The terrorist groups themselves play their own role in this, vaunting a male form of violence and protest that allows no place for women (no terrorist group would think of naming itself after a female Muslim figurehead) and defying, in their rhetoric and political objectives, as well as in the fear and violence they spread, any culture of tolerance, democratic debate and openness, all preconditions for the advancement of feminism.

4. A New Ungovernability: Violence, Criminality and Transnational Forces

The analysis so far has focussed on the internal debates of the UN, and the impact on its decisions and actions of the rising crisis of universalism. But

there is a challenge of another kind that faces the whole project of global governance, and of the liberal internationalism associated with it, namely the rise, in different forms, of transnational violence and criminality. This serves, in essence, to undermine not only the aspirations and effectivity of global governance, but also the coherence of the actors on whom the system of global governance primarily when not solely relies, namely states. Despite the illegal and clandestine nature of much of this activity, enough is known, from courts, UN and other reports, and from the press to see that a global epidemic of embezzlement, tax evasion, illegal transnational activities and intimidation is in train. At least half of the countries in the world, including some quite important ones such as Russia, China, Nigeria, Brazil are characterised by serious and systematic corruption of this kind, while trade in narcotics, the forms and channels of which change rapidly and repeatedly, is second only to oil in terms of total value traded globally.

Here there appears to be a persistent, but perhaps mistaken, distortion in much of the literature on global governance, which focuses either on forms of institutional reform, much of it wishful thinking, and divorced from the realities of US hostility and the agenda of other interested states, or on the promotion of a new, non-state, liberal space entitled 'global civil society', a zone inhabited by emancipatory and progressive groups, committed to human rights, equality, corporate responsibility and, more broadly, to global justice. However excluded these movements may be from existing forms of power, they still aspire to a world of greater justice, democracy and respect for rights, and are capable, in principle at least, of a debate on policy with the major institutions of global governance.

A very different picture emerges, however, if we survey, without illusions, the spread in recent years, and in the context of globalisation, of new forms of transnational crime and evasion of state controls. The most obvious example of this is the international narcotics trade, but this phenomenon includes wide-scale money laundering, some of it using new forms of evasion such as offshore gambling, the trade in weapons, forms of mass illegal migration. The problem lies not, however, just in the evasion of state controls on such movements of money, goods and people, but also in the participation in such

activities, often on a systematic scale, of state officials and politicians in such activities.

Here a major analytic question arises as to how to relate these phenomena, the full scale and impact of which we cannot easily assess, to the study of global governance and of the global economy. Three broad models suggest themselves:

- (i) **Criminality and Marginality.** These are activities outside the control of the law and of the state, and should over time be brought under their control. For example, the narcotics trade can be reduced and ultimately eliminated, as the power of states and of global regulation and governance grows.
- (ii) **Globalisation.** That it is the very loosening of state controls and the opening of borders associated with globalisation that permits such phenomena to spread. In other words, the dark side of transnationalism is a product of the globalisation process itself. There is no doubt that changes in world political and economic systems, and the loosening of controls on trade, as well as new forms of flexible logistics, have greatly facilitated the movement not only of legal goods, but also of illegal ones – drugs, arms, trafficked people, conflict diamonds.
- (iii) **Functionality.** That far from being forms of evasion of state control, and outside the sphere of normal global economics, and far from being just a necessary part of the changes brought with globalisation, these phenomena are central to the functioning of the international system today. In other words, the freedom and free of trade of some involves the unfreedom, fear, and illegal commercial activity of others. Most discussion of illegal activities – drugs, money laundering – starts with the ‘supply’ side, of those wishing to move and redeploy these items. This supply side perspective strengthens the image of such activities as criminal and marginal. But if the picture is reversed, and

we examine the demand side, what it is in a prosperous, globalised, world that promotes, facilitates and protects such activities then the picture changes: whether it is the demand of young professionals around the world for narcotics, of employers in agriculture and service industries in Europe and the USA for cheap, unprotected, and disposable labour, or of property developers and municipal officials in Marbella for Russian funding, we can see more clearly how it is the very workings of the system that generates the demand these activities meet.

Here there is, in broad historical terms, an analogy with the role of slavery in the Atlantic and European economics of the seventeenth and eighteenth centuries: slavery, a pre-modern form of labour mobilisation and one that involved controlling a labour force that was itself unfree, in economic and social terms, was in fact integral to the economic boom of that period, and served to promote the growth of the Spanish, British and French economies in a major way: it was, in other words, functional.

Herein lies a major challenge to global governance, to the UN system and indeed to the whole apparatus of state co-operation and effectivity in the modern world. For if the third hypothesis is true, or the second to a significant degree, then the whole aspiration to control these processes through global governance is misconceived, and will fail. Indeed the treatment of such trends as marginal or belonging to a criminal fringe serves only to misrepresent in dramatic and often fatal form the reality of what is occurring. What is unfolding is, rather, a global crisis of the state, one in which everyday but systemic corruption and violence are pervasive, matching the increased role of state violence in relations between these states themselves.

Conclusion: the Four Dimensions of Governance

The discussion above can best be comprehended within a broader perspective of the growth, reform and difficulties of what has, since the early 1990s, come to be termed 'Global Governance', that is the whole system of

international institutions, not just those linked to the UN, and of the norms that can, and should, determine their functioning. Global governance is not about creating stronger supranational bodies in contrast to the societies and states that comprise them: if they did they would soon fail. Governance invokes, rather, a system of multi-layered authority and policy making: today, more than ever, we can see the system of global governance as based on four distinct levels. At the top lie international organisations, like the UN and EU. Below them lie the traditional repositories of political power and democratic legitimacy, states. Below these lies civil society in its broadest sense, within countries and between them: this includes NGOs and social movements, but also the press, religious groups and all who seek, without assuming the authority of state, to influence its activities. Finally, and too easily forgotten in an age of structures, communities, global trends and the like is the basis of the whole story, the individual, all six billion plus of them, or us.

A model of what a workable, democratic, system of global governance would be is not difficult to imagine. Much of it rests on that realm of predictable, undramatic development of co-operation which has underlain the growth of international institutions over the decades since 1945: the journalistic term 'DBI' – Dull But Important sums this up. It would involve effective, negotiated, functioning of international institutions and efficient relations between them. States would support, including fund and implement the decisions of, these organisations. Civil society would work with both international institutions and states, within a democratic and legal framework. Individuals would be both informed about, and committed to, the functioning of the system as a whole. To a considerable degree this can, and does, work. The growth of international organisations, regulatory bodies and of a mass of NGOs is spectacular. In western and now central Europe in particular the growth of the European Union is a striking example of international co-operation backed to a reasonable degree by states, civil society and individuals. Communications, travel and the very transnational character of many problems hitherto conceived of in restricted terms have encouraged the growth a community of specialists and officials with an international competence. Dull But Important this may be, but it is much of the stuff of governance and regulation.

Yet here, as in so much of international affairs, the desire for reform can easily slide in the promotion of myth. To each of these levels of global governance – institutions, states, civil society, individual - there corresponds a degree of misconception. These stalk the current discussion of global governance and its interrelationship with globalisation. Here I would like, by way of conclusion, to mark out four issues on which a degree of scepticism and concern is in order. The first concerns the durability of the governance system: there is no reason to think it can, or will, continue indefinitely. Elements of anterior global governance systems survive – 1815 codified diplomatic practice, the Anti-Slavery Society began operating in the 1820s, the International Postal Union dates from the 1870s, the International Labour Organisation, the only surviving component of the League of Nations, from 1919. Yet previous general systems for managing international security did not prove immortal: the Concert of Europe, established at Vienna in 1815, ceased to function in a formal way in the 1820s and petered out in the decades that followed; the League of Nations, established at Versailles in 1919, had ceased to be effective in the early 1930s.

The system of global governance we have today has been built up mainly since World War II. It has managed security, trade and much else besides. It has done much better than its predecessors, but it is not in the best of shape, in part because of the increased tensions which the changed international context on the one hand, and the greater complexity of the transactions that require regulation on the other. From below, there is widespread scepticism about, say, the European Union – far from being a uniquely British problem. There is, let it be emphasised nothing inevitable or final about the EU: it too is a human institution. It sometimes looks as if the EU has become the beneficiary of the new idealism: after the transition to socialism, long delayed but believed in, we now have the transition to a united Europe. It may happen, but it may not. We should note, but beware of, a free-floating tendency to idealise the present in the name of the future, as if there is a ‘Single Transferable Utopia’ that was locked for some decades around the construction of a socialist order and has now been reallocated to European integration. If we are asked to think forward a decade or two for new academic programmes, I would open a file, a small one at the moment, on ‘The Fragmentation of Free

Trade Areas'. It would be a foolhardy person who was confident the Euro would remain a viable currency in twenty years time.

As we have seen, the UN is, as has been seen, defied and abused as much as it is respected. UN peacekeeping, for example, was in fine form over the Kuwait crisis of 1990-1991, but took a steep dive thereafter – in Somalia, Rwanda, and Bosnia. The policy of sanctions provides another example: long favoured by liberal internationalists as an alternative to war, or as at least providing a breathing space for diplomacy to be effective, it had by the late 1990s come to be seen as a hegemonic, when not brutal, option rather than as a desirable form of political pressure. Under the impact of the sanctions on Iraq, distorted by the Baghdad regime to appear as the result of external rather than their own, internal, punishment of the Iraqi people, liberal opinion swung away from sanctions as an instrument: a perhaps naïve belief in their use had, thereby, been replaced by a rather absolute rejection of them as a policy. Other institutions, notably the IMF and the World Bank, have also come in for their share of criticism – from right and left. In particular, at the centre of all major international institutions of global responsibility lies the strongest state of all, the United States: yet, as examined above, the USA is ambivalent about the whole structure of global governance, wishing to influence it, without accepting either its responsibilities or its obligations to comply. The future of US policy towards the international system in general, and towards the UN in particular, will be one of the major questions of the coming decades.

Secondly there is the cornerstone of the system, states. The international governance system, like the international economic system, is necessarily driven and defined by its more powerful states. The question is not whether this is desirable or not – it in many ways is not – but whether that power will be used in a more or less responsible manner. The greatest challenge facing global governance is indeed this issue – of whether, as in 1914, international co-operation will be destroyed by unilateralism and conflict between its major components. The myth of the Seattle demonstrators in 1999 was that somehow a network of global protesters stopped the WTO in its tracks. The Seattle conference failed because the states inside could not agree on what to do: the Europeans could not agree with the Americans, the third world states such as

India, Brazil, Egypt could not agree with the OECD states. That was the main game in town, not the 30,000 protesters on the streets. The crisis in the later, Doha, round of talks on international trade has much less to do with protesters outside the conference, much more to do with the conflicting interests of states, the US versus Europe on some issues, the OECD states as a whole versus the block of Brazil, Egypt, and India on the other.

When we come to the third level, that of global civil society a similar caution is in order: there is something that can legitimately be termed a global civil society, a network of NGOs and liberal groups who are pushing governments and public opinion for change. The work of Amnesty International, Greenpeace, Oxfam and others embodies that kind of campaign. On certain issues – debt relief, anti-personnel mines, the environment – global civil society has made a major impact. Education, travel, the Internet, social interaction itself have produced a global elite of younger people who share similar values and lifestyles and who underpin the culture, and practice, of globalisation. But the powers of civil society, separate from states, should not be exaggerated: NGOs can, on occasion, challenge multinationals, they can do little to alter patterns of investment and employment worldwide; NGOs can protest at violence and militarism, but when the killers get to work civil society is too easily swept aside – as was evident in northern Ireland and the Basque country after the late 1960s, or Bosnia and Kosovo more recently. 9/11 has, in many ways, hit the global society movement and the global liberal agenda movement hard: states, and intergovernmental organisations like the UN and the World Bank, are now more concerned with security, and the great efforts of popular mobilisation by the ‘global justice movement’ have at times been blacked out by arbitrary acts of violence: 9/11 obliterated international discussion of the Durban anti-racism conference that just preceded it, the London bombs of July 2005 did the same for the huge debt cancellation movement that had been organised to coincide at that very time with the Gleneagles summit of the G8.

Moreover, an element of caution about the claim to be civil is needed: as discussed above, criminals have been as quick as anyone else to take advantage of globalisation and the reduction of state control of frontiers. In transnational relations as within states, all that is non-state is not liberal: the

mafia, the narcotraffickers, religious fundamentalists, anti-immigration groups would all claim too to be part of global civil society. NGOs are as liberal, democratic, civil as the causes they support and the internal governance structures they themselves espouse. Most importantly, global civil society cannot replace the democratic and effective work of states. While states are influenced by civil society, the latter cannot substitute for it in terms of political decision, or regulatory power, let alone the provision of security.

A major illustration of the ambivalent character of civil society is given by the media. The media play a particularly important role in influencing civil society, and in the formation of opinion with regard to international issues. Historically, it has been the media which, as the 'fourth estate', has fulfilled the responsibility of challenging power, both that of states and of centres of authority within society. The implication of this is that, in a more globalised world, the role of the media should be enhanced, to make it a constituent of the broader structure of global governance. There are indeed several respects in which is so: the national media within any one state not only cover international issues but on occasion have acted to promote particular policies, for, or against, action, and intervention by that state; at the same time, and as part of globalisation, the media themselves have become internationalised, through the sale of international newspapers, through satellite and cable television, before that through the activities of international news agencies. It is, however, debatable how far the media do contribute to the workings of global governance: the spread of 'international' media acts too often to mirror hierarchies of inequality in the world economy; the campaigns of the press and TV for and against state action are often fickle; the overall tendency for the media within developed countries to be less concerned about international issues, and more with the apolitical and the domestic, has undercut their ability to play a responsible, indeed any, role within global governance. the horizons of public curiosity have shrunk, and been shrunken, in the post-cold war epoch. In the USA, news and current affairs analysis have increasingly been subsumed into the 'entertainment' industry: agreements between media conglomerates and on-line providers offer even less guarantee of independence, or investigative initiative; the fallacy of digital TV is that it will provide a flat diet of

news, without the resources, commentary, trained correspondents that broadcasters historically have provided. In some countries, of which the UK is a prime example, much of the media promotes hostility to global governance, especially, in the British case, with regard to the European Union as well as promoting, in headline, content and tone a reproduction of low-key but resilient resentment towards other peoples. If the media are to be seen as part of the global governance system, then they must be held to account in terms of the responsibilities which accompany that system. The trend in contemporary international media, away from the independent and measured assessment and reporting of major events, flies in the face of any 'republican' aspiration to promote the development of an educated and responsible citizenry.

For all the importance of these institutions and structures, however, it is first of all on the decisions of individuals, their level of education, knowledge and responsibility, and on their ability to co-operate and act that the whole edifice rests. Radical critics of contemporary western democracy, such as Habermas, have called for the reconstitution of a public realm, where, without recourse to inhibitions of collective or ideological attachment, citizens may contribute to political life. Those who advocate global civil society take the argument further to encompass international and transnational public realms: this is indeed the precondition, as well as the opportunity, for individuals, as citizens of each country and participants in whatever opening global civil society provides.

Here history contains a lesson for the current debates on international institutions. If individuals, and the institutions they belong too, are not supportive of the higher levels of governance, if they are not informed by a critical and adult press, if their assumptions about politics, domestic and international, are not tested, and their idols challenged, then the whole edifice of global institutions and co-operation may come tumbling down. The analogy with the early years of the last century is here relevant: there too it was not the revolt of peoples or classes, or the sporadic violence of those times, but the failure of major states to find common ground and sustain and the economic and political advances they had hitherto been making. Globalisation, and global institutions, will fail from within, not by challenges from without. It happened before in 1914, and it could happen again

**PAZ Y SEGURIDAD COLECTIVA: VIGENCIA DE LA CARTA DE
LAS NACIONES UNIDAS Y EMERGENCIA DE NUEVOS
PRINCIPIOS.**

***A propósito de las conclusiones de los Informes del Grupo de alto nivel
(2-12-2004), del Secretario General (21-3-2005) y de la Cumbre Mundial de
2005 (24-10-2005)***

Pilar Pozo (Universidad de Valencia)

1. Introducción

2. Las nuevas amenazas

3. El régimen jurídico de la legítima defensa en la Carta de la ONU

4. Los atentados del 11 de septiembre y la guerra de Afganistán: la ampliación del concepto de legítima defensa tradicional

5. La Carta de la ONU ante el derecho de legítima defensa preventiva frente a amenazas latentes

6. La seguridad colectiva como marco jurídico para responder a las amenazas latentes

7. El Capítulo VII de la Carta y la responsabilidad de proteger

8. Otros elementos del sistema de seguridad colectiva: las operaciones de mantenimiento de la paz

9. Consideraciones finales

1. Introducción

Con la adopción de la Carta de la ONU, los Estados asumieron la obligación de resolver sus controversias por medios pacíficos y de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en las relaciones internacionales. El uso de la fuerza en la sociedad internacional organizada que aspira a ser la ONU quedaba, así, sujeto a un marco común consensuado que establece cuándo es legal y legítimo recurrir a la fuerza. En el régimen de la Carta, el

artículo 2.4 prohíbe expresamente a los Estados recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales y sólo contempla dos excepciones: la legítima defensa en caso de ataque armado y las acciones armadas autorizadas por el Consejo de Seguridad de acuerdo con los Capítulos VII y VIII. Son disposiciones nucleares del sistema articulado en la Carta.

La prohibición del uso de la fuerza es un principio fundamental del Derecho internacional contemporáneo. Ha sido reafirmado reiteradamente en la práctica internacional, en innumerables declaraciones y resoluciones de la propia Organización, en tratados internacionales y en otros documentos de carácter político. Su unánime aceptación no oculta las frecuentes violaciones de que es objeto. Sin embargo, su vigencia no es cuestionada, antes bien, los Estados que hacen uso de la fuerza intentan justificar su acción invocando las disposiciones de la Carta ⁴⁹. Éstas, particularmente los artículos 2.5, 42 y 51, no son un modelo de claridad. Su significado ha sido y sigue siendo objeto de interpretaciones divergentes.

A estos problemas de interpretación “tradicionales” se añaden los nuevos retos derivados de la situación internacional creada por el fin de la guerra fría. La profunda transformación en las relaciones de poder entre los Estados, con la desaparición de la estructura bipolar existente hasta 1990, ha afectado al funcionamiento del sistema de seguridad colectiva y, en consecuencia, a la paz y seguridad internacionales. Un primer efecto ha sido el recurso más frecuente al sistema de seguridad colectiva. Tras una breve etapa de “activismo” en la que la legalidad de las acciones del Consejo de Seguridad ha sido sometida a estrecho escrutinio, se está volviendo a una cierta pasividad. Los graves fracasos de la Organización en Srebrenica, Kosovo, Rwanda, por citar casos emblemáticos, mermaron su credibilidad. Si la respuesta a los atentados terroristas del 11 de septiembre logró de nuevo el consenso, el inicio de la guerra de Iraq en marzo de 2003, por Estados Unidos,

⁴⁹ Sobre este particular, la Corte Internacional de Justicia ha señalado que “si un Estado actúa de manera incompatible con una norma reconocida pero intenta defender su conducta invocando excepciones o justificaciones incluidas en la misma norma, con independencia de que su conducta resulte justificable o no por tales motivos, el significado de su actitud es confirmar la norma más que debilitarla” (*Asunto relativo a las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (fondo)*, ICJ Reports 1986, p. 98, par. 186.)

puso de manifiesto las profundas divisiones existentes entre los Estados Miembros acerca del papel de las Naciones Unidas en materia de seguridad colectiva. La actual crisis planteada por la opción nuclear de Irán, puede ser ocasión para una acción concertada en el marco de la Organización o puede agudizar diferencias.

En cualquier caso, el final de la guerra fría y la mayor actividad del Consejo en la década de los 90 ha generado en la sociedad internacional una mayor expectativa, casi una reivindicación, de que el Consejo sea la instancia que decida efectivamente el uso de la fuerza. Así debería ser según el espíritu de la Carta. Pero antes de 1990 sólo existió un caso, el de la guerra de Corea. Desde 1990 el uso de la fuerza con autorización colectiva es más frecuente, sin ser ciertamente mayoritario. Teniendo en cuenta la situación preexistente, el efectivo ejercicio de competencias por parte del Consejo de Seguridad, supone un cambio cualitativo en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

2. Las nuevas amenazas

En el momento de redacción de la Carta, el concepto de seguridad y de seguridad colectiva tenía un alcance esencialmente militar. No obstante, la propia Carta admite en el preámbulo que la seguridad, desarrollo y libertad humana son indivisibles. Al imponerse la noción de seguridad humana, un reto fundamental es alcanzar un consenso sobre un concepto más amplio de seguridad colectiva que comprenda todas sus vertientes. Hay cuestiones que parecen reunir un asentimiento generalizado, por ejemplo, la consideración de que las amenazas actuales no respetan fronteras nacionales, que están interrelacionadas y que deben ser afrontadas a nivel mundial, regional y nacional. En cuanto a lo que debe atenderse por amenaza, un reciente Informe del Secretario General considera como tal "cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema

internacional constituye una amenaza a la seguridad internacional” (*Un mundo más seguro*, p. 12).

Subsisten las divergencias sobre la naturaleza de esas nuevas amenazas y sobre la justificación del uso de la fuerza para hacer frente a las mismas. Entre las nuevas amenazas se contemplan la acción de redes terroristas, refugiadas en Estados débiles o cuyo gobierno les ampara, los disturbios civiles, la delincuencia organizada, proliferación de armas de destrucción masiva, etc. Para algunos autores la práctica estatal más reciente - guerra de Iraq y acciones militares en la denominada “guerra contra el terrorismo”- se ha llevado a cabo al margen del marco jurídico internacional. Otros consideran que tales acciones son respuestas legítimas frente a los retos que las nuevas amenazas plantean al sistema jurídico internacional y, en particular, al régimen jurídico articulado en la Carta en materia de paz y seguridad colectiva. ¿Permite la Carta afrontar aquellas amenazas a la paz y seguridad internacionales que no estaban contempladas en cuanto tales en el momento de su redacción?

Es una cuestión que ha preocupado y ocupado especialmente al Secretario General de la Organización en los últimos años. Desde el año 2000, han sido creados varios Grupos de expertos independientes a iniciativa del Secretario General para examinar a fondo las actividades y competencias de la ONU, en el ámbito de la paz y seguridad internacionales, con el objeto de intentar proporcionar una visión clara del estado de la cuestión y formular propuestas de mejora. Cabe destacar la labor del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, creado en el año 2003, como respuesta a la crisis provocada en la Organización por la guerra de Iraq. El Informe del grupo, titulado *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, aboga por un concepto más amplio de seguridad colectiva, que permita responder a las amenazas viejas y nuevas, y que tenga en cuenta los intereses de todos los Estados en materia de seguridad. Tanto este Informe como los de otros grupos de expertos independientes y los del Secretario general traslucen la preocupación de que la pasividad e ineficacia de la Organización lleve a los Estados a una revisión del régimen del uso de la fuerza al margen de los principios de la Carta.

Con ocasión del sexagésimo aniversario de la ONU, el 14 de septiembre de 2005 se abrió el periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General con una reunión plenaria de alto nivel en la que participaron cerca de 170 Jefes de Estado y de Gobierno, en la sede de las Naciones Unidas de Nueva York. Esta reunión concluyó el 16 de septiembre con la adopción, por aclamación, de una resolución titulada “Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”⁵⁰. Un elemento esencial para la preparación de la Cumbre fue el Informe del Secretario General *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo y derechos humanos para todos*⁵¹. El Documento Final de la Cumbre de 2005 confirmó las conclusiones a las que había llegado el Secretario General y los Grupos de expertos. Se trata de un texto poco concluyente, tiene el valor de que manifiesta el estado de opinión de la comunidad internacional sobre una serie de aspectos esenciales, algunos de ellos carentes de respaldo jurídico internacional hasta entonces, como las operaciones de mantenimiento de la paz. Bajo el título “Paz y Seguridad Colectiva” reafirmó “que las disposiciones pertinentes de la Carta son suficientes para hacer frente a toda la gama de amenazas a la paz y seguridad internacionales” y también “la autoridad del Consejo de Seguridad para imponer medidas coercitivas con el fin de mantener y restablecer la paz y la seguridad internacionales” (*Documento Final de la Cumbre de 2005*, par. 79). Se pone de manifiesto el consenso sobre la plena vigencia del sistema de la Carta, pero con una fórmula de utilidad muy limitada. No resuelve los problemas de interpretación, ni se pronuncia sobre la validez de nuevos principios apoyados en una práctica emergente.

Como recoge una jurisprudencia internacional bien establecida, en la esfera internacional la práctica de los Estados, sus acciones y reivindicaciones, suponen algo más que meras presiones para un cambio del derecho: pueden iniciar un movimiento de modificación del derecho mismo si una mayoría de Estados suficientemente representativa concurre en la línea de acción

⁵⁰ Documento A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005. La celebración de la Cumbre Mundial había suscitado considerable expectación. Durante los tres días se celebraron varias reuniones especiales. Tomando el mencionado informe del Secretario general como punto de partida, se desarrollaron intensas negociaciones en la Asamblea General que, en la víspera del comienzo del 60º periodo de sesiones, adoptó por consenso el proyecto de resolución que se convertiría en la Declaración final de la Cumbre.

⁵¹ Doc A/59/2005, de 21 de marzo 2005.

iniciada⁵². A lo largo del trabajo analizamos algunos casos de la práctica internacional más reciente que ponen de manifiesto algunas carencias del régimen jurídico vigente o que apuntan al nacimiento y consolidación de nuevas normas. Me detendré sobre los aspectos que considero más problemáticos: la posibilidad de ampliación de la legítima defensa para incluir acciones preventivas frente a amenazas latentes; la autorización del uso preventivo de la fuerza en el marco del Capítulo VII y el uso de la fuerza en cumplimiento de “la responsabilidad de proteger”.

3. El régimen jurídico de la legítima defensa en la Carta de la ONU

El derecho de legítima defensa está reconocido tanto en el Derecho internacional general como en la Carta. Según el artículo 51: “Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales.” La Carta lo califica como un derecho “inmanente” y la Corte Internacional de Justicia refiere este calificativo al carácter consuetudinario del derecho de legítima defensa, que significa que su contenido y significado son los que le atribuye el derecho internacional general. La Carta, por tanto, no otorga un significado especial al derecho de legítima defensa, pero establece dos obligaciones adicionales para los Estados Miembros de la ONU. En primer lugar, la de comunicar inmediatamente al Consejo de Seguridad las medidas adoptadas. En segundo lugar, la de aceptar la responsabilidad primordial del Consejo, que conserva su autoridad para adoptar en cualquier momento las medidas que considere necesarias.

Merece la pena detenerse brevemente en estos dos requisitos del régimen de la Carta. A diferencia del uso de la fuerza en el marco del capítulo VII, el recurso a la fuerza en legítima defensa no requiere una previa autorización del Consejo de Seguridad ni de ningún otro órgano de la ONU. Los

⁵² *Asunto relativo a las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*, par. 207.

Estados tienen derecho a recurrir a la legítima defensa en la medida en que se cumplan los requisitos que lo justifican. Una cuestión que ha suscitado controversias es si la adopción de medidas coercitivas por el Consejo tiene el efecto de reemplazar el derecho de legítima defensa. De acuerdo con el artículo 51 *in fine* hay que entender que el Consejo de seguridad puede denegar y poner fin al derecho de legítima defensa, si lo considera necesario. La práctica muestra que el Consejo de Seguridad nunca ha dudado de su derecho de rechazar una reivindicación de legítima defensa y de exigir a los Estados que la alega que cesen las hostilidades. Ahora bien, es necesario que la intención del Consejo esté clara: la adopción de medidas coercitivas del tipo que sean no sustituye por sí misma el derecho de legítima defensa, acciones de las dos categorías pueden desarrollarse simultáneamente⁵³.

En cuanto a los requisitos de ejercicio del derecho de legítima defensa, como ha subrayado el Grupo de alto nivel, el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas es restrictivo en cuanto a la posibilidad de imponer límites al ejercicio de la legítima defensa: “ninguna disposición en la Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa...” La Carta no especifica las condiciones de ejercicio de la legítima defensa, pero necesidad y proporcionalidad son requisitos tradicionalmente exigidos por el derecho consuetudinario. En este sentido se ha pronunciado la Corte Internacional de Justicia de manera constante. Aunque un amplio sector de la doctrina considera la *inmediatez* de la respuesta como requisito para el ejercicio de la legítima defensa, lo cierto es que ni la práctica estatal ni la jurisprudencia internacional lo han contemplado como un requisito⁵⁴. El Informe del Grupo de alto nivel afirma que, de acuerdo con un principio firmemente consolidado de

⁵³ En este sentido, O. SCHACHTER, *International Law in Theory and Practice*, Martinus Nijhoff Publ., Dordrecht/Boston/London, 1991, p. 403. Por ejemplo, en la guerra del Golfo de 1991, la autorización del uso de la fuerza por el Consejo de Seguridad fue concomitante a la reivindicación de un derecho de legítima defensa individual y colectiva. En efecto, no sólo hubo medidas coercitivas en la resolución 661 (1990), de 6 de agosto, el preámbulo también afirma “el derecho inmanente de legítima defensa colectiva en respuesta a la ataque de Irak contra Kuwait”. De hecho los Estados que enviaron tropas al Golfo antes de la Resolución 678 invocaron como base la legítima defensa colectiva del artículo 51.

⁵⁴ La inmediatez puede ser una extrapolación al ámbito internacional de un requisito de los derechos penales internos pero sobre todo, es fruto de una determinada lectura de la fórmula utilizada por el Secretario de Estado, de Estados Unidos, Daniel Webster, en el asunto del *Caroline*. Frente a la invocación del derecho de legítima defensa por parte del Reino Unido, Webster respondió que tenía que demostrar “la necesidad inmediata e imperiosa de defensa propia, que no permita otra elección ni tiempo para deliberar.”

Derecho internacional, “el Estado amenazado puede recurrir a la acción militar siempre que la amenaza de agresión sea *inminente*, no haya otro medio de impedirlo y la acción sea proporcional” (*Un mundo más seguro*, par. 188). Reafirma así los dos requisitos tradicionales de necesidad y proporcionalidad y añade que el concepto de “ataque armado” incluye también la amenaza de ataque inminente⁵⁵. La doctrina se encuentra dividida sobre esa última cuestión, la de si las amenazas latentes están incluidas o no en el concepto de ataque armado a los efectos de la legítima defensa. El Grupo de alto nivel formula su conclusión prescindiendo del debate que haya podido acompañar al tema. El Secretario General llega a la misma conclusión: “las amenazas inminentes están plenamente previstas en el Artículo 51, que salvaguarda el derecho inherente de los Estados soberanos a defenderse de un ataque armado”. Sin embargo, el Secretario General entra a continuación en la posición de la doctrina internacionalista: “Los juristas han reconocido hace tiempo que esto abarca tanto un ataque inminente como un ataque ya ocurrido” (*Un concepto más amplio de la libertad*, par. 124). Conclusión que no refleja la realidad pues, aunque un sector de la doctrina efectivamente sostiene esa postura desde hace tiempo, otro sector rechaza tal interpretación.

Para algunos autores, la reivindicación de un derecho de legítima defensa ante un ataque inminente respondía a la necesidad de adaptarlo a nuevas circunstancias que ponían en entredicho la eficacia de una concepción restrictiva. Circunstancias como la proliferación y el incremento de la capacidad destructiva del armamento. La aceptación de este concepto más amplio de la legítima defensa implicaba pasar de un requisito objetivo, la existencia de un ataque armado consumado, a otro de apreciación subjetiva, la amenaza inminente del ataque, razón que determinaría el rechazo de un sector doctrinal⁵⁶. La Corte Internacional de Justicia asumió un concepto más restrictivo aún, limitando el del derecho de legítima defensa a la respuesta a un ataque armado consumado de unas dimensiones significativas y rechazando la

⁵⁵ La Resolución 3314(XXIX), sobre la adopción de la agresión también puede ser interpretada en este sentido. De esta resolución se desprende que el primer uso de la fuerza no es necesariamente un acto de agresión, corresponde al Consejo de Seguridad determinarlo a la luz de otras circunstancias pertinentes.

⁵⁶ Es la interpretación que ofrece REISMANN, “Assesing Claims to Revise the Law of War”, *American Journal of International Law*, 2003, 84

licitud de su ejercicio frente a “usos menores” de la fuerza. Durante la etapa de la guerra fría, con el Consejo de seguridad paralizado, la legítima defensa era la única respuesta de fuerza frente a un ataque armado. En la lógica de la Corte, cuanto más elevado fuera el umbral a partir del cual estaría permitida la legítima defensa, más bajo sería el nivel de violencia en la sociedad internacional. Solución compartida por un amplio sector aunque cuestionada por otro.

También ha habido autores y práctica internacional que, desde la vigencia de la Carta, han asumido el concepto de la legítima defensa que comprende la respuesta frente a la amenaza inminente de un ataque armado. Desde esta postura se subraya que la Carta no es fuente de todos los derechos de los Estados. Aquellos derechos existentes en el Derecho internacional general deben presumirse vigentes salvo que la Carta disponga expresamente lo contrario y, de acuerdo con esta interpretación, el Derecho internacional tradicional ya reconocía un derecho de legítima defensa anticipada (BOWETT: 1958, p. 49). Se trata de una postura que cuenta con el respaldo de la doctrina de los Tribunales de Nuremberg y de Tokio. Este último afirmó que la legítima defensa puede ser ejercitada por un Estado “amenazado por un ataque inminente”⁵⁷. Los Informes del Grupo de alto nivel y del Secretario General se han situado en esta línea, aunque no proporcionan criterios para dirimir divergencias en cuanto a la apreciación de la “inminencia”. No es una conclusión que haya logrado el favor de toda la doctrina y el debate en este tema se complica aún más debido a la ausencia de una terminología uniforme. Si en los Informes mencionados la noción de legítima defensa comprende tanto el ataque consumado como la amenaza inminente, numerosos autores recurren a la expresión “legítima defensa preventiva” para el caso de las amenazas inminentes, pero también latentes⁵⁸. En un esfuerzo de clarificación conceptual se ha sugerido la posibilidad de reservar la expresión de legítima defensa

⁵⁷ Citado por FRANCK, *Recourse to force : state action against threats and armed attacks*, Cambridge : Cambridge University Press, 2003. p. 19. La fórmula utilizada en el Tribunal de Nuremberg, es más confusa por el recurso a términos como “preventivo” y “necesidad”: “preventive action in foreign territory is justified only in case of an instant and overwhelming necessity for selfdefence leaving no choice of means and no moment for deliberation”, *ibidem*.

⁵⁸ Tanto los que aceptan la legítima defensa frente a las amenazas inminentes (BERMEJO GARCIA) como quienes consideran que para que exista un derecho de legítima defensa es condición un ataque consumado o en curso (GUTIÉRREZ ESPADA).

“anticipada” frente a las amenazas inminentes, y la de legítima defensa preventiva para las acciones ante amenazas latentes⁵⁹.

La legítima defensa está sometida a un régimen jurídico, el Estado que la usa no es el juez último de su legalidad. Es la comunidad internacional actuando a través de los órganos competentes de las Naciones Unidas, y de las reacciones descentralizadas de los Estados, la que finalmente se pronunciará sobre la licitud de la acción. De hecho, el Consejo de Seguridad ha rechazado en numerosas ocasiones la alegación del derecho de legítima defensa invocado por un Estado para justificar el uso de la fuerza. Entre las escasas ocasiones en que el Consejo ha avalado el recurso a la legítima defensa por parte del Estado víctima de un ataque armado se encuentran el caso de Corea, la guerra contra Irak por la invasión de Kuwait o la campaña militar desarrollada por Estados Unidos en Afganistán, como respuesta a los ataques del 11 de septiembre.

4. Los atentados del 11 de septiembre y la guerra de Afganistán: la ampliación del concepto de legítima defensa tradicional

La fórmula utilizada por el Consejo de Seguridad en su condena a los atentados del 11 de septiembre, posibilitó un amplio consenso en torno a una rápida reinterpretación de legítima defensa. En efecto, la Resolución 1368 (2001), adoptada el 12 de septiembre, reconoce en su preámbulo “el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva de acuerdo con la Carta”⁶⁰. Por su parte, en declaración del 12 de septiembre, el Consejo del Atlántico Norte invocó el artículo 5, la cláusula de defensa colectiva del Tratado de Washington, por primera vez en su historia⁶¹. Estados Unidos, sin embargo, no

⁵⁹ En este sentido, O. CASANOVAS Y LA ROSA, p. 1006.

⁶⁰ Tanto la resolución 1368 como la posterior 1373 (28 de septiembre de 2001), calificaban los ataques como “amenazas a la paz y seguridad internacionales”, afirmaban la necesidad de combatir el terrorismo “por todos los medios” y la disposición del Consejo de Seguridad para adoptar todas las medidas necesarias”, fórmulas que en el lenguaje del Consejo de Seguridad evocan la autorización del uso de la fuerza en el marco del Capítulo VII.

⁶¹ El Consejo del Atlántico Norte acordó que si se determinaba que el ataque había sido dirigido contra Estados Unidos desde el exterior sería considerado como una acción cubierta por el artículo 5 y que por lo tanto se podría recurrir a la acción colectiva de legítima defensa. A las

invocó el Tratado OTAN y optó por liderar una coalición internacional, de carácter voluntario, que inició una campaña militar en Afganistán el 7 de octubre, “en el ejercicio de su derecho inmanente de legítima defensa individual y colectiva.” Esta doble reivindicación de un derecho legítima defensa “*individual y colectiva*” cobra un especial significado en este caso ya que no sólo Estados Unidos sino también otros miembros de la coalición, por lo tanto que no habían sufrido los ataques, invocaron su derecho de legítima defensa individual de acuerdo con el artículo 51⁶².

Si para la mayoría de los Estados la caracterización de la acción de la coalición liderada por Estados Unidos como legítima defensa no pareció suscitar problemas⁶³, para un amplio sector de la doctrina internacionalista europea no podía hablarse de un derecho de legítima defensa. Los elementos problemáticos eran la calificación de los actos terroristas como “ataque armado” y la imputabilidad de los mismos a un Estado. Por lo que se refiere a la primera cuestión, la aceptación del Consejo de Seguridad de un derecho de legítima defensa puede interpretarse como un implícito reconocimiento de que los ataques terroristas constituían un ataque armado. Además, el Secretario General de la OTAN sí calificó explícitamente los ataques terroristas como “ataque armado”, en su declaración de 2 de octubre de 2001. Desde el punto de vista de los medios empleados, la magnitud de los ataques en cuanto al número de víctimas, la destrucción ocasionada y también a la naturaleza de uno de los objetivos, el Pentágono, podrían justificar su consideración como ataque armado⁶⁴.

pocas semanas de los ataques, el 2 de octubre, el Secretario General de la OTAN afirmaba que tales circunstancias concurrían y que el artículo 5 era aplicable.

⁶² Resultan particularmente esclarecedoras algunas declaraciones realizadas por representantes del Reino Unido: “we have a direct interest in acting in our own self defence” (discurso del Primer Ministro, 7 de octubre de 2001) o “The [coalition] forces has been employed ... to avert the continuing threat of attacks ... against the US and its allies” (carta del Representante del Reino Unido al Consejo de Seguridad, 7 de octubre de 2001).

⁶³ La mayor parte de los Estados en la Asamblea General se manifestaron a favor. De hecho, el par. 14, del Grupo de alto nivel habla de campaña militar de legítima defensa.

⁶⁴ Cfr. EISEMANN, P.M.: “Attaques du 11 septembre et exercice d'un droit naturel de légitime défense”, en BANNELIER, K. y otros (eds.): *Le droit international face au terrorisme*, pp. 239-248. Antes de los atentados del 11 de septiembre, CH. TOMUSCHAT ya había adelantado conclusiones de esta naturaleza. Cf “International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century. General Course of Public International Law”, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 281 (1999), pp. 9-438, pp. 215-216.

Al señalar las condiciones de ejercicio de la legítima defensa, el artículo 51 de la Carta de la ONU no exige que el ataque armado proceda de un Estado. Tampoco el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte establece tal requisito. Sin embargo, siempre ha sido considerada como una condición implícita, porque la legítima defensa es una excepción al principio de la prohibición del uso de la fuerza por los Estados en sus relaciones internacionales. Al valorar el grado de responsabilidad de Afganistán en los ataques, el Profesor J. DELBRÜCK ha señalado que, a la luz de los Tratados internacionales contra el terrorismo y de numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General que afirman que los Estados que apoyan, otorgan refugio o permiten la presencia de terroristas en su territorio violan la obligación fundamental de suprimir y eliminar el terrorismo internacional, se puede sostener que el gobierno talibán estaba lo suficientemente implicado en las acciones terroristas como para soportar las consecuencias de una respuesta en legítima defensa ⁶⁵. También hay que tener presente que la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, al desarrollar el principio de la prohibición del uso de la fuerza, afirma que “todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar (...) en actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos (...) cuando impliquen recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza”.

En definitiva, en el transcurso de pocos días, la mayoría de los Estados, el Consejo de Seguridad y la OTAN asimilaron los ataques terroristas cometidos 11 de septiembre en suelo estadounidense a un ataque armado y generaban, por lo tanto, el derecho de recurrir a la legítima defensa individual y colectiva. De este modo se producía una ampliación del alcance tradicional del concepto de legítima defensa recogido en la Carta.

⁶⁵ Cfr. DELBRÜCK, J.: “The Fight Against Global Terrorism: Self-Defense or Collective Security as International Police Action? Some Comments on the International Legal Implications of the ‘War on Terrorism’”, *German Yearbook of International Law*, 2001, p. 15. En el mismo sentido, ZEMANEK, K.: “Self-Defence against Terrorism; Reflexions on an Unprecedented Situation”, en MARIÑO MENÉNDEZ, F.: *El Derecho internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al Profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 702-705.

5. La Carta de la ONU ante el derecho de legítima defensa preventiva frente a amenazas latentes

Dando un paso más el Grupo de alto nivel se plantea si “existe un derecho de actuar en legítima defensa para prevenir amenazas latentes, es decir, que no sean inminentes ni próximas” aunque reales, como la adquisición de la capacidad necesaria para fabricar armas nucleares con un fines presuntamente hostiles, por seguir el ejemplo propuesto por el Informe (*Un mundo más seguro*, par. 187). Se trataba de un ejemplo particularmente significativo, porque la elaboración del Informe coincidió con el anuncio de retirada del Tratado de no proliferación por Corea del Norte, que tuvo lugar en 2003.

Las razones que se invocan a favor de la extensión de la legítima defensa a este tipo de amenazas es que el peligro que plantean es tan elevado, que no se puede esperar a que la amenaza se materialice porque el daño ya sería inevitable. Son preocupaciones que se plantean, en especial, en relación con el posible uso de armas de destrucción masiva por parte de redes terroristas. La dinámica de la disuasión, de la reciprocidad, que se traduce en la adopción de medidas coercitivas o de contramedidas, resulta inaplicable a los entes no estatales, porque al carecer de base territorial no pueden sufrir sus consecuencias. Este es uno de los argumentos utilizados por Estados Unidos para justificar la teoría de la legítima defensa preventiva.

El Grupo de alto nivel descartó categóricamente que se pudiera invocar la legítima defensa para usar la fuerza frente a amenazas latentes. Este tipo de amenazas deben ser remitidas a la consideración del Consejo de Seguridad: “si existen buenos argumentos para una acción militar preventiva y buenas pruebas que los corroboren hay que presentarlos al Consejo de Seguridad, que puede autorizar esa acción si decide hacerlo. Si el Consejo de Seguridad decide no hacerlo, por definición habrá tiempo para estudiar otras estrategias, entre ellas la persuasión, la negociación, la disuasión y la contención, antes de volver a la opción militar” (*Un mundo más seguro*, par. 184-190)

Por lo tanto, cuando la amenaza o el peligro no es en sí *inminente* se debe dejar actuar al sistema de seguridad colectiva. Los motivos son claros,

ante la proliferación de amenazas potenciales: “ el riesgo para el orden mundial y para la norma de la no intervención en que sigue basándose simplemente es demasiado grande como para aceptar la legitimidad de la acción preventiva unilateral, en contraposición a la aprobada colectivamente. Dejar que uno lo haga es dejar que lo hagan todos” (*Un mundo más seguro*, par. 191).

Tras reconocer el derecho de legítima defensa frente a ataques *inminentes* y rechazarlo en caso de amenazas latentes, el Grupo de alto nivel concluyó que no era necesario “modificar el texto ni la interpretación del Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (*Un mundo más seguro*, par. 192). En esta misma línea, el Documento Final de la Cumbre de 2005 subraya que la mejor manera de protegerse un Estado no es actuar aisladamente, sino a través del sistema de seguridad colectiva eficaz y enfatiza la importancia de la estricta observancia de la Carta.

Aunque no se mencione a ningún Estado es evidente que tanto el Informe del Grupo de alto nivel, como el Documento de la Cumbre, suponen un rechazo de la *Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América*, adoptada 17 de septiembre de 2002⁶⁶. La estrategia de seguridad Nacional utiliza un solo término, *preemption*, que se ajusta al concepto de legítima defensa anticipada frente a un ataque inminente, y amplía su significado para dar cabida a un uso “anticipado” de la fuerza que se proponga eliminar una amenaza potencial antes de que se materialice⁶⁷. Con esta perífrasis evita hablar de “uso preventivo de la fuerza” pero está incorporando

⁶⁶ El nuevo documento cuatrienal sobre la estrategia nacional de seguridad, publicado en marzo de 2006, reitera estos mismos principios.

⁶⁷ La extensión del concepto se presenta como una consecuencia de la adaptación del concepto de amenaza inminente “a las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy” que llevaría a legitimar la acción militar frente a amenazas potenciales abrumadoras “aunque subsista incertidumbre en cuanto al momento y el lugar del ataque del enemigo”, situándose por lo tanto en el terreno del uso preventivo de la fuerza. (*Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América*, septiembre de 2002, título V). Sin que pueda equipararse a la declaración formal de un concepto estratégico, el gobierno británico ha mantenido en algún momento una postura similar sobre la posibilidad de adaptar el concepto de amenaza inminente a las nuevas circunstancias y tipos de amenazas. Así lo expresaba el Fiscal General de Gran Bretaña, el 21 de abril de 2004, respondiendo a una pregunta parlamentaria, “It is ... the [sic, British] Government’s view that international law permits the use of force in self-defence against an imminent attack but does not authorize the use of force to mount a pre-emptive strike against a threat that is more remote. However those rules must be applied in the context of the particular facts of each case... The concept of what constitutes an “imminent” armed attack will develop to meet new circumstances and new threats” (citado en LOWE (2005), p. 191)

su contenido a la nueva estrategia defensiva. Tal opción pretende justificarse en la necesidad de hacer frente a los retos que plantean las nuevas amenazas a la seguridad nacional, como las derivadas del terrorismo internacional y de la posesión de armas de destrucción masivas por parte de grupos terroristas o de los estados “al margen de la ley”. La sujeción al principio de necesidad subsiste y se reitera su esencia defensiva, al subrayar que el uso de la fuerza anticipado o preventivo no puede ser un pretexto para la agresión. El problema es que la necesidad de hacer uso de la fuerza depende exclusivamente de la apreciación del estado interesado. No hay sujeción a un marco jurídico generalmente aceptado que establezca criterios para definir las amenazas ni principios que regulen la acción. Concede tal margen de discrecionalidad a los Estados que resulta incompatible con el régimen de la Carta.

6. La seguridad colectiva como marco jurídico para responder a las amenazas latentes

La Cumbre del Milenio reafirma “la vital importancia de contar con un sistema multilateral y eficaz, en consonancia con el derecho internacional” para mejor afrontar las amenazas polifacéticas, interrelacionadas y transnacionales, destacando que la seguridad colectiva exige una cooperación eficaz y un consenso sobre las amenazas” (*Documento Final*, 2005, p.6).

En realidad, la Carta de la ONU no utiliza el término “seguridad colectiva”, concepto que, por el contrario, aparecía en el Pacto de la Sociedad de Naciones y que tenía un carácter marcadamente más jurídico. De acuerdo con la Carta, la Organización tomará “medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz” con la finalidad de mantener la paz y seguridad internacionales, que aparece enunciado como primer propósito de la Organización (Art. 1.1).

El marco jurídico para la adopción de acciones coercitivas se encuentra establecido fundamentalmente en el Capítulo VII. Constituye una de las partes de la Carta que recibió mayor atención durante la fase de preparación y adopción del texto. El artículo 42 es el que faculta al Consejo para adoptar

medidas que impliquen el uso de la fuerza, respetando unos requisitos. En primer lugar, el Consejo de Seguridad debe determinar que una situación constituye una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión (art. 39). Tiene amplias facultades para adoptar medidas provisionales, según el artículo 40: no es un requisito para adoptar las medidas a las que se refieren los dos artículos siguientes, pero el Consejo ha recurrido a ellas con frecuencia. Finalmente, del artículo 42 se desprende que el Consejo de Seguridad adoptará medidas del 42 sólo si las del 41 se han demostrado inefectivas o si el Consejo considera que no serán adecuadas. La experiencia de 60 años pone de manifiesto la enorme distancia entre el régimen previsto en la Carta y su aplicación. Es evidente que ha habido numerosos actos de agresión y quebrantamientos de la paz sin que el Consejo haya adoptado medidas en virtud del Capítulo VII.

Por retomar el problema que se planteaba a propósito de la legítima defensa preventiva, ¿qué sucede en caso de amenazas latentes? El Grupo de alto nivel afirmó que, en caso de que haya una amenaza por parte de un Estado para otros Estados o para el orden internacional:

“el texto del Capítulo VII es en sí suficientemente amplio y ha sido interpretado con suficiente latitud como para que el Consejo de Seguridad pueda aprobar todo tipo de acción coercitiva, incluida la acción militar, contra un Estado cuando lo considere ‘necesario para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales’. Así ocurre con prescindencia de que la amenaza tenga lugar en este momento, en un futuro inminente o en un futuro más remoto, de que esté implicado el proceder del propio Estado o el de agentes no estatales a los que dé amparo o apoyo o de que revista la forma de un acto u omisión, un acto real o potencial de violencia o simplemente de un desafío a la autoridad del Consejo”⁶⁸.

E insiste en que las razones que llevan a rechazar la legitimidad y la utilización preventiva de la fuerza militar en el caso de la legítima defensa en virtud del artículo 51 “no son aplicables a la acción colectiva autorizada en virtud del Capítulo VII”. Las actuales amenazas a la seguridad internacional pueden justificar “el uso de la fuerza no sólo como reacción sino también a título preventivo y antes de que una amenaza latente cobre carácter inminente. No se trata de saber si se puede tomar esa medida, sí se puede y es el Consejo de Seguridad quien tiene que tomarla como voz de la comunidad

⁶⁸ *Un mundo más seguro*, par. 193.

internacional”, y esto “en cualquier momento en que a su juicio haya una amenaza a la paz y la seguridad internacionales”. Es más, se insta al Consejo a que adopte “una actitud mucho más proactiva que en el pasado”, con el fin de adoptar antes decisiones mucho más resueltas. El Secretario General también se ocupa de las amenazas latentes, y pone esta clase de situaciones en manos del Consejo de Seguridad, que tiene autoridad plena según la Carta “para hacer uso de la fuerza militar, inclusive de manera preventiva, para preservar la paz y la seguridad internacionales”⁶⁹.

Una vez sentado el principio, el Grupo de alto nivel llamó la atención sobre un dato de la experiencia, que muestra que las superpotencias rara vez han solicitado la aprobación del Consejo de Seguridad:

“El principio de que todos los Estados deberían obtener la autorización del Consejo de Seguridad para usar la fuerza no es algo consagrado por el tiempo... Nuestro análisis parece indicar precisamente lo contrario: se trata de una norma relativamente nueva en proceso de evolución, preciada pero que aún no ha cobrado arraigo.”

El Grupo hacía estas consideraciones a propósito de la guerra de Irak. Sin que esto deba considerarse como una aprobación de la misma, lo cierto es que el Informe parecer prevenir frente a un análisis excesivamente simplificador. La legalidad de la intervención militar estadounidense y británica en Irak ha sido objeto de percepciones radicalmente diferentes. No se amparaba en ninguna autorización expresa del Consejo de Seguridad y tampoco se ajustaba al marco jurídico del derecho de legítima defensa. La Resolución 1441(2002) del Consejo de Seguridad, adoptada por unanimidad, fue el elemento clave en este caso. Aunque Estados Unidos había invocado un derecho de legítima defensa preventiva frente al terrorismo internacional, la Resolución 1441 era la principal base jurídica sobre la que fundaba la legitimidad de la intervención armada. Tesis cuestionada por quienes afirmaban que la Resolución no autorizaba por sí misma la adopción de medidas militares,

⁶⁹ *Un mundo más seguro*, par. 125. De acuerdo con el artículo 24.1 de la Carta de las Naciones Unidas corresponde al Consejo de Seguridad “la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”.

para las que hubiera sido necesaria una nueva Resolución. Aunque la confrontación se planteó en términos jurídicos, la diferencia de fondo que separaba a las principales potencias en este caso parecía responder más bien a una cuestión de reparto de poderes⁷⁰. Con acierto ha detectado WECKEL una cultura de la ‘zona gris’ en el ámbito de la prohibición del uso de la fuerza que, apoyándose en un lenguaje ambiguo, crea una incertidumbre jurídica que permite dar cabida a pretensiones contrapuestas. De este modo es más fácil atenuar el alcance de la ilegalidad, en beneficio de la diplomacia⁷¹.

Tras la cuestión de la legalidad, el Grupo de alto nivel analiza la acción del Consejo desde la perspectiva de la legitimidad y propone cinco criterios que se deberían tener en cuenta al autorizar el uso de la fuerza militar. La amenaza debe ser grave, el uso de la fuerza debe perseguir un propósito correcto y sólo se recurrirá a él como último recurso, la acción militar tiene que ser proporcional a la amenaza y se tienen que haber evaluado las consecuencias⁷². El Informe del Secretario General propone al Consejo de Seguridad criterios similares de legitimidad cuando estudie si ha de autorizar o ratificar el uso de la fuerza militar⁷³.

Con la intención de facilitar el consenso en el Consejo y de hacer su acción más “predecible”, el Secretario General recomendó la incorporación de los criterios de legitimidad en una resolución (*Un concepto más amplio de libertad*, par. 126). No se trataba tanto de crear automatismos sino de mejorar el funcionamiento del Consejo, para evitar que se busquen fuentes alternativas de autoridad en cuanto al uso de la fuerza⁷⁴. Esta solución se aplicaría no sólo cuando el Consejo de Seguridad recurriera al uso de la fuerza a causa de la amenaza que representa un Estado para otro u otros Estados, sino también

⁷⁰ En este sentido, CASANOVAS Y LA ROSA, “El principio de la prohibición del uso de la fuerza tras el conflicto de Irak”, *El imperio inviable. El orden internacional tras el conflicto de Irak*, C. García Segura/ A. J. Rodrigo Hernández (coord.) Madrid, 2004, pp. 125-140.

⁷¹ Cfr. WECKEL, Ph.: “Interdiction de l’emploi de la force: de quelques aspects de méthode”, en *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*, SFDI, París, Pedone, 2005, pp. 189-190.

⁷² *Un mundo más seguro*, par. 207. Estos criterios ya figuraban también en el Informe de la Comisión canadiense, *La responsabilidad de proteger*, pp. 40-42. Y el Grupo de Alto Nivel concluye a este respecto que estas directrices “deberían quedar incorporadas en resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General” (*Un mundo más seguro*, par. 208).

⁷³ *Un concepto más amplio de libertad*, par. 126 y 135.

⁷⁴ *Ibidem*, par. 197-198.

cuando actúe al asumir la obligación o responsabilidad de proteger en casos de graves violaciones de derechos humanos.

7. El Capítulo VII de la Carta y la responsabilidad de proteger

La posibilidad de intervenir para poner fin a atrocidades masivas cometidas contra la población en el interior de un Estado, ha dividido a los miembros de la comunidad internacional entre quienes defienden un “derecho de intervención humanitaria” y quienes aducen que ni los Estados tienen tal derecho de acción unilateral, ni el Consejo de Seguridad puede autorizar medidas coercitivas en virtud del Capítulo VII contra Estados soberanos por lo que ocurra dentro de sus fronteras. La soberanía es un elemento fundamental en el sistema jurídico internacional, y los Estados han intentado preservar su soberanía frente a cualquier acción externa. La ONU se compromete con este principio en el artículo 2.7, que impide a la organización “intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados.” Desde la fecha de adopción de la Carta, el contenido de la “jurisdicción interna” se ha ido reduciendo progresivamente. En la actualidad no se admite que las violaciones graves y masivas de derechos humanos en el interior de un Estado sean un asunto puramente interno. Pero este avance no basta resolver los problemas jurídicos que plantea la figura de la intervención humanitaria. Dejando de lado las medidas militares del Capítulo VII, la única excepción que la Carta admite a la prohibición del uso de la fuerza es la legítima defensa. La intervención humanitaria, por tanto, quedaría prohibida, al no poder quedar subsumida en la legítima defensa, pues no es posible asimilar una violación grave, masiva y sistemática de derechos humanos fundamentales a un ataque armado. Por su parte, las resoluciones del Consejo de Seguridad que autorizan el uso de la fuerza en casos de graves violaciones de los derechos humanos, lo han hecho tras calificar la situación como “amenaza para la paz y seguridad internacionales”. Calificación que forzaba en ocasiones la letra del Capítulo VII, pero ningún caso se han limitado a invocar razones humanitarias. El problema se plantea cuando no existe una resolución del Consejo de Seguridad autorizando el uso de la fuerza.

En el Informe del Milenio, en el año 2000, el Secretario General sentó el debate en los siguientes términos: "... si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como la de Rwanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?"

El Informe de la Comisión internacional sobre intervención y soberanía de los Estados (CIISE), titulado *La responsabilidad de proteger*, publicado en diciembre de 2001, intentaba dar respuesta a esta pregunta. Este Informe subraya que la soberanía acarrea una doble responsabilidad: por un lado, el deber externo de respetar la soberanía de los demás Estados; y por otro, el deber interno de respetar la dignidad y los derechos fundamentales de sus poblaciones. Corresponde a cada Estado la responsabilidad principal de proteger a su población, y a la comunidad internacional la responsabilidad subsidiaria, cuando quede claro que un determinado Estado "no quiere o no puede cumplir su responsabilidad de proteger o es el autor material de los crímenes o atrocidades, o cuando las acciones que tienen lugar en dicho Estado suponen una amenaza directa para otras personas que viven fuera de él"⁷⁵. En este último caso la responsabilidad de proteger de la comunidad internacional, tendrá prioridad sobre el principio de no intervención. Frente a las expresiones "derecho a la intervención humanitaria" o "derecho a intervenir" la Comisión propone la de "responsabilidad de proteger" para reflejar más adecuadamente la finalidad del principio, desde la perspectiva de los que piden o necesitan apoyo, y no de los que consideran la posibilidad de intervenir⁷⁶. El Informe afirma con cautela la aparición de una norma, aún en proceso de formación:

⁷⁵ La CIISE señala expresamente que esta responsabilidad se debe por tres motivos: "...en primer lugar, implica que las autoridades estatales son responsables de proteger la seguridad y la vida de los ciudadanos y promover su bienestar; en segundo lugar, sugiere que las autoridades políticas nacionales son responsables ante los ciudadanos a nivel interno y ante la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas; y, en tercer lugar, significa que los agentes del Estado son responsables de sus actos, es decir, que han de rendir cuentas de sus actos u omisiones. Este concepto de soberanía está respaldado por la creciente influencia de las normas de derechos humanos y la mayor presencia en el discurso internacional del concepto de seguridad humana". Cfr. *La responsabilidad de proteger*, par. 2.15, p. 14.

⁷⁶ *La responsabilidad de proteger*, par. 2.28 y 2.29, pp. 17-18. Los fundamentos que establece la Comisión para esta responsabilidad de proteger son los siguientes: a) las obligaciones

“Pese a que aún no hay motivos suficientes para afirmar que haya surgido un nuevo principio en el derecho consuetudinario internacional, la práctica cada vez más frecuente de los Estados y las organizaciones regionales, así como los precedentes sentados por el Consejo de Seguridad sugieren que está apareciendo un principio rector que, en opinión de la Comisión, podría denominarse ‘la responsabilidad de proteger’. Este nuevo principio consiste en que la intervención con fines de protección humana, incluida la intervención militar en casos extremos, es admisible cuando la población civil esté sufriendo o corra un peligro inminente de sufrir graves daños y el Estado correspondiente no pueda o no quiera atajarlos, o sea él mismo el responsable”.⁷⁷

Cuatro años más tarde, el Grupo de Alto Nivel sigue la línea trazada por la Comisión, subrayando el cambio que estaba experimentando la Comunidad internacional en cuanto al modo de entender la soberanía y a la aceptación de una responsabilidad colectiva de proteger :

“... Está cada vez más aceptado por otra parte que si bien incumbe a los gobiernos soberanos la responsabilidad primordial de proteger a sus propios ciudadanos de catástrofes de esa índole, cuando no pueden o no quieren hacerlo es la comunidad internacional en general la que debe asumir esa responsabilidad, que comprende un proceso que va de la prevención y la respuesta a la violencia de ser necesaria a la reconstrucción de sociedades devastadas. Lo primordial debe ser ayudar a que se ponga término a la violencia, sea por conducto de la mediación o de otro mecanismo, y proteger a la población con medidas tales como el envío de misiones humanitarias, de derechos humanos o de policía. La fuerza, si hay que usarla, debe constituir un último recurso”⁷⁸.

Como se señala en ambos informes, las acciones coercitivas pueden ser de carácter político, económico judicial y, en casos extremos, pueden incluir

inherentes al concepto de soberanía; b) la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales que tiene el Consejo de Seguridad (art. 24 de la Carta de la ONU); c) el cuerpo jurídico de normas en materia de protección de derechos humanos, así como del Derecho internacional humanitario; y d) la práctica creciente de los Estados, las organizaciones regionales y el propio Consejo de Seguridad.

⁷⁷ *La responsabilidad de proteger*, par. 2.24, pp. 16-17. El Consejo de Seguridad se ha mostrado cada vez más dispuesto en los últimos años a actuar a partir de esta base, como en el caso de Somalia. También otras organizaciones, como la CEDEAO, han invocado esta base para intervenir en Liberia y Sierra Leona, y la OTAN para intervenir en Kosovo. Cfr. pp. 16-17, puntos 2.24-2.27.

⁷⁸ *Un mundo más seguro*, par. 201.

también la acción militar. La cuestión es saber quién es la autoridad legitimada para adoptar tales medidas y cómo se deben poner en práctica.

La Comisión había apuntado que el Consejo de Seguridad, en cuanto órgano encargado primordialmente de mantener la paz y la seguridad internacionales, debía ser la autoridad competente para adoptar las medidas pertinentes. Aunque todavía no haya una práctica sistemática del Consejo en este sentido, se puede afirmar no obstante que tanto el Consejo como la comunidad internacional “han llegado a aceptar que en virtud del Capítulo VII, siempre pueden autorizar una acción militar para reparar una situación interna de enorme iniquidad si está dispuesto a declarar que constituye “una amenaza para la paz y seguridad internacionales” lo que no resulta particularmente difícil cuando se está vulnerando el derecho internacional. Y esto es lo que recoge el Grupo de Alto Nivel, al señalar que:

“Aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir”⁷⁹

Conviene subrayar que el Grupo de Alto nivel no utiliza términos meramente facultativos, de acuerdo con sus palabras el Consejo no sólo tiene la *autoridad* para decidir la adopción de medidas en tales circunstancias sino también la *responsabilidad* de hacerlo.

También el Informe del Secretario General respalda la existencia de esta responsabilidad colectiva de proteger y de actuar en consecuencia, cuando sea necesario (*Un concepto más amplio de libertad*, par. 135). En cuanto a la legitimación para decidir la intervención, desde el punto de vista de la ONU, genocidio, depuración étnica y otros crímenes similares de lesa humanidad constituyen amenazas contra la paz y seguridad internacionales, frente a las

⁷⁹ Cfr. par. 203. También en el marco de esta responsabilidad colectiva si el Consejo decide autorizar o aprobar el uso de la fuerza debería sujetarse a los criterios de legitimidad propuestos por el Informe: gravedad de la amenaza; propósito correcto; último recurso; proporcionalidad de los medios; y balance de las consecuencias (*Un concepto más amplio de libertad*, par. 207). Estos criterios ya figuraban también en el Informe de la Comisión canadiense, cf. *La responsabilidad de proteger*, pp. 40-42.

cuales, la Comunidad internacional “debería poder buscar la protección del Consejo de Seguridad”. De acuerdo con el informe del Secretario General, no se trata de buscar fuentes de autoridad alternativas sino de lograr que el Consejo funcione mejor (*Un concepto más amplio de libertad*, par. 125-126).

La Declaración de la Cumbre de 2005 otorga un respaldo definitivo a esta tendencia al proclamar formalmente que la comunidad internacional tiene también la responsabilidad de utilizar los medios pacíficos previstos en el Capítulo VI y VIII para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Cuando los medios pacíficos no surtan efecto y sea evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población, la Comunidad internacional canalizará su decisión de intervenir por medio del Consejo de Seguridad, a través del Capítulo VII si fuera necesario, y en colaboración con las organizaciones regionales cuando proceda⁸⁰. Sólo se admite la posibilidad de intervenir militarmente con la autorización del Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta.

Enunciado así el principio quedan sin resolver algunas cuestiones. En particular, qué sucede en caso de paralización del Consejo por el veto de un miembro permanente. ¿Cabe entonces la acción por parte de un Estado o grupo de Estados? Para un amplio sector de la doctrina estas intervenciones armadas con fines humanitarios, si se llevan a cabo sin autorización del Consejo de Seguridad, representan una infracción del orden jurídico internacional por atentar a la soberanía de los Estados y a la regla que garantiza la inviolabilidad de su territorio, a esto se añaden consideraciones sobre la posibilidad de que encubran intereses y objetivos que no sean los estrictamente humanitarios.

Kosovo es un ejemplo de intervención armada por causas humanitarias llevada a cabo por la OTAN, sin autorización del Consejo de Seguridad. El Consejo había determinado que el deterioro de la situación en Kosovo representaba una amenaza para la paz y seguridad internacionales, y así lo

⁸⁰ La Declaración invita a la Asamblea General a seguir examinando la responsabilidad de proteger y sus consecuencias.

recoge la resolución 1199. Algunos miembros del Consejo se oponían a autorizar el uso de la fuerza frente al ejército serbio, para proteger a la población albanokosovar, entre ellos dos miembros permanentes, China y Rusia. También los Ministros de Asuntos Exteriores del G-77 se habían pronunciado en contra de un pretendido derecho de intervención humanitaria. En este contexto, la OTAN decidió usar la fuerza, contraviniendo las disposiciones de la Carta⁸¹. Numerosos Estados consideraron la intervención legítima y necesaria, pero su justificación jurídica resultaba complicada. ¿Cómo admitir la legalidad de la acción de la OTAN al margen del Consejo de Seguridad, sin minar la validez del régimen jurídico de la Carta? ⁸² El Informe de la Comisión Independiente sobre Kosovo concluyó que la acción de la OTAN no fue legal pero sí legítima, porque era necesaria. Se había agotado la vía diplomática y existía grave riesgo de que la situación degenerara en una catástrofe humanitaria. El Informe propone una interpretación de la doctrina de la intervención humanitaria que se sitúa a medio camino entre una revisión del derecho internacional vigente y una propuesta para un consenso moral internacional. Se trataría de superar la rigidez de la legalidad incorporando criterios de legitimidad. En este sentido, el Informe solicitó la revisión del derecho aplicable para hacerlo más congruente con el consenso internacional⁸³. Esta propuesta, sin embargo, no ha recibido el asentimiento de todos los Estados ni de un amplio sector doctrinal.

Parece claro que no existe, de momento, la voluntad de modificar las normas. Consciente de que una aplicación rígida del derecho vigente puede tener y ha tenido en algunos casos, consecuencias desastrosas, el Consejo de Seguridad, al juzgar cada caso de uso de la fuerza, parece haber optado por ponderar consideraciones de legalidad y legitimidad. Nos encontramos así con supuestos de ratificación o validación a posteriori del uso de la fuerza, como la

⁸¹ Con posterioridad, se estableció sobre la provincia una administración de la ONU. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: "Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (La 'Guerra de Kosovo')", *Anuario de Derecho Internacional*, 2000, pp. 93-132.

⁸² 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*, vol. 10 (1999), pp. 23-30; SIMMA, B., "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects", *ibidem*, p. 1-22.

⁸³ Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report, disponible en <http://www.reliefweb.int/library/documents/thekosovoreport.htm>

intervención de la OTAN en Kosovo, en 1999⁸⁴, o la intervención militar de la CEDEAO en Liberia, en 1989. Haciéndose eco de esta práctica del Consejo, Schachter observa que cuando un Estado o un grupo de Estados usa la fuerza sin autorización del Consejo de Seguridad para poner fin a la comisión de atrocidades contra la población, si la necesidad de la intervención es evidente y existe una clara intención humanitaria, es muy probable que se libren de una declaración de condena⁸⁵.

8. Otros elementos del sistema de seguridad colectiva: las operaciones de mantenimiento de la paz

Las divergencias de las que se ha hablado a propósito del uso de la fuerza, tanto en legítima defensa como en el marco de las acciones coercitivas del Capítulo VII, se reproducen de alguna manera en otros aspectos del sistema de seguridad colectiva. En particular me referiré brevemente a algunos aspectos del mantenimiento de la paz.

El Documento Final de la Cumbre Mundial confiere un reconocimiento y un respaldo especiales a un instrumento al que la Organización ha venido recurriendo desde sus primeros años de funcionamiento, sin estar expresamente contemplado en la Carta: las operaciones de mantenimiento de la paz.

En particular se alienta el aumento de las capacidades de despliegue rápido y la creación de una capacidad operativa inicial de policía. Haciéndose eco de la creciente importancia que las organizaciones regionales han ido adquiriendo, de acuerdo con el capítulo VIII de la Carta, muestra su apoyo a las iniciativas de la Unión Europea y otras entidades regionales para establecer

⁸⁴ Con la Resolución 1244 (1999), de 10 de junio la ONU confirió una legitimidad ex-post a la operación de la OTAN, al contemplar la participación de la Alianza en los acuerdos concluidos tras el fin de la campaña militar.

⁸⁵ SCHACHTER, O.: *International Law in Theory and Practice*, M. Nijhoff Publishers; Dordrecht, 1991, p. 126. La ausencia de una intención humanitaria clara determinó que la acción militar de Vietnam para poner fin al régimen de los Jemereros Rojos fuera condenada por el Consejo de Seguridad y por numerosos países. Las groseras violaciones de los derechos humanos cometidas en Camboya no dejan lugar a dudas sobre la necesidad de la intervención, pero los antecedentes del régimen vietnamita en materia de derechos humanos y sus intereses geoestratégicos hacían cuestionables los motivos de la intervención.

capacidades de despliegue rápido y subraya la conveniencia de establecer acuerdos entre las Naciones Unidas y dichas organizaciones. Se trataría de resolver por esta vía la ausencia de contingentes puestos permanentemente al servicio de la Organización. Significativamente, se menciona a las acciones de la Unión Europea en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa, y también a la Unión Africana, continente en el que están desplegadas el mayor número de misiones de paz.

Aunque el Informe del grupo de alto nivel analiza algunos de los problemas de las operaciones de mantenimiento de la paz, el principal puntos de referencia sobre este tema es el Informe del Grupo de Estudios sobre las Operaciones de paz de Naciones Unidas. Conocido también como Informe Brahimi⁸⁶, su objetivo era analizar la práctica de la Organización para identificar deficiencias y formular propuestas de mejora de la eficacia de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, tanto en sus aspectos operacionales como políticos y estratégicos. Uno de los temas clave del Informe era el de las facultades coercitivas de las misiones, en particular la posibilidad de usar la fuerza para proteger a la población civil. El Informe Brahimi denunció con dureza la renuencia de las operaciones de la paz de los años 90 a distinguir víctimas de agresores, fruto de una interpretación inadecuada de los principios del consentimiento y de la imparcialidad⁸⁷. Imparcialidad, en las operaciones para el mantenimiento de la paz, significa cumplir los principios de la Carta y los objetivos del mandato, que está basado en dichos principios. Las unidades militares de las Naciones Unidas tienen que poder defenderse, defender a otros elementos de la misión y defender su mandato. En este sentido, destacó que “cuando las partes locales no están constituidas por elementos moralmente equiparables sino por un componente evidentemente agresor y otro evidentemente agredido... el personal de mantenimiento de la paz puede no sólo tener una justificación operacional para utilizar sino también verse moralmente obligado a hacerlo.”⁸⁸

⁸⁶ DOC. A/55/305-S/2000/809, 21 de agosto de 2000.

⁸⁷ Informe Brahimi, p. x y pp. 10-12, par. 48-55.

⁸⁸ *Ibidem* par.50. Desde la publicación del Informe, se han apreciado algunos cambios significativos. En la actualidad no es infrecuente que los propios Estados soliciten el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz. El problema es que la mayoría de ellas están en África, donde los Estados cada vez se muestran más reticentes a aportar contingentes. El

En la actualidad, el Consejo recurre habitualmente al Capítulo VII, tanto si se trata de una operación de mantenimiento de la paz como de imposición de la paz, porque cualquier situación puede deteriorarse y es necesario que se sepa con certeza que la misión puede utilizar la fuerza cuando sea necesario, por ejemplo ante las facciones que pongan en peligro el acuerdo de paz o a la población civil. Debe quedar claro que las misiones de mantenimiento de la paz que operan en virtud del capítulo VI tienen el derecho de usar la fuerza en legítima defensa y que ese derecho comprende el de “defender la misión”. Como había señalado el Informe de la Comisión independiente de investigación sobre Rwanda, la presencia de una operación de mantenimiento de la paz genera expectativas de protección entre la población civil⁸⁹. Ya existen resoluciones del Consejo que facultan expresamente a los miembros de la misión para usar la fuerza, más allá de la legítima defensa, cuando sea necesario para proteger a la población civil que esté bajo una amenaza inminente de violencia física y en la medida en que sus medios se lo permitan. Son términos facultativos, en perjuicio de la claridad del mandato. Tratándose de misiones desplegadas en situaciones en que son constantes las atrocidades contra la población, parece que la protección de los civiles debiera ser un objetivo principal de las fuerzas internacionales, con un mandato explícito basado en el Capítulo VII de la Carta. Pero para que este tipo de mandatos sean convincentes y viables, la misión debe contar con los recursos necesarios. La intervención del Consejo de Seguridad en el conflicto de Darfur es prueba de ello. En el caso de Darfur, la práctica ha demostrado de nuevo que la mera presencia de trabajadores humanitarios y el despliegue de una reducida misión de observadores militares no resuelve los problemas de inseguridad. Pero, como se ha señalado, para que el mandato sea realista el

Secretario General ha subrayado este problema en reiteradas ocasiones. Por su parte, el Informe del grupo de alto nivel, hacía un llamamiento para que los Estados, cooperen con Naciones Unidas, en particular a través de organizaciones regionales que disponen de unidades de reacción rápida. En el caso de Darfur, el Secretario General de la ONU realizó un llamamiento a la UE y a la OTAN para que proporcionaran una ayuda concreta a la Unión Africana, en el discurso pronunciado en la 41ª Conferencia anual sobre la seguridad internacional, en Munich, el 13 de febrero de 2005 (Centro de Noticias de la ONU, 14 febrero de 2005). En respuesta, tanto la UE como la OTAN han prestado apoyo en materia de planificación y logístico.

⁸⁹ Informe de la Comisión independiente de investigación sobre las acciones de la ONU durante el genocidio de 1994 en Rwanda, S/1999/1257, p. 54, citado en el Informe Brahimi, par. 62.

tamaño de la fuerza debe ser suficiente. Un despliegue parcial de tropas insuficientes no puede satisfacer las esperanzas que genera en la población civil, porque no está en medida de cumplir su misión, lo que mina la credibilidad de la Organización. El Informe Brahimi formuló una recomendación al Consejo de Seguridad en el sentido de que, tratándose del despliegue de efectivos numerosos, era preferible esperar y no adoptar una resolución hasta que los Estados miembros hubieran garantizado la aportación de los contingentes y de los otros elementos de apoyo indispensables (*Informe Brahimi*, par. 64, p. 13). El periodo de tiempo que transcurre desde que la comunidad internacional adopta una medida hasta que la pone en práctica resulta especialmente peligroso para la población afectada por el conflicto, pues los “agresores” aprovechan esta especie de “última oportunidad” para actuar libres de cualquier injerencia. De ahí que la Fuerza Internacional para la Asistencia en la Seguridad (ISAF), desplegada en Afganistán con autorización del Consejo de Seguridad, más allá de todas sus peculiaridades, sea más congruente en cuanto a adecuación entre tamaño y mandato. Aunque la exclusión del uso de la fuerza para proteger a la población civil y a los actores humanitarios haya suscitado críticas.

10. Consideraciones finales

En la Cumbre Mundial de 2005, los Estados Participantes, reafirmaron “que las disposiciones pertinentes de la Carta son suficientes para abordar toda la gama de amenazas a la paz y seguridad internacionales” (*Documento Final*, par. 79). Fórmula que si tiene el valor de expresar el consenso de la Comunidad internacional, es lo suficientemente vaga como para permitir interpretaciones contrapuestas sobre la conformidad de una acción estatal con el régimen de la Carta.

Los Informes del Grupo de alto nivel y el del Secretario General son más explícitos y vienen a afirmar que si los medios pacíficos de solución y prevención fracasan, la Carta de las Naciones Unidas, debidamente interpretada y aplicada es adecuada para responder a todas las situaciones. No es necesario limitar ni ampliar el alcance del artículo 51, y el capítulo VII por su

parte da plenos poderes al Consejo para hacer frente a las amenazas de toda índole. Tanto el Informe del Grupo como el del Secretario General, habían identificado tres tendencias en la práctica de los Estados que planteaban problemas esenciales desde el punto de vista de su legalidad: el derecho a usar la fuerza militar para defenderse anticipadamente, ante amenazas inminentes; el uso preventivo de la fuerza frente a amenazas latentes y el eventual derecho u obligación de usar la fuerza como medio para salvar a la población de otros Estados de genocidios o crímenes comparables.

De acuerdo con los Informes mencionados el marco jurídico de la Carta reconoce el derecho a usar la fuerza en legítma defensa en caso de ataque armado consumado, o ante una amenaza inminente del mismo. Por el contrario, el régimen de la Carta no permitiría amparar la legítma defensa preventiva, a pesar de una incipiente práctica que la invoca para justificar acciones unilaterales frente a amenazas latentes derivadas, fundamentalmente, del terrorismo internacional⁹⁰. Sólo el Consejo de Seguridad, actuando el marco del Capítulo VII, puede autorizar el uso preventivo de la fuerza para preservar la paz y la seguridad internacionales ante amenazas graves pero latentes. Igualmente, los Informes confirman la configuración progresiva de un nuevo principio: la “responsabilidad colectiva de proteger” a las poblaciones del genocidio, de los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. La responsabilidad de proteger se puede ejercer por medio de sanciones de carácter no militar, por ejemplo de naturaleza política, económica o judicial. En situaciones de extrema gravedad y cumpliendo y los requisitos necesarios puede justificar la decisión de intervenir militarmente, solución que es siempre excepcional y está sujeta a la previa autorización del Consejo de Seguridad.

⁹⁰ No se ha tratado aquí del terrorismo, pero es necesario subrayar que el Documento Final de la Cumbre, aunque no contiene una definición de terrorismo, incorpora algunos compromisos interesantes. El relativo a la elaboración de una Convención global contra el terrorismo durante el 60 periodo de sesiones (apartado III, par. 83) y el apoyo a los esfuerzos para la entrada en vigor del convenio sobre la supresión de los actos de terrorismo nuclear y de los otros doce protocolos y tratados sobre el tema (apartado III, par. 91). Compromisos que se inscriben dentro del respeto del principio de la primacía del derecho y del multilateralismo. Se anima al Consejo de Seguridad a intervenir en la lucha contra el terrorismo. La resolución 1624, junto a otros aspectos reafirma la responsabilidad primordial del Consejo en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales de acuerdo con la Carta.

El efecto disuasivo que la consagración de este principio pueda tener dependerá, en gran medida, de la asunción efectiva de esta grave y compleja responsabilidad por parte del Consejo. Es otro aspecto de los Informes que hay que subrayar: la reafirmación del Consejo de Seguridad como órgano con responsabilidad primordial para tratar las cuestiones relativas al uso de la fuerza y la seguridad colectiva. Las propuestas relativas a la adopción de un 'código de conducta' para evitar la paralización del Consejo, han sido acogidas con frialdad por parte de los Estados. Teniendo en cuenta la dificultad de los Estados para llegar a un acuerdo sobre la reforma del Consejo, no parece probable que el Consejo acepte otros límites a su acción que los establecidos en la Carta. Como remedio ante el peligro del veto, el Grupo de Alto Nivel, había sugerido que los miembros permanentes que se comprometieran, a título individual, a abstenerse de utilizar el veto en casos de genocidio y abusos en gran escala de los derechos humanos" (*Un mundo más seguro*, par. 256). En el Informe del Secretario General esta propuesta desaparece y también en la Declaración de la Cumbre. Es lógico, no es lo mismo formular esta petición en un Informe de expertos independientes que en nombre del Secretario General, y en la Cumbre no se hubiera alcanzado el consenso sobre un Documento que incorporara semejante propuesta. Ante la eventualidad de un Consejo paralizado la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados se había preguntado sobre "qué es peor, si el perjuicio que el orden internacional sufre cuando se deja de lado al Consejo de Seguridad o el que se le ocasiona cuando el Consejo asiste impasible a una matanza de seres humanos" (*La responsabilidad de proteger*, par. 6.37). El Consejo tiene no sólo la autoridad para actuar sino la responsabilidad de hacerlo. La experiencia muestra que si no cumple con esa responsabilidad resulta difícil evitar que los Estados particularmente interesados o afectados por la situación decidan actuar unilateralmente. Por otro lado, el prestigio y la credibilidad de la ONU quedarían comprometidos si, concurriendo los criterios que legitiman el ejercicio de la responsabilidad colectiva de proteger, una coalición *ad hoc* o un Estado intervinieran con éxito al margen de la Organización paralizada, contando con un respaldo significativo de la opinión pública mundial.

BIBLIOGRAFÍA

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARIA, P.: “El Consejo de Seguridad en la guerra contra Iraq: ¿ONG privilegiada, convalidador complaciente u órgano primordial?”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2003, pp. 205-222.

ARCARI, M.: “L’intervention armée contre l’Iraq et la question de l’autorization du Conseil de Sécurité”, *Anuario de Derecho Internacional*, 2003, pp. 5-40.

BERMEJO GARCÍA, R.: “Cuestiones actuales en materia de uso de la fuerza”, *Anuario de Derecho Internacional*, 1999, pp. 3-70.

BERMEJO GARCÍA, R.: “El debate sobre la legalidad internacional tras la crisis de Iraq y las Naciones Unidas”, *Anuario de Derecho Internacional*, 2003, pp. 41-70.

BOTHE, M.: “Sécurité collective et équilibre de l’ordre international: de la bipolarité à la multipolarité?”, en *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit , pratique et enjeux stratégiques*, SFDI, Paris, Pedone, 2005, p. 267.

BOWETT, D. H.: *Report on Some Aspects of the Principle of Self-defence in the Charter of the United Nations and the Topics covered by the Dubrovnik Resolution* International Law Association, Committee of the Charter of the United Nations, 1958, p. 49.

CASANOVAS, O.: “La protection internationale des réfugiés et des personnes déplacées dans les conflits armés”, *Recueil des cours*, tome 306, 2003, pp. 91 y sgs.

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*, vol. 10 (1999), pp. 23-30.

CERONE, J. “Acts of War and State Responsibility in ‘Muddy Waters’: the Non-state Actor Dilemma”, *ASIL Insight*, septiembre de 2001.

DELBRÜCK, J.: “The Fight Against Global Terrorism: Self-Defense or Collective Security as International Police Action? Some Comments on the International Legal Implications of the ‘War on Terrorism’”, *German Year-book of International Law*, 2001, p. 15.

Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, Resolución de la Asamblea General A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005.

EISEMANN, P.M.: "Attaques du 11 septembre et exercice d'un droit naturel de légitime défense", en BANNELIER, K. y otros (eds.): *Le droit international face au terrorisme après le 11 septembre*, pp. 239-248.

Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América, 17 de septiembre de 2002, disponible en <http://usinfo.gov/espanol/terror/02093001.htm>.

FRANCK, T.: *Recourse to force: state action against threats and armed attacks*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GONZÁLEZ VEGA, J.: "Los atentados del 11 de septiembre, la operación *Libertad Duradera* y el derecho de legítima defensa", *Revista Española de Derecho Internacional*, 2001, pp. 25-38

GUTIÉRREZ ESPADA, C.: "El 'uso de la fuerza' en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005) y, a la postre, en el Documento Final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2005)", *Anuario de Derecho Internacional*, 2005, pp. 13-49.

GUTIÉRREZ ESPADA, C.: "La contaminación de las Naciones Unidas o las resoluciones 1483 y 1511 (2003) del Consejo de Seguridad", *Anuario de Derecho Internacional*, 2003, pp. 71-88.

GUTIÉRREZ ESPADA, C.: "Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (La 'Guerra de Kosovo')", *Anuario de Derecho Internacional*, 2000, pp. 93-132.

IOVANE y DE VITTOR, Y.F.: "La doctrine européenne et l'intervention en Iraq", *Annuaire français de droit international*, 2003, pp. 3016.

La responsabilidad de proteger, Informe de Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, 2001, <http://www.iciss-ciise.gc.ca>.

LOWE, V. "Clear and Present Danger': Responses to Terrorism", *International and Comparative Law Quarterly*, vol 54, January 2005, pp. 185-196.

RAMÓN CHORNET, C.: "La lucha contra el terrorismo internacional después del 11 de septiembre 2001", *Revista Española de Derecho Internacional*, 2001, pp. 273-287.

REISMANN, W.: "Assesing Claims to Revise the Law of War", *American Journal of International Law*, 2003, pp. 82-90.

SCHACHTER, O.: "United Nations Law in the Gulf Conflict", *American Journal of International Law*, 1991, p. 456.

SCHWARZENBERGER, G., *Report on Some Aspects of the Principle of Self-defence in the Charter of the United Nations and the Topics covered by the Dubrovnik Resolution* International Law Association, Committee of the Charter of the United Nations, 1958.

TOMUSCHAT, Ch. "International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century. General Course on Public International Law", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1999, vol. 281.

Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General, doc A/59/2005, 21 de marzo 2005.

Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, Documento A/59/565, 2 de diciembre de 2004.

WECKEL, PH.: "Interdiction de l'emploi de la force: de quelques aspects de méthode", en *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*, SFDI, Paris, Pedone, 2005, pp. 189.

ZEMANEK, K.: "Self-Defence against Terrorism; Reflexions on an Unprecedented Situation", en MARIÑO MENÉNDEZ, F.: *El Derecho internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al Profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 702-705.

LAS FUERZAS ARMADAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

Enrique Silvela Díaz-Criado (MINISDEF)

Introducción

Las Fuerzas Armadas Internacionales, entre ellas las españolas, han desarrollado en los últimos años numerosas misiones distintas de las tradicionalmente encomendadas a la defensa mediante operaciones de combate. Estas misiones han despertado un nuevo interés en las actividades de los Ejércitos en España, contribuyendo a un mejor conocimiento de su labor y una mayor integración con la sociedad a la que sirven y pertenecen.

En torno a estas nuevas misiones se ha escrito con profusión, pero su novedad y constante evolución han generado una considerable dificultad de precisión terminológica y conceptual. Así se habla genéricamente de Misiones u Operaciones de Paz o de Mantenimiento de la Paz (OMP) que las aglutinan todas. Sin embargo no todas son de paz ni menos aún de mantenimiento de ésta. Desde el punto de vista de la paz hay referencias a su imposición, implementación, mantenimiento, estabilización y construcción; en el idioma inglés se suelen emplear los términos *peace building*, *peacemaking* y *peace-keeping* con diversas traducciones, no siempre coincidentes con su literal en español⁹¹; otras operaciones son de ayuda humanitaria, de observación, de interposición, etc; se habla también de las misiones Petersberg, de la Unión Europea⁹², se añaden conceptos no señalados como el *peace enforcement*. La doctrina militar norteamericana, para encontrar un término que las englobara a todas, las denominaba operaciones no bélicas, *Operations Other Than War*

⁹¹ El «Programa para la Paz» presentado por el Secretario General de Naciones Unidas, Boutros-Ghali, tras la cumbre del Consejo de Seguridad del 31 de enero de 1992 define estos conceptos. Boutros Boutros-Ghali (1992). «An Agenda for Peace». United Nations, Nueva York.

⁹² Ministerio de Defensa (2002). «Operaciones de Paz».

(OOTW) en inglés⁹³. Actualmente en España se acepta la denominación genérica «Operaciones de Paz»⁹⁴. En cualquier caso se puede apreciar una evolución en el desempeño de estas misiones que poco a poco va clarificando el panorama; el elemento clave, como se presenta en este texto, es la progresiva mayor ambición de la finalidad pretendida.

El último concepto en cobrar cierto protagonismo en la literatura especializada es, quizá, el que más tradición tiene, en una vuelta a los antiguos principios: es el de la construcción de la paz, que constituye uno de los eternos anhelos de la humanidad y el fin último de la existencia de Fuerzas Armadas en los países democráticos. El precedente más reciente de este concepto en su desarrollo científico es la inmediata segunda posguerra mundial: las potencias vencedoras, tras la experiencia del fracaso de la primera posguerra y ante la amenaza comunista decidieron no aplicar el castigo y la humillación de los antes derrotados sino su gobernación desde principios democráticos y su integración en la comunidad de naciones democráticas, de forma que se asegurara la paz en el futuro⁹⁵. La creación de la Organización de las Naciones Unidas, de las comunidades europeas y de la Alianza Atlántica es el mejor ejemplo; los sesenta años de relativa paz y prosperidad hasta ahora su resultado.

Los ejércitos han jugado un papel igualmente importante en la construcción de la paz como en el desempeño de la guerra. Frente a las doctrinas que preconizan su desaparición o que demonizan su mera existencia, no son las Fuerzas Armadas por sí mismas origen o causa de los conflictos, sino las organizaciones y sistemas políticos que las dirigen. Ruanda demostró que no son imprescindibles unas Fuerzas Armadas para causar un genocidio, al alcance de las masas armadas con machetes. Es la dirección política de un instrumento de Paz como son las Fuerzas Armadas en las naciones democráticas la que decide su mejor empleo en cada momento; empleo para el

⁹³ Ejército de los Estados Unidos (1993). Field Manual 100-5.

⁹⁴ Ministerio de Defensa *op cit.*

⁹⁵ Ray Salvatore Jennings (2003). «The Road Ahead Lessons in Nation Building from Japan, Germany, and Afghanistan for Postwar Iraq»,

que los ejércitos se preparan en función de su dotación, sus capacidades y las peculiaridades de su esencia y tradición militares.

España ha sido uno de los mejores ejemplos de la evolución en la práctica de las nuevas misiones militares y de la doctrina que las ha acompañado. Han cobrado carta de naturaleza con la reciente promulgación de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, que describe estas nuevas misiones y las encomienda a las Fuerzas Armadas. La participación española en Operaciones de Paz sirve como ejemplo ya que, en cuanto potencia media, España ha estado presente mediante sus Fuerzas Armadas en una gran mayoría de los escenarios donde han tenido lugar las intervenciones multinacionales más importantes. Desde el punto de vista español ha sido, además, una participación en gran medida desinteresada, al menos en comparación con otras potencias que aún conservan intereses poscoloniales. España ha estado, sin embargo, ausente en aquéllos escenarios que suponen una desviación de la evolución de las OMP según se presentarán a continuación. En definitiva, el caso español es una buena muestra de la evolución de estas operaciones.

Las OMPs tras el fin de la guerra fría

El final de la guerra fría generó nuevas ambiciones en materia de Paz y Seguridad. Se proclamó un nuevo orden mundial que debería reportar los llamados «dividendos de la paz» a lo largo de los «felices noventa»⁹⁶. Se redujo el tamaño de las Fuerzas Armadas de los países democráticos y se revisó su doctrina de empleo; si no eran necesarios contra la amenaza soviética se podían dedicar a otras actividades. En un esfuerzo sincero de mejorar el mundo, muchas naciones decidieron enviar parte de sus fuerzas en misiones de paz bajo mandato de las Naciones Unidas.

Hasta entonces la ONU, en cumplimiento del mandato otorgado por la Carta, había desarrollado numerosas Operaciones de Mantenimiento de la Paz que ahora, en retrospectiva, se denominan «operaciones tradicionales». Las

⁹⁶ Joseph Stiglitz (2003). «Los felices 90. La semilla de la destrucción». Taurus

tareas principales desarrolladas se concentraban en la supervisión de un alto el fuego o cese de hostilidades previo a la misión, facilitando las conversaciones para lograr una solución estable a medio plazo. Al recibir la mayor disponibilidad de fuerzas de países desarrollados como uno de dichos dividendos, se amplió el espectro y el tamaño de estas operaciones, que reciben ahora el nombre de «operaciones complejas»⁹⁷. Este tipo de operaciones ha evolucionado en los últimos quince años por las mayores ambiciones y las lecciones aprendidas con el tiempo. En esta evolución se ha pasado de las pequeñas misiones de observación, vigilancia e interposición, con fuerzas escasas que dependían del consentimiento de los protagonistas del conflicto, a grandes operaciones multidimensionales, que incluían cada vez más elementos no militares para asegurar su sostenibilidad.

El principal motor de este cambio ha sido la toma de conciencia internacional ante el sufrimiento humano. Por eso el denominador común de las primeras operaciones tras el fin de la Guerra Fría fue la «ayuda humanitaria». Su propósito era aliviar el sufrimiento de las poblaciones inocentes que se encontraban inmersas contra su voluntad en un conflicto bélico. Así, una Coalición liderada por Estados Unidos inició la misión PROVIDE COMFORT en el Kurdistán con la intención de establecer una zona donde los desplazados kurdos que huían del régimen derrotado de Sadam Huseín pudieran establecerse con seguridad y recibir la ayuda humanitaria de otras organizaciones internacionales y no gubernamentales.

Desde 1989 la Organización de las Naciones Unidas se implica cada vez más en operaciones de tipo complejo, como en Angola, Namibia, Centroamérica, Camboya, Sahara Occidental, Mozambique y Georgia. La que obtuvo mayor resonancia mundial fue, en 1992, la Operación de Naciones Unidas en Somalia, ONUSOM I, establecida para supervisar el cese del fuego en Mogadiscio, ofrecer protección y seguridad al personal de las Naciones Unidas y escoltar las entregas de suministros de ayuda humanitaria.⁹⁸ En su

⁹⁷ Se considera como la primera operación compleja la desarrollada entre 1960 y 1964 en el Congo. Luego no se vuelve a esta línea de acción hasta 1989 en Angola.

⁹⁸ www.un.org; "The United Nations and Somalia -- 1992-1996" (Las Naciones Unidas y Somalia - 1992-1996); Blue Books Series, Volumen VIII, con una introducción de Boutros-

momento de mayor despliegue contó con casi 40.000 soldados. Somalia acababa de sufrir una sequía que provocó una grave hambruna. Las imágenes transmitidas por la televisión de todo el mundo movieron los corazones de millones de ciudadanos e impulsaron la decisión de los líderes internacionales. Naciones Unidas, más allá de las habituales misiones de supervisión de alto el fuego, decidió organizar una gran operación que añadió a las anteriores la tarea de protección de la entrega de ayuda humanitaria. Esta operación se complicó por la resistencia de los señores de la guerra. Las Naciones Unidas no eran capaces de cumplir los objetivos propuestos ya que los secuaces de Mohamed Farah Aidid y otros como él se hacían con el control de la ayuda humanitaria distribuida, cuyo reparto final modificaban a voluntad de forma clientelar.

Estas dificultades llevaron al ofrecimiento de fuerzas por parte de los Estados Unidos. Recién terminada la Guerra del Golfo se creyó conveniente, como parte del Nuevo Orden Mundial, la participación en una operación de ayuda humanitaria bajo los auspicios de la ONU. Ningún sitio mejor que en Somalia, que había centrado la atención pública en los meses precedentes. Se creó así la Fuerza Operativa de Naciones Unidas (UNITAF) para la operación Devolver la Esperanza (Restore Hope) con la misión de establecer un entorno seguro en el que se pudiera repartir la ayuda humanitaria. En mayo de 1993 fue sustituida por la ONUSOM II, para supervisar el alto el fuego, impedir la reanudación de la violencia, mantener la seguridad en las líneas de comunicación necesarias para el envío de asistencia humanitaria y ayudar en la repatriación de los refugiados en Somalia. A lo anterior se fue añadiendo, como nuevas ambiciones, la asistencia al pueblo somalí para rehabilitar su economía y su vida social y política, restablecer la estructura institucional del país, obtener una reconciliación política nacional y reconstruir un Estado somalí basado en el gobierno democrático. Nada más natural que volcar el esfuerzo militar y civil en la reconstrucción de un Estado asolado por la guerra civil y el desorden. Fue un notable cambio de objetivo de una gran ambición, que se reveló excesiva.

Dentro del propósito de crear un entorno seguro para las acciones de ayuda humanitaria, el 3 de octubre de 1993 se produjo una operación de la Fuerza de Reacción Rápida estadounidense, que no se encontraba encuadrada en ONUSOM II, cuyo resultado se saldó con la muerte de dieciocho soldados norteamericanos. Sus cadáveres fueron públicamente vejados y las imágenes retransmitidas por televisión a todo el mundo. El presidente Bill Clinton decidió retirar la participación de Estados Unidos. ONUSOM II sería finalmente disuelta el 31 de marzo de 1995; se había conseguido distribuir ayuda humanitaria en grandes cantidades, se había aliviado el sufrimiento humano inmediato, pero no se había logrado avanzar en la construcción de la paz. Más aún, la lección aprendida del fracaso señalaba la inconveniencia de las extensiones de mandato, coloquialmente criticadas como «deslizamiento de la misión» (mission creeping) que deberían evitarse en el futuro.

También en 1992 comenzaba su andadura la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en Croacia, con el objetivo de crear las condiciones de paz y seguridad necesarias para negociar un arreglo general de la crisis yugoslava. UNPROFOR (United Nations Protection Force) fue ampliando su mandato y zona de acción, hasta incluir Bosnia y Herzegovina, la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) y la Antigua República Yugoslava de Macedonia. El mandato inicial se extendió para proteger la ayuda humanitaria que se enviaba a la región, desde su entrada en el teatro hasta su reparto en las más remotas aldeas. Sin embargo, no sirvió para alcanzar la paz; ésta llegó tras la intervención de la OTAN bombardeando posiciones serbias en 1995 y el empuje de la ofensiva croata que estaba recuperando terreno en Bosnia. UNPROFOR fracasó de nuevo, no en el reparto de ayuda humanitaria, sino en la protección de las víctimas del conflicto como en los enclaves de Zepa y Srebrenica. De nuevo se había producido un deslizamiento de la misión que no había conducido a buenos resultados.

Los acuerdos de Dayton crearon una nueva situación en la que la OTAN, a petición de las Naciones Unidas, asumía el liderazgo de una Fuerza Multinacional de Implementación de los acuerdos, de implementación de la paz, IFOR (Implementation Force). Los soldados se quitaron el casco azul de la

ONU para ponerse el propio de su uniforme, asumiendo una actitud más coercitiva. Se desplegaron cerca de 60.000 hombres y mujeres en todo el territorio de Bosnia y Herzegovina para crear un entorno de seguridad en el que fuera posible la recuperación política social y económica de esta antigua república yugoslava. Este despliegue demostró que las Fuerzas Armadas Internacionales tienen la capacidad de poner fin a un conflicto; si no se había hecho antes no fue por falta de potencial o de eficacia, sino por el constreñimiento de las órdenes recibidas. Al cabo de un año se dio por cumplida la misión. La fuerza pasó a tener un cometido de estabilización, por lo que se denominó SFOR (Stabilization Force), con unos 30.000 soldados. Esta misión sigue actualmente activa, reducida a una fuerza de 7.000 hombres y mujeres. El conflicto de Bosnia se ha estabilizado, efectivamente, pero lleva enquistado casi quince años. Se puede decir que se ha detenido el conflicto, pero no que se haya construido la paz.

En 1993 se estableció la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Ruanda, para ayudar a cumplir el acuerdo de Paz de Arusha, con unos 2.500 efectivos. Tras el inicio del genocidio en abril de 1994 la fuerza se retiró, incapaz no ya de lograr la paz sino siquiera de detener el propio genocidio. Asustada por el deslizamiento de la misión en Somalia, la ONU no quiso autorizar que esa fuerza interviniera para prevenir el conflicto cuando ya se disponía de suficiente información como para preverlo. A partir de mayo se intentó poner en marcha una nueva misión, UNAMIR II, que no llegó a desplegar por las reticencias de los países que debían comprometer tropas. La parálisis de UNAMIR II llevó a que la ONU aceptara la oferta francesa de enviar una fuerza de 2.500 hombres en la llamada Operación Turquesa, para crear una «zona humanitaria segura» (SHZ, Safe Humanitarian Zone) en el sudoeste de Ruanda hasta el despliegue efectivo de UNAMIR II. La solución al conflicto llegó por la victoria del Frente Patriótico Ruandés (FPR) tutsi, que entraba en Kigali en julio. Este resultado creó un nuevo desplazamiento masivo de personas, en su mayoría hutus⁹⁹ que huían de las represalias tutsis. La ayuda humanitaria se volcó entonces en este problema. Encabezada por los Estados Unidos se desplegó una vasta operación de ayuda humanitaria, denominada

⁹⁹ Que habían cometido, participado, apoyado o consentido el genocidio contra los tutsis.

Apoyo a la Esperanza (Support Hope) para atender a estos refugiados, que recibió toda la atención de los medios de comunicación occidentales, encantados de sustituir las imágenes del genocidio por las de ayuda humanitaria. De nuevo fracasaba la Comunidad Internacional y aprovechaba la situación para cubrir sus responsabilidades ante la opinión pública con una operación de ayuda humanitaria ineficaz.

En otros escenarios también se pusieron en marcha operaciones de supervisión del cese de hostilidades y prestación de ayuda humanitaria que tuvieron un éxito notable en Angola, Mozambique y Centroamérica, con esfuerzos relativamente menores que en las anteriores. En estos lugares la fuerza llegó una vez que se habían alcanzado los acuerdos y estuvo en condiciones de cumplir con la misión encomendada; las partes en conflicto cumplieron con las previsiones y se fueron progresivamente desmovilizando, permitiendo que se mantuviera la paz con esperanza en el futuro.

El conflicto de Kosovo en 1999 volvió a tensar la cuerda de las decisiones sobre el empleo de la fuerza. En este caso, para obligar a que Slobodan Milosevic cesara en sus acciones de limpieza étnica. Sin el respaldo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la OTAN lanzó una operación, liderada por Estados Unidos, que culminó con la retirada de las fuerzas serbias de Kosovo. A continuación se desplegó, sin oposición, un contingente terrestre que ocupó esta provincia para asegurar la retirada serbia y evitar un ulterior conflicto. En este caso se trató de una verdadera imposición, que puede ser llamada de paz o bien de la voluntad de una comunidad de naciones, sancionada posteriormente por la ONU.

Simultáneamente con el despliegue terrestre tomó lugar la mayor operación de Naciones Unidas hasta la fecha. La Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK). En esta misión se fue mucho más lejos que la mera ayuda humanitaria y se propuso ejercer la autoridad ejecutiva y administrativa, incluida la administración de justicia, hasta restituir la provincia a un gobierno autónomo dentro de la Federación Yugoslava. UNMIK asumía la responsabilidad de la coordinación sobre cuatro pilares fundamentales dirigidos por otras organizaciones, algunas sin formar

parte de la ONU: la administración ejercida por la propia UNMIK; el esfuerzo humanitario liderado por ACNUR; la reconstrucción económica con ayuda de la Unión Europea; y el desarrollo institucional a cargo de la OSCE. Se incrementó una vez más la ambición de la misión internacional, bien claro desde el comienzo para que no se produzca como consecuencia de un deslizamiento de la misión. En consecuencia Kosovo se convirtió en un protectorado de Naciones Unidas cuya seguridad era prestada por la OTAN¹⁰⁰. Sin embargo, no se han resuelto las causas de fondo del conflicto, llegando a una situación en que cualquier camino está erizado de dificultades que producirán descontento. Si se siguen los deseos de la mayoría de los habitantes Kosovo sería un país independiente, o bien se anexionaría a Albania. Si se siguen los dictados del Derecho Internacional y los acuerdos logrados para detener el conflicto, Kosovo debe permanecer como parte de la Federación de Serbia y Montenegro con un elevado grado de autonomía aunque no contentará a la mayoría. En su momento se aportó una solución a las consecuencias del conflicto, pero no a sus causas. En consecuencia, la comunidad internacional debe permanecer en la tutela de la convivencia pacífica sin que sea posible entregar la responsabilidad a los líderes locales.

A consecuencia de los acontecimientos del once de septiembre de 2001 se desencadenó la intervención en Afganistán por parte de una Coalición liderada por los Estados Unidos en apoyo de la oposición al régimen talibán. Al mismo tiempo se puso en marcha, bajo los auspicios de Naciones Unidas, un foro de conversaciones que terminaría con los acuerdos de Bonn, que establecían una Administración Transitoria para Afganistán, presidida por Hamid Karzai, y un proceso de transición a un gobierno elegido democráticamente con una nueva constitución. Finalizada la guerra, se instala esta nueva Administración en Kabul. En diciembre del mismo año se autoriza la creación de una Fuerza Internacional de Asistencia y Seguridad para Afganistán (ISAF), para mantener la seguridad del nuevo Gobierno en Kabul y sus alrededores. En marzo de 2002 se creó la Misión de Asistencia de las

¹⁰⁰ Michael Ignatieff (2003). «El nuevo imperio americano. La reconstrucción nacional en Bosnia, Kosovo y Afganistán». Barcelona, Paidós.

Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA) para acompañar este proceso de transición y la reconstrucción del país.

El Acuerdo de Bonn ha dado lugar a un proceso en el que se han atacado directamente las causas del conflicto y se ha tratado de elaborar un plan de reconstrucción completo en todos los órdenes. Por ello se identifican tres sectores fundamentales: un sector político e institucional que se deriva directamente de dicho Acuerdo; un sector económico y social que se basa en los fondos aprobados en la Conferencia de Tokio en enero de 2002; y el sector de seguridad en el que se han comprometido cinco naciones a liderar otros tantos pilares, como son: la lucha contra el cultivo y tráfico de droga (Reino Unido); el desarme, desmovilización y reintegración de los antiguos combatientes (Japón); la reconstrucción del Ejército Nacional Afgano (Estados Unidos); de la Policía (Alemania); y de la Justicia (Italia).

Este es, hasta ahora, el proyecto de construcción de la paz más ambicioso y elaborado en los últimos cincuenta años. Como se puede apreciar en la evolución presentada a lo largo de este apartado, tras la simple supervisión de los acuerdos de paz alcanzados por las partes se quiso pasar a facilitar la distribución de ayuda humanitaria; luego a imponer la paz para que fuera posible esa distribución de esa ayuda humanitaria; el siguiente paso fue la estabilización de la situación para que no se reiniciase el conflicto: a continuación se pasó a la administración de un territorio para que llegue por sí mismo a un grado de desarrollo que permita su autonomía. Al mismo tiempo se han seguido produciendo operaciones situadas en los pasos primeros de la evolución. Se han verificado acuerdos y procesos de paz como los de Georgia, Etiopía y Eritrea. Se ha prestado ayuda humanitaria ante desastres naturales como las inundaciones en Mozambique y Honduras, los terremotos de Turquía e Irán, el tsunami en Indonesia o el más reciente terremoto de Paquistán. Se está interviniendo para tratar de llevar la Paz a Costa de Marfil y Liberia. Se ha logrado evitar una extensión del conflicto, pacificar y reconstruir Timor Oriental y Haití.

La última intervención a gran escala que ha sacudido las conciencias de todo el planeta ha sido la invasión de Iraq por parte de una coalición liderada

por Estados Unidos. En este caso, en lugar de continuar con la evolución progresiva de la ambición de las operaciones como había ocurrido hasta ahora, se ha dado un salto para alcanzar un puente quizá demasiado lejano, con la decisión unilateral de cambiar un régimen político tiránico por otro construido casi desde cero con la pretensión de que sea democrático desde su inicio, y la esperanza de que se convierta en el foco de irradiación de la democracia en todo el mundo árabe. Independientemente de las consideraciones de orden jurídico de acuerdo con el derecho internacional, desde un punto de vista estratégico esta intervención ha supuesto un retroceso que recuerda el exceso de ambición padecido en Somalia; al igual que entonces no se ha planificado desde un principio cómo se iba a realizar la reconstrucción de forma coordinada con la prestación de seguridad, con lo que se han multiplicado los obstáculos para la verdadera construcción de la paz.

En la evolución descrita en este apartado se ha progresado con lentitud, con un gran coste en vidas y en estabilidad del mundo. Una de las conclusiones que es posible extraer es que la ayuda humanitaria no es suficiente, ni por sí misma capaz de devolver la paz a un territorio, ni siquiera de crear las condiciones para que vuelva por sí a un orden de paz; que la congelación de los conflictos equiparando a las partes tampoco produce resultados estables; que no se puede devolver a una sociedad al estado en que se encontraba antes del conflicto; que hay que tener en cuenta las normas y principios del derecho internacional. Es necesario, partiendo de una mayor ambición, elaborar un plan completo de reconstrucción institucional, política, económica, social y de seguridad para que una sociedad pueda mantener el orden por sí misma en el futuro sin dependencia o sin convertirse en un protectorado internacional. De momento, a pesar de las grandes dificultades, Timor Oriental y Afganistán quedan como los mejores ejemplos de proceso de construcción de la paz a medio plazo, que deben servir de referencia para el estudio y el análisis de este concepto.

La construcción de la paz

El concepto actual de «construcción de la paz» (peace-building), también traducido como «consolidación de la paz», tiene su primer impulso en el «Programa para la Paz» del Secretario General de las Naciones Unidas Boutros Boutros-Ghali. Se define como «la acción de identificación y apoyo a las estructuras que tienden a fortalecer y consolidar la paz con el objetivo de evitar la recaída en el conflicto»¹⁰¹. En este documento, el Secretario General de Naciones Unidas indicaba algunas de estas acciones: desde actuaciones muy concretas como el desminado, hasta amplios propósitos como la transformación de las capacidades y estructuras deficientes y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. La construcción de la paz, de acuerdo con esta definición, implica la existencia de un conflicto previo que ha sido solucionado; se enmarca con carácter general en un escenario denominado post-conflicto.

Con posterioridad, se han añadido numerosas consideraciones que han generado una abundante literatura en torno a la construcción de la paz, con argumentos discrepantes, tomados tanto del análisis histórico¹⁰² como de las actuaciones más recientes¹⁰³. La construcción de la paz se ha ligado a la reconstrucción nacional, como uno de los factores fundamentales; a su vez, la construcción nacional, según Francis Fukuyama, requiere la construcción del Estado¹⁰⁴. Aunque en teoría debería ser posible y concebible la construcción de la paz sin recurrir al modelo europeo de Estado-Nación, en la práctica la mayor parte de los conflictos actuales se han debido a la ausencia de un poder estatal efectivo, como señala Fukuyama¹⁰⁵. El concepto de reconstrucción nacional es más amplio que el de construcción de la paz y tiene diversos matices, puesto que puede aplicarse ante naciones que no han sufrido un conflicto sino que proceden de una dominación colonial o simplemente a los llamados «estados fallidos». En el ámbito de este trabajo se hará referencia a la construcción del

¹⁰¹ «... action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict». Boutros Boutros-Ghali (1992). O. cit. p. 11.

¹⁰² Ray Salvatore Jennings, 2003, op. cit.

¹⁰³ Sultan Barakat (ed.) et al (2004). «Reconstructing War-Torn Societies: Afghanistan». Third World Quarterly Series. Palgrave MacMillan.

¹⁰⁴ Francis Fukuyama (2004). «La construcción del Estado». Barcelona, Ediciones B.,

¹⁰⁵ Id.

Estado dentro de un proceso de reconstrucción nacional, utilizando el prefijo «re-» para indicar que ha existido un conflicto previo que ha producido un cierto grado de destrucción material, institucional y social. La literatura en lengua inglesa emplea la expresión «Nation Building», que será traducida como reconstrucción nacional¹⁰⁶.

Si en el apartado anterior se aprecia que la participación internacional en Operaciones de Paz se incrementa de forma casi repentina como reacción al sufrimiento humano, con un propósito de ayuda humanitaria, hay que decir que la reconstrucción nacional no debe proceder de un impulso por noble que sea, sino que debe responder a un plan cuidadosamente trazado. Este plan va mucho más allá de la ayuda humanitaria, puesto que tiene como objetivo el desarrollo económico e institucional.¹⁰⁷ El plan debe comprender todos los aspectos de la vida y la organización social y política. Por ello se puede dividir el proceso de reconstrucción en sectores: un sector político e institucional con el propósito de reconstruir un Estado basado en instituciones democráticas que permitan la participación ciudadana; un sector económico y social que facilite el sostenimiento un modo de vida autónomo y digno para los habitantes de una zona; y un sector de seguridad que establezca los fundamentos para que los anteriores se desarrollen sin interferencias ilegítimas de otros actores, internos o externos.

En el sector político se trata de crear unas instituciones que administren la vida y organización pública de forma representativa. El objetivo siempre es la forma democrática, pero es necesario admitir que, en Estados destruidos por un conflicto, que nunca han conocido un gobierno verdaderamente democrático, inmersos en culturas que no reconocen las virtudes de la democracia, es sumamente difícil instalar unas nuevas instituciones reflejo de las occidentales¹⁰⁸. Se hace necesario un diseño específico, que tenga en cuenta las peculiaridades tanto de la cultura en la que se reconstruye el Estado como de las circunstancias del momento en el que se lleva a cabo, la

¹⁰⁶ Una excelente aclaración sobre el concepto de Nation Building, es la de Marina Ottaway «Think Again: Nation Building». *Foreign Policy* Sept/Oct 2002.

¹⁰⁷ La contraposición de la ayuda humanitaria frente al desarrollo será una constante en casi todas las operaciones de reconstrucción como en Afganistán. Por ejemplo, ver Sultan Barakat, 2004, op. cit. p. 8.

¹⁰⁸ Marina Ottaway, op. cit.

distribución real de poder y la capacidad de influencia internacional. Se trata del arte de encontrar el punto medio entre un esfuerzo poco ambicioso que pudiera derivar en un modelo semiautoritario que prolongue la distribución de poder lograda mediante la violencia, y en un exceso de ambición que cree una serie de falsas instituciones sin eficacia ejecutiva, de apariencia democrática, que encubren un funcionamiento real corrompido.

A partir del caso de Afganistán, desarrollado en el apartado anterior, es posible presentar un modelo típico de la secuencia de acciones para la tarea internacional de consolidación de la paz tras un conflicto. El paso inicial sería la creación de una autoridad transitoria por consenso entre los detentadores del poder real, que recibiera la legitimidad de la comunidad internacional y que diera inicio al proceso de transición. Los primeros pasos de este proceso pasarían por la redacción de un documento constituyente, que abriera el camino a una renovación institucional mediante elecciones democráticas. Las nuevas instituciones que emergen de las elecciones deberían, a continuación, impulsar un proceso de extensión del poder del nuevo Estado en los demás sectores nacionales para normalizar la vida política, social y económica. En ese momento es esencial el desarrollo de una capacidad institucional a todos los niveles de la nueva administración, para que pueda proporcionar los servicios públicos esenciales, desde la emisión de moneda por un banco central hasta la sanidad y la enseñanza.

Estos servicios públicos forman parte de las acciones englobadas en el sector económico y social. Es imprescindible, para la consolidación del Estado, que la población cubra sus necesidades básicas de alimento y refugio, así como que reciba unos servicios públicos esenciales. Al finalizar un conflicto ésta suele ser la primera prioridad, que seía cubierta por el esfuerzo de ayuda humanitaria. Esta ayuda debería dar paso de forma paulatina a las acciones de desarrollo, con un objetivo que ya no es el alivio inmediato del sufrimiento humano (que no habrá cesado) sino con la mirada en la sostenibilidad a medio y largo plazo. El siguiente capítulo sería el de las infraestructuras básicas, esenciales para el desarrollo de la vida económica: agua, transporte terrestre y energía. Estas infraestructuras permiten un desarrollo de las actividades primarias, secundarias y terciarias que sostendrán el desarrollo económico. En

los programas de reconstrucción se suele denominar «los cinco grandes» a estas cinco actividades: los servicios públicos de sanidad y enseñanza y las infraestructuras de agua, carreteras y electricidad.

El último sector es el de seguridad. Bajo esta denominación se hace referencia a todos los aspectos que contribuyen a la seguridad del nuevo Estado. En primer lugar, para el mantenimiento del Estado de Derecho es imprescindible un sistema judicial imparcial y eficaz. Este sistema debería estar respaldado por la autoridad de una fuerza de seguridad policial que responda al Estado; las amenazas interiores y exteriores a mayor escala requerirían unas Fuerzas Armadas que respalden la autoridad política legítima ante potenciales interferencias. A estos se añadirían otras cuestiones específicas del país en reconstrucción, como la lucha contra la delincuencia organizada, contra la producción y tráfico de drogas, los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (conocidos por sus siglas DDR) de las antiguas milicias combatientes, la observación de los Acuerdos de Paz, etc.

La filosofía política que se encuentra detrás de todo este proceso parte del modelo de formación de los Estados europeos que se toman de referencia, por la propia cultura de la sociedad internacional que está en disposición de intervenir. Se trata de que, en lugar de los siglos de guerras que costó la formación de estos Estados, se pueda seguir el mismo camino de forma pacífica. Según Charles Tilly¹⁰⁹, los Estados de Europa se construyeron sobre la base de dos factores principales: el capital y la coerción, como sustento del poder. El poder se traduce en instituciones políticas, que necesitan apoyarse en los instrumentos económicos y coercitivos para extender su autoridad de forma legítima. Excepto desde un punto de vista anarquista, se debe reconocer la conveniencia del juego legítimo de estos dos factores en la constitución del poder. Son pues, estos tres los protagonistas de la reconstrucción: el poder en el sector político, el capital en el sector económico y social, y la coerción en el sector de seguridad.

Tratándose de un proceso de transición es necesario que, mientras se establecen y adquieren eficacia las nuevas instituciones, la comunidad

¹⁰⁹ Charles Tilly (1992). «Capital, coerción y los Estados europeos, 990-1990».

internacional asista o preste directamente algunos o todos los servicios públicos mencionados. El proceso típico de reconstrucción podría comenzar con la convocatoria de una conferencia política que reúna a las potencias internacionales con capacidad de influencia en el conflicto, junto con los actores locales que, además de tener poder suficiente, quieren llegar a un acuerdo. En esa conferencia se propone y decide el modelo de transición política, de forma que si alguno tiene capacidad de romper el acuerdo no pueda ampararse en un santuario autónomo, sino que tenga que encontrarse fuera de la legitimidad institucional¹¹⁰. A continuación —o simultáneamente— se celebra una conferencia de donantes que compromete fondos para la reconstrucción económica, conforme a proyectos presentados por el nuevo Estado o por la comunidad internacional. Con antelación —o a raíz de la conferencia política— se habrá establecido una Fuerza Militar o policial de Paz que respalde a las autoridades legítimas hasta que sean capaces de hacerlo por sí mismas, vele por la creación de un entorno de seguridad e influya en la actuación dentro de la legitimidad de todos los actores.

Es imprescindible que estos tres sectores estén coordinados y puedan cooperar entre sí para la consecución de los objetivos comunes. Hasta ahora este diseño es un proceso típico que no tiene por qué darse en su integridad. La experiencia real señala que, al menos, se intenta, con mayor o menor fortuna¹¹¹. También hay que tener en cuenta que la comunidad internacional no es una entidad efectiva, sino un concepto donde cada actor tiene ideas e intereses distintos, muchas veces contrapuestos. Por un lado están los gobiernos nacionales, que definen la actuación de sus herramientas en los tres sectores; pero también están las organizaciones no gubernamentales y los organismos internacionales, que tienen una gran autonomía y distintos intereses; por último, las Fuerzas Armadas Internacionales tratan de responder a su doctrina de empleo, a veces en contraposición ideológica con las ONG. De este conjunto de intereses y culturas organizacionales diferentes nace la actuación internacional que, como señala Nicholas Stockton, carece de una

¹¹⁰ Para los señores de la guerra y cualquiera de los actores del conflicto es mucho más interesante estar, aunque sea en el límite de la apariencia, dentro de un sistema legítimo que les permita moverse con libertad, que encerrados en sus dominios dependiendo del puro ejercicio de la violencia.

¹¹¹ Los casos de Afganistán, Timor Oriental e Iraq son ejemplos nítidos de este proceso típico.

efectiva coordinación estratégica. Este es, quizá, el principal reto de la comunidad internacional y en este camino pretende aportar algo de luz este trabajo, frente a los obstáculos a la construcción de la paz.

Los obstáculos a la construcción de la paz

La conclusión obtenida tras los últimos años de operaciones es que la construcción de la paz no es algo sencillo ni inmediato, no habiendo una receta que sirva de guía universal. La diversidad de actores individuales y colectivos con sus correspondientes diferencias de intereses hacen que el objetivo de la paz no sea fácil. La paz es algo más que la mera ausencia de la guerra; requiere un esfuerzo consciente y sostenido de todos los que tienen responsabilidad en el conflicto y en su final. Aunque puede parecer algo evidente, el repaso histórico a las llamadas operaciones de paz ilustra los numerosos obstáculos que se han encontrado tratando de buscar atajos en el camino de la paz o tratando de llevar la paz por el camino propio.

El primero de los obstáculos nace en el mismo éxito del movimiento humanitario, por otra parte innegable y encomiable¹¹². Desde su punto de vista, la prolongación de la ayuda humanitaria debería permitir unas mejores condiciones de vida que, por sí solas, conducirían a la paz. De la mano de uno de sus gurús, Bernard Kouchner, se creyó que la extensión sin más de la acción humanitaria, siguiendo los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, bastaría para aliviar la pobreza en el mundo, considerada por ellos la causa fundamental de la violencia. Es decir, si desaparece la pobreza desaparecerá la violencia con ella. Esta actitud, como han demostrado Margaret Anderson y otros¹¹³, ha llevado a que las organizaciones humanitarias hayan tenido una influencia decisiva en la extensión de algunos conflictos. La

¹¹² David Rieff (2003): «Una cama por una noche. El humanitarismo en crisis». Madrid, Taurus. Michael Ignatieff 2003 op. cit.

¹¹³ Margaret Anderson (1999). «Do no Harm. How aid can support Peace or War». Londres, Lynne Reiner.

Haneef Atmar y Jonathan Goodhand (2002). «Coherence or Cooption?: Politics, aid and peacebuilding in Afghanistan». The Journal of Humanitarian Assistance. www.jha.ac/articles/a069.htm

Sultan Barakat (ed.) et al, 2004, op. cit.

provisión de servicios básicos a poblaciones en guerra ha permitido que los varones se hayan desentendido de las tareas de acopio de recursos o de servicios, prestados por las ONG en sustitución, y se pudieran dedicar al combate. La imposibilidad de corresponder en los diversos —muchas veces más de dos— bandos o facciones en conflicto ha dado ventaja a unos sobre otros; en cambio, si en algún caso se ha favorecido por igual, simplemente se ha recrudecido la violencia ya que había más combatientes liberados de tareas domésticas por cada lado¹¹⁴. Por su parte, los jefes de los combatientes, en sus negociaciones con las ONG para permitir o negar el paso a ciertas zonas donde había víctimas necesitadas, han extraído concesiones en dinero, especie o simplemente imagen de dichas ONG; al mismo tiempo han presentado su control de las ONG como una muestra más de su poder, recompensando o castigando de esta forma a determinadas comunidades de víctimas del conflicto. Muchas ONG han perseverado en esta actitud durante tiempo, ya que el cumplimiento de su labor de ayuda a las víctimas les permitía presentar resultados tangibles de su actividad, sin que fuera necesario referir los resultados no deseados, en algunos casos ni siquiera percibidos, que se podrían asimilar a los «daños colaterales». La ayuda humanitaria —entendiendo de forma restrictiva, de acuerdo con los principios, el adjetivo humanitario— es buena por sí misma, siempre que, con Margaret Anderson, podamos decir que «no se causa daño»; sin embargo no debe ser empleada para condicionar las actitudes de las partes en conflicto ni permite reconstruir sociedades. El objetivo de reconstrucción como herramienta para la consolidación de la paz es legítimo y no puede subordinarse a la acción humanitaria, por importante que esta sea. Se trata, además, de un objetivo de carácter político que no debería estar sujeto a los principios humanitarios; para alcanzarse contará con los recursos a disposición de las naciones que comprometan su apoyo; entre ellos ocuparán un lugar destacado las Fuerzas Armadas Internacionales.

El segundo obstáculo reside en el nivel de ambición de las operaciones en relación con su misión expresa. Siguiendo el mismo principio que en el caso anterior, en operaciones que se proponen un alcance limitado, como es la

¹¹⁴ Rieff 2003, op. cit.

distribución de ayuda humanitaria y la contención de las facciones, se pretendió extender el mandato para forzar un acuerdo pacífico mediante la detención o disuasión de las personas clave en contra de la pacificación. En muchos corazones costaba pensar que, disponiendo de la fuerza y los recursos necesarios, se pudiera consentir que los causantes principales de los males de una sociedad se pasearan impunemente, se quedaran con parte de la ayuda humanitaria o, como antes se ha dicho, ésta fuera empleada como baza de recompensa o castigo clientelar. Sin embargo, actitudes aisladas de enfrentamiento con alguna parte, si no están respaldadas por una decisión firme de acabar con el conflicto por todos los medios, pueden conducir a que las facciones aumenten la apuesta hasta el nivel en el que la comunidad internacional no está en condiciones de responder. Si una pequeña unidad de Fuerzas Internacionales con misión de escolta de ayuda humanitaria se enfrenta con éxito a una patrulla de una facción en conflicto que pretendiera controlar un convoy, el señor de la guerra correspondiente montará una operación de mayor tamaño para infligir un daño no decisivo en esa pequeña unidad, en represalia. La aversión occidental a las bajas, ilustrada por el ejemplo de Somalia, puede obligar a retirar la fuerza. En previsión de sucesos como ese, los jefes de unidad tuvieron en UNPROFOR estrictas instrucciones de evitar cualquier enfrentamiento. Sólo si desde un principio se ha mostrado la firme resolución de acabar con el conflicto se podrá lograr que las facciones se retiren del combate ante una fuerza decididamente superior en cualquiera de los casos.

El tercero surge como consecuencia de la lección aprendida en el obstáculo anterior. Se pretende, para evitar el exceso de ambición y el fenómeno de deslizamiento de la misión, no ya dotar de mayor autoridad y recursos a la operación, sino limitar su objetivo a la estabilización de la situación. El resultado acaba siendo el pretendido: es decir, el conflicto se inmoviliza pero no se resuelve. Se congelan los sentimientos y los factores que han conducido a la violencia, que se retomará tan pronto desaparezca la fuerza de disuasión que impide su rebrote. Mientras tanto se reproducen los fenómenos antes señalados. Las nuevas élites surgidas del conflicto se instalan en un género de vida que les favorece, al erigirse en intermediarios

imprescindibles de la ayuda internacional, apareciendo ante sus conciudadanos como los árbitros de la situación. Estos mismos, para perpetuar el estado de economía de guerra permanente que les favorece personalmente, emplean sus energías en exacerbar los factores que condujeron al conflicto que así se enquistaba, se hace permanente, dejándoles a ellos siempre en la cima de la pirámide de poder local, disfrutando de los «mercedes» y «audis» que denuncia Ignatieff¹¹⁵.

Relacionado con el anterior hay un cuarto obstáculo basado en la confianza de que los procesos democráticos surgen por sí solos si se da la oportunidad a las sociedades de realizar unas elecciones supuestamente libres. Según esta teoría, bastaría con estabilizar una situación de conflicto para iniciar un proceso electoral, que por sí conduciría a la pacificación y democratización real. Para ello se ofrece a las partes en conflicto una serie de ventajas si conducen su rivalidad por la vía democrática; las partes tratan, evidentemente, de jugar a todas las bandas aceptando un simulacro de democracia que resuelven con los métodos tradicionales, de forma que se reciben los ofrecimientos internacionales en forma de prestación directa de servicios o de financiación de proyectos. Las ventajas obtenidas se esgrimen como herramientas de poder entre las nuevas élites dominantes surgidas del conflicto, para ejercer su autoridad sobre la mayoría de la población con la involuntaria complicidad de la comunidad internacional.

Sin embargo, todas estas formas de pensar están profundamente arraigadas en los responsables de las diversas organizaciones e instituciones que ofrecen su trabajo para construir la paz en zonas damnificadas por el conflicto. El pacifismo llevado al extremo iguala la consideración sobre las Fuerzas Armadas Internacionales con la de las facciones y milicias en conflictos locales y regionales. Se percibe, en algunos casos, una cierta incomprensión por parte de los cooperantes de la misión y actividades legítimas que los gobiernos encomiendan a sus Fuerzas Armadas, incomprensión que dificulta la coordinación y suma de esfuerzos.

¹¹⁵ Ignatieff, 2002 op. cit.

El debate sobre el papel de las fuerzas armadas internacionales.

Una de las herramientas políticas cuyo empleo ha sido más debatido en los últimos años ha sido la utilización de las Fuerzas Armadas Internacionales para prevenir o detener una guerra, para mantener la paz alcanzada por otros medios y para colaborar en la reconstrucción tras un conflicto. Junto a quienes valoran positivamente esta labor, se levantan voces discrepantes que rechazan la aportación militar más allá de la protección y prestación de seguridad a los que realmente han de asumir las operaciones de ayuda humanitaria o reconstrucción. El lógico rechazo a toda forma de violencia efectiva o potencial de la sociedad posmoderna desprecia su empleo allí donde se podría considerar que existe una causa justa¹¹⁶. En algunos casos han sido bienvenidas en una las primeras funciones citadas: la detención de un conflicto en marcha; o bien en una de las siguientes, la prestación de un entorno de seguridad para que tenga lugar la ayuda humanitaria o la reconstrucción. En general se prefiere que no se intervenga en la prevención de los conflictos: si todavía no se ha desencadenado, no hay motivo para intervenir. De igual forma se rechaza su contribución a la reconstrucción más allá de la pura escolta de carácter cuasi-policial.

Dentro de los Ejércitos Internacionales este debate tiene su reflejo entre quienes consideran que sus misiones son exclusivamente de combate y los que aceptan un mayor arco de cometidos. Los primeros sostienen que la participación en acciones distintas del combate perjudica la preparación de la fuerza para éste, por lo que se deben emplear en este tipo de cometidos con criterios muy restrictivos; de esta forma, en el caso de una intervención victoriosa las fuerzas se deberían retirar nada más conseguir la victoria; el posterior proceso de reconstrucción debería contar con una reserva militar para caso de rebrote del conflicto pero la seguridad local debería ser prestada por fuerzas policiales internacionales, ya que los ejércitos no están preparados para este tipo de tareas. Desde el segundo punto de vista, ya que las naciones disponen de unos recursos que se encuentran ociosos si no hay un conflicto militar en el que estén envueltos, es conveniente su empleo en otro tipo de

¹¹⁶ Fabrice Weissmann (ed.) (2004). «A la sombra de las guerras justas. El orden internacional y la acción humanitaria». Barcelona, Icaria.

misiones para las que no están diseñadas pero disponen de los medios para llevarlas a cabo con éxito.

Ambas opciones tienen sus ventajas e inconvenientes, por lo que decidir entre una u otra constituye, al menos, una elección política que debe ser asumida. Es el caso, en España, de la reciente Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005 que añade dichas nuevas misiones a las tradicionales de las Fuerzas Armadas españolas¹¹⁷.

Si se acepta el empleo de fuerzas en misiones distintas de las de combate queda precisar, por tanto, cual debe ser su cometido real sobre el terreno. En este caso el debate se encuentra entre dos posiciones principales: por un lado se defiende que la fuerza no realizará más que tareas de seguridad, independientemente de sus capacidades; por el otro se sugiere el aprovechamiento de todas las capacidades de la fuerza en cuantas tareas contribuyan a la mejora de las condiciones de la sociedad en la que se interviene, en cooperación con el resto de la comunidad internacional.

En el primer caso se postula el llamado modelo del paraguas. La fuerza sería como un paraguas que aísla de las inclemencias externas a las agencias civiles encargadas de la ayuda humanitaria o de los procesos de reconstrucción. Este modelo procede de una gran desconfianza en las capacidades de la fuerza y de las intenciones de sus mandos. Trata de reproducir en zona de operaciones el modelo democrático de relación entre civiles y militares vigente en la mayoría de los países de origen. Sin embargo, este modelo presenta una serie de inconvenientes que dificultan su puesta en práctica. En primer lugar, es materialmente imposible aislar la actuación de las agencias humanitarias en un entorno de violencia civil, ya que los actores de la violencia se mezclan e integran con la población civil víctima del conflicto¹¹⁸. Además, la economía de guerra cuenta con la sociedad civil para sostener a los combatientes, como antes se ha mostrado. En consecuencia, no es posible

¹¹⁷ Es conveniente precisar que las nuevas misiones no reemplazan a las anteriores, sino que se añaden a ellas. En virtud de esta disposición, los ejércitos españoles deberán prepararse para ser empleados tanto en guerra como en operaciones de paz, como ha sido en las citadas en el punto tercero de este trabajo.

¹¹⁸ Adam Paine y Sue Lautze (2002). «Adressing Livelihoods in Afghanistan». Kabul, AREU.

tender un perímetro exterior virtual de aislamiento para separar y proteger a los «buenos» de los «malos», ya que estos se encuentran dentro. Una solución posible pasa por la coherencia en el sostenimiento de la referencia a las sociedades propias en materia de seguridad, mediante fuerzas de policía internacional que apliquen normas y adiestramiento policial para perseguir los delitos que se cometen pasada la situación de guerra o conflicto interno. Sin embargo, el recurso disponible por parte de los gobiernos no son sus fuerzas y cuerpos de seguridad policial, que están empleados en el propio territorio, sino sus Fuerzas Armadas, a las que no se puede pedir que actúen como si fueran policías sin la debida formación.

En el segundo caso se reconoce de antemano que la situación en la zona de operaciones no se corresponde con la de países democráticos. No existe un monopolio de la violencia por parte del Estado, por lo que es difícil la aplicación y ejecución de la ley (cuando existe) y la administración de la justicia. En ese caso, el poder se fragmenta territorial y sectorialmente. Esto obliga a que las distintas autoridades internacionales coordinen su actuación en todos los sectores en función de las capacidades disponibles en cada territorio. Las Fuerzas Armadas Internacionales proceden de países sin conflictos internos y con gobiernos legítimos; disponen de personal con una amplia formación más allá de la mera profesión militar y de capacidades suficientes para actuar en situaciones de emergencia en todos los sectores. En consecuencia se puede esperar de la fuerza que pueda intervenir en el alivio del sufrimiento humano, en el apoyo institucional y en la reconstrucción económica en la fase de transición hacia la paz de un conflicto, en aquellas zonas donde razones de inseguridad o de alcance dificulten la labor de otras organizaciones civiles, con el propósito de transferir progresivamente estas actuaciones a dichas organizaciones y, finalmente, a las propias autoridades locales. Como es evidente, los procesos de transición no deben ser bruscos y se puede esperar que convivan en tiempo y lugar actividades de reconstrucción protagonizadas por militares y civiles. De ahí la necesidad de una coordinación estratégica eficaz.

En la realidad es esta segunda opción la que se lleva a la práctica, pero con el inconveniente de la resistencia y oposición de la denominada «cultura

del cooperante» a que sea así. Las Fuerzas Armadas Internacionales responden a los cometidos encargados por sus gobiernos, que incluyen generalmente acciones de reconstrucción y ayuda humanitaria, pese a la oposición política de algunos de los cooperantes. Esta disonancia genera dificultades en la coordinación, ya que algunas agencias, al no aceptar las competencias militares en los sectores distintos de la seguridad, evitan incluso las meras acciones de coordinación¹¹⁹. Por extensión, muchas organizaciones humanitarias deciden evitar la cooperación con cualquier agencia de carácter político, ya que los principios humanitarios descartan cualquier cooptación por parte de intereses políticos¹²⁰.

El reciente caso de los Equipos de Reconstrucción Provincial (Provincial Reconstruction Team, PRT) en Afganistán, así como los menos conocidos Equipos de Apoyo a la Gobernación (Governorate Support Team, GST) en Iraq, han puesto de manifiesto este debate, llevándolo incluso a los gobiernos nacionales que envían tropas¹²¹. Los PRT son pequeñas unidades de múltiples capacidades para extender la presencia de la fuerza en el país detrayendo los mínimos recursos de las operaciones principales. Están constituidos por un componente militar y otro civil. En diversas modalidades, los actores civiles asumen la responsabilidad principal de la reconstrucción. El modelo de los PRT fue iniciado por la Coalición liderada por Estados Unidos que desarrolla en la actualidad la operación Libertad Duradera, desde la perspectiva de la integración del esfuerzo militar con el civil en la reconstrucción de Afganistán. La Coalición ha dado paso progresivamente a la asunción por parte de ISAF de los PRT en las provincias donde la violencia talibán y de Al Qaida era menos significativa. El relevo se ha hecho con diversos países de la OTAN y otros aliados que han asumido el liderazgo de un PRT. Cada PRT ha elegido un modelo propio de relación y de cometidos de civiles y militares, que responden a la dicotomía presentada anteriormente. En general se ha podido apreciar una creciente resistencia por parte de las autoridades civiles de los países europeos a autorizar la realización de actividades de reconstrucción por parte

¹¹⁹ Nicholas Stockton (2002): «Strategic coordination in Afghanistan». Kabul, AREU.

¹²⁰ Haneef Atmar y Jonathan Goodhand, 2002, op. cit.

¹²¹ Enrique Silvela (2005). «Las Fuerzas Armadas en la reconstrucción nacional: los PRT en Afganistán». Real Instituto Elcano, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/723.asp>

de la fuerza, por lo que se está pasando de la segunda opción cada vez más a la primera, con las consiguientes dificultades de orden práctico.

Conclusión.

Al cabo de más de quince años participando en operaciones de paz, la comunidad internacional tiene a su disposición el análisis de sus resultados a corto y medio plazo; en términos militares se hablaría de «lecciones identificadas». Es importante convertir éstas últimas en «lecciones aprendidas», para que el aprovechamiento de la experiencia redunde en la mejora de futuras acciones, sin volver a tropezar en los mismos obstáculos.

Parece ya bastante claro que no se puede utilizar la ayuda humanitaria como solución para los conflictos. El importante esfuerzo de asistencia que se ha realizado merece los mayores elogios; no se debe dar por concluido, seguirá siendo necesario; pero no se puede esperar del movimiento humanitario que proporcione la respuesta definitiva a la pobreza y la injusticia. Este movimiento humanitario, por su parte, podrá contar con la colaboración de las organizaciones de carácter político y militar que participen en una Operación de Paz donde existan necesidades humanitarias, en aras de la eficacia de la acción. Aunque la misión principal de las Fuerzas Armadas Internacionales no sea la Ayuda Humanitaria, sí están en condiciones de prestar su colaboración allí donde sea necesario, en función de los factores de riesgo y capacidad logística. En cambio, tampoco se puede pretender que una misión de ayuda humanitaria derive en cualquier otra tarea; supondría un «deslizamiento de la misión» que ya ha causado muchos fracasos.

La reacción a los obstáculos encontrados o previsibles tampoco debe mover a la inacción o a la falta de ambición. Los conflictos que se han detenido y congelado sin comenzar su resolución seguirán siendo motivo de preocupación en el futuro. Se trasladarán a las siguientes generaciones. Sin embargo, también hay que asumir el trabajo realizado hasta ahora, no se puede cambiar de un plumazo una tendencia tan marcada. Estos conflictos van a exigir un esfuerzo sostenido de la comunidad internacional en la tutela del

desarrollo político y social de los territorios afectados, así como una continua vigilancia; será el coste de no haber aplicado una solución eficaz desde un principio, pero siempre mejor que abandonar una sociedad a su suerte. El hecho de que no haya sido la mejor solución no invalida el beneficio obtenido mediante la intervención.

El mejor aprovechamiento de las lecciones aprendidas se consigue cuando las decisiones estratégicas y operativas sobre las intervenciones de la comunidad internacional en otros países —independientemente de su conformidad con el derecho internacional— tienen en cuenta argumentos estratégicos, técnicos y científicos bien meditados¹²². En muchos casos los principios ideológicos tratan de condicionar las decisiones sobre el terreno con la referencia puesta en las condiciones del país o la cultura de origen, no en la zona de operaciones en que se trabaja. Es imposible trasladar tal cual los principios que rigen las instituciones occidentales a países donde no existen las condiciones que las hacen posibles, donde no se ha pasado por la Modernidad y la Ilustración. Al mismo tiempo se debe evitar una suerte de neorrealismo en las relaciones internacionales que supedita cualquier decisión a la eficiencia de las medidas adoptadas. Cuando son vidas humanas lo que está en juego no se puede acudir a criterios de pura eficiencia. Por eso las decisiones deben estar basadas en un análisis completo y científico de la situación, no en prejuicios ideológicos ni en beneficios económicos.

El mejor ejemplo de cómo enfocar las medidas de intervención en un país en proceso de reconstrucción está en hacer protagonistas de su desarrollo a los actores locales. En muchos casos se producen circunstancias en las que un proyecto es resuelto de forma más eficiente cuando es dirigido por los cooperantes internacionales, que canalizan los fondos recibidos y gestionan su ejecución. Cuando son las élites locales las que toman la responsabilidad, sea

¹²² Desde el punto de vista técnico, tanto en el plano estratégico como el operativo, una vez se desarrolla una operación el objetivo es cumplir con la misión encomendada. Es evidente que si la operación se ajusta al derecho internacional su respaldo jurídico le otorga más probabilidad de éxito, el incumplimiento de los principios del derecho siempre pasa factura. Pero para el responsable estratégico u operativo que no ha tomado parte en la decisión política ya no cabe ese recurso, independientemente de su asesoramiento inicial. Su tarea es conducir la operación encomendada con eficacia y con respeto al derecho aplicable al desarrollo de la misma, no a su decisión.

por falta de experiencia, por clientelismo o incluso corrupción, o por mero chantaje, se producen ineficiencias que saltan a la vista. Aun así es siempre mejor que las autoridades locales sean responsables de sus proyectos, en lugar de que los eficientes ingenieros occidentales les entreguen infraestructuras que no son capaces de gestionar o que no son adecuadas para su cultura. El sentimiento de propiedad del propio desarrollo es imprescindible para su éxito.

La evolución progresiva de todas estas operaciones señala que se han conseguido éxitos cada vez mayores, a pesar del terrible coste humano que han tenido los errores. Los éxitos parciales obtenidos en Afganistán y Timor Oriental permiten ser optimistas sobre el futuro. Son muchas las naciones que han prestado sus recursos humanos, materiales y financieros para construir la paz en el mundo. Son muchos los ciudadanos que, individualmente, han puesto su formación y su trabajo a disposición de los más necesitados. Son muchos los ciudadanos de países en conflicto que han sacrificado sus intereses personales para mejorar la vida de sus comunidades.

Los caminos de la paz son diversos. Desde cada uno de ellos, por distintos métodos, con objetivos e intereses propios, se puede lograr el objetivo. Para ello es importante la coordinación de esfuerzos, que requiere la mutua comprensión de las particularidades y ambiciones de cada uno. Desde estas líneas se han presentado las capacidades de las Fuerzas Armadas Internacionales para colaborar en la construcción de la paz, respaldadas por una reciente historia de esfuerzos, sacrificios y éxitos. Los militares prestan una contribución desinteresada, solidaria y eficaz en las tareas que se encomiendan, en el respeto de la ley, al lado de tantos otros cooperantes con los que comparten el espíritu de servicio a los demás, la osadía de abandonar la comodidad del hogar y el riesgo de su vida.

Las Fuerzas Armadas españolas han tomado parte señalada en este esfuerzo común, donde se han quedado ciento veintitrés vidas pero se ha conseguido salvar miles de ellas. Nuestros Ejércitos han alcanzado un reconocimiento internacional no sólo por el esfuerzo, sino por los éxitos logrados, por la calidad de los militares españoles y por su eficacia en el

cumplimiento de la misión. Ese reconocimiento toma un cariz especial en la propia España, donde los ciudadanos han premiado la labor de sus Fuerzas Armadas con un acercamiento entre Ejércitos y Sociedad que convergen en ideales comunes de solidaridad y servicio.

ANEXO

LA APORTACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS A LAS MISIONES DE PAZ

La primera presencia de militares españoles en las misiones «tradicionales» fue en enero de 1989, en la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM). Respondió a la Resolución 626 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCSNU) de 1988, para «verificar el redespiegue hacia el norte, en una primera fase, de las tropas cubanas allí establecidas y, posteriormente, la retirada total de dichas tropas de todo el territorio de la República de Angola». Cada país participante, entre ellos España, aportó 7 oficiales hasta su finalización en julio de 1991, con la firma del acuerdo de paz entre el gobierno y la guerrilla. En consecuencia se estableció la UNAVEM II en la que participaron 21 militares españoles hasta diciembre de 1993¹²³.

En abril de 1989, al amparo de la RCSNU 632/1989, se estableció el Grupo de las Naciones Unidas de Asistencia a la transición en Namibia. España aportó una unidad ligera autónoma compuesta por ocho aviones de transporte ligero CASA 212 Aviocar, a los que en 1980 se añadió un C-130 Hércules. Cuatro oficiales del Ejército del Aire español se integraron en el Cuartel General de la misión.

Una misión similar a la de Angola fue, entre marzo de 1993 y octubre de 1994 la Misión de Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ) en donde España desplegó 21 observadores.

¹²³ Los datos de este anexo provienen de la página web del Ministerio de Defensa, www.mde.es

El 2 de diciembre de 1989 se inició la primera operación que contó con un jefe español. La RCSNU 644 de 1989 constituyó el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas para Centroamérica, con un general español al mando. La misión consistía en la verificación de «el cese de la ayuda a las fuerzas irregulares y movimientos insurrectos y el no uso del territorio de un Estado para agredir a otros Estados». En la primera rotación participaron 57 españoles, que hicieron un total de casi un centenar hasta su finalización en diciembre de 1991. En dicho momento, cinco militares entonces desplegados en ONUCA se trasladaron a la misión de Observadores de Naciones Unidas para El Salvador, al amparo de la RCSNU 693 de 1991. En enero de 1992 la misión se amplió hasta 130 observadores, de nuevo bajo mando de un general español, finalizando en 1995.

De octubre de 1990 a enero de 1991, 9 oficiales españoles, procedentes de las misiones de ONUCA y UNAVEM, se incorporaron a la Misión de Verificación de las elecciones en Haití, ONUVEH.

La primera misión con un mayor despliegue de tropas, tan sólo dos años después, fue la PROVIDE COMFORT que en España se llamó ALFA KILO¹²⁴. Se desplegó en el verano de 1991 una Agrupación Táctica formada por 586 hombres y mujeres integrada en una División Multinacional liderada por Estados Unidos con la misión de proporcionar apoyo humanitario a los refugiados iraquíes de origen kurdo. El objetivo era colaborar en la construcción de campos de refugiados, aportar un hospital de campaña y ofrecer seguridad a las instalaciones españolas desplegadas en la región.

La presencia española en la antigua Yugoslavia comenzó con la Misión de Monitorización de la Comunidad Europea en Yugoslavia (ECMMY), en 1991, que posteriormente cambiaría de nombre a ECMM y EUMM. También bajo responsabilidad de la entonces Comunidad Europea se creó la Fuerza Específica para la Ayuda Humanitaria (ECTF) con responsabilidad sobre la coordinación de la ayuda humanitaria en la antigua Yugoslavia en aquellas zonas donde no había desplegado Naciones Unidas; esta misión finalizó en abril de 1996.

¹²⁴ Denominada con las iniciales de «Ayuda al Kurdistán».

La participación más significativa es en el seno de UNPROFOR, a partir de 1993, tanto mediante observadores militares como con el despliegue de unidades terrestres, navales y aéreas y de la Guardia Civil. La acción de los observadores se extiende desde enero de 1993 hasta enero de 1996. El grueso de la fuerza desplegó como Agrupación Táctica integrada en UNPROFOR, bajo el mando de un coronel con unos efectivos en torno a los mil soldados, en rotaciones de seis meses. En diciembre de 1995 la Agrupación cambiaba sus cascos azules por los verdes de uniformidad reglamentaria para formar parte del primer contingente de IFOR y se incrementaba hasta el nivel de Brigada. Hasta entonces habían servido más de siete mil militares, con 15 bajas.

Simultáneamente, sin formar parte de UNPROFOR pero participando en el mismo escenario, se desarrollaron dos operaciones con presencia de fuerzas españolas: la operación SHARP GUARD de vigilancia del Adriático, con una fragata en la Agrupación Naval de la Unión Europea Occidental (UEO) y otra en la Fuerza Permanente de la OTAN en el Mediterráneo (STANAVFORMED), auxiliada por un buque de apoyo de la flota, un avión de patrulla marítima y un submarino; y la operación DENY FLIGHT de prohibición de sobrevuelo sobre Bosnia y Herzegovina con un destacamento del Ejército del Aire compuesto por ocho aviones F-18, dos aviones cisterna de reabastecimiento en vuelo KC-130 y un avión de transporte CN-235, en la base italiana de Aviano. La misión finalizó en diciembre de 1995.

Como consecuencia de los acuerdos de Dayton se estableció la mencionada IFOR bajo la autoridad de la OTAN, que contó con una Brigada española con 1.200 efectivos, encuadrada en una División Multinacional de mando francés. España sufrió dos bajas. Al año siguiente IFOR se transformó en SFOR con una reducción de efectivos, aunque no hubo cambios por parte española. La novedad más importante fue la constitución de un Estado Mayor totalmente multinacional en la División Multinacional Sudeste, que conservó el mando para un general francés. Esta operación ha sido relevada por la Fuerza de la Unión Europea EUFOR en diciembre de 2004, que asume el control de la operación de paz de nominada Althea, mientras que la OTAN seguirá con la misión de asistencia al gobierno bosnio en materia de Defensa. EUFOR cuenta con una agrupación multinacional de mando rotatorio entre Francia Alemania y

España, en donde se encuadra una unidad multinacional francoespañola. La misión de SFOR terminó con dos bajas.

Para España la actuación de sus fuerzas de forma continuada en la Antigua Yugoslavia, bajo bandera de Naciones Unidas en UNPROFOR, de la OTAN en IFOR, SFOR y KFOR, y de la Unión Europea en EUFOR ha supuesto un gran esfuerzo pero también se ha granjeado el aplauso de la sociedad española y el aprecio y reconocimiento tanto de las fuerzas internacionales¹²⁵ como de la población y autoridades locales, de todas las facciones¹²⁶. Uno de los aspectos destacados fue en el ámbito de las relaciones entre civiles y militares. La cooperación de la fuerza con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) fue excelente.

La importancia de la ciudad de Mostar para España se acrecentó al decidirse en 1994 por el Acuerdo de Washington que la Unión Europea se encargaría de la administración de la ciudad por un periodo de dos años. La segunda persona en ocupar el cargo de Administrador de la Unión Europea en Mostar fue el español Sr. Pérez Casado, que contó con el apoyo en su oficina de un general y dos oficiales españoles entre otro personal civil, además de un contingente de la Policía y de la Guardia Civil. De la misma forma el embajador y ex ministro de Asuntos Exteriores Carlos Westendorp fue nombrado en junio de 1997 Alto Representante del Secretario General de las Naciones Unidas en Sarajevo. En su oficina se incorporaron tres oficiales españoles como asesores, con presencia continuada tras el relevo del embajador.

En 1994 estalló el genocidio en Ruanda. España participó en la operación de ayuda humanitaria con medios del Ministerio de Defensa en apoyo de agencias gubernamentales y no gubernamentales con un avión de transporte CN-235 con 20 efectivos del Ejército del Aire por un período de seis meses.

¹²⁵ Estados Unidos llegó a enviar a España un equipo de investigación par averiguar las razones del éxito español en las relaciones tanto con las autoridades y población local como con las ONG y personal internacional.

¹²⁶ Como ejemplo de esta consideración, en la ciudad de Mostar se bautizó una céntrica plaza con el nombre de Plaza de España por ser el lugar donde se realizaban los intercambios de prisioneros entre las facciones gracias a la intermediación española.

También en 1994 se envió un contingente de observadores militares a Guatemala, en el seno de la misión de Naciones Unidas (MINUGUA). España proporcionó el asesor militar principal de la operación y seis observadores. La misión estuvo activa hasta diciembre de 2002.

Desde 1995 España también ha figurado en varias misiones en apoyo de la OSCE en lugares como Chechenia, Moldavia, Nagorno-Karabaj, Kosovo y Georgia, con observadores militares.

Entre marzo y agosto de 1997 España envió un batallón, encuadrado en una Fuerza Multinacional de Protección bajo mando italiano, a Albania en misión de ayuda humanitaria. Esta intervención estaba respaldada por la RCSNU 1101 que señalaba la necesidad de establecer «una fuerza de protección multinacional temporal y limitada para facilitar la entrega de ayuda humanitaria en condiciones de seguridad y sin demora». El batallón español instaló un campamento para desplazados albaneses en Ramallah, que fue posteriormente entregado para su gestión a diversas ONG.

En 1999, tras los acuerdos de Rambouillet entre las autoridades serbias y la Alianza Atlántica se constituyó la Fuerza de Protección de Kosovo (KFOR), liderada por la OTAN, que contó con una Agrupación Táctica española formada por unos 1.200 efectivos integrados en una Brigada Multinacional de liderazgo italiano en la zona de Pec e Istok. Esta misión estaba amparada por la RCSNU 1244 de 1999. Esta operación continúa en la actualidad, y España mantiene unos 700 soldados. Hasta ahora se han sufrido cuatro bajas. En el mismo escenario se estableció la Misión de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) con dos componentes, uno civil y otro de seguridad. España ha enviado varios observadores militares, en algunos casos ha aportado el mando de la parte de seguridad de la misión con un general, además de una unidad de policía especial compuesta por más de cien guardias civiles.

Las repercusiones de los acontecimientos de Kosovo en la Antigua República Yugoslava de Macedonia llevaron a la constitución de diversas operaciones — Essential Harvest, Amber Fox, Allied Harmony (OTAN), Concordia, Próxima (UE)— cuyos objetivos principales ha sido la verificación

de los acuerdos entre el Gobierno y la guerrilla albanesa en la zona y el apoyo al restablecimiento de la seguridad. En estas misiones han participado alrededor de 25 efectivos españoles. En la actualidad se desarrolla en Macedonia la «Operación Próxima», misión policial de la Unión Europea cuyo cometido fundamental es la formación y tutela de los efectivos policiales.

También se ha prestado ayuda bilateral o multilateral en diversas operaciones de ayuda humanitaria ante desastres naturales como: la operación ALFA CHARLIE, de ayuda a los damnificados por el huracán Mitch en Centroamérica en 1998; la operación TANGO TANGO, tras el terremoto de Turquía en 1999; la operación INDIA MIKE en Mozambique en el año 2000 ante las graves inundaciones; ante el tsunami en Indonesia se puso en marcha la operación Respuesta Solidaria con un total de 650 efectivos en un componente aéreo con aviones de transporte, un componente naval basado en el buque Galicia y un componente terrestre sobre unidades de Ingenieros; la más reciente es la desplegada por la OTAN, empleando su Fuerza de Respuesta, liderada por España, ante el terremoto de Paquistán, que acaba de finalizar.

España ha continuado prestando asistencia a diversas misiones de Naciones Unidas, como en el Sahara Occidental (MINURSO) en 1999, en Etiopía y Eritrea (UNMEE) desde el año 2000, en el Congo (MONUC) desde 2001, en Burundi (ONUB) entre 2004 y 2005 y en Sudán (UNMIS y UNAMIS) desde 2004. También en otras en apoyo de la Unión Europea, como la misión EUPM desde 2003 en Bosnia, de vigilancia y formación de la policía bosnia, en Sudán (AMIS II) desde 2005 y la más reciente de Aceh en Indonesia (EUAMM) tras el tsunami, con 7 observadores españoles para la vigilancia del alto el fuego entre el Gobierno de Indonesia y el grupo revolucionario para la liberación de Aceh (GAM).

Tras la derrota de los talibán, España ha colaborado en diversas formas con la ISAF en Afganistán, contingentes que han estado entre unos 500 y 1000 efectivos en Kabul y Mazar-i-Sharif. Actualmente el despliegue se concentra en torno a las provincias de Herat y Badghis con un PRT en Qala-i-Naw y una base de apoyo avanzada.

Desde la invasión de Iraq por parte de Estados Unidos, España envió dos diferentes tipos de unidades en misiones de ayuda humanitaria y restablecimiento de la seguridad. La primera participación, de ayuda humanitaria, fue el despliegue en Umm Qasr del Buque Castilla y diversas unidades de apoyo entre las que se encontraba un hospital de campaña y una unidad NBQ que se mantuvo en la zona de abril a julio de 2003. Con posterioridad se autoriza el despliegue de la Brigada Multinacional Plus Ultra con un máximo de 1300 efectivos que se integra dentro de la División Multinacional Centro-Sur cuyo mando ostentaba Polonia, desplegando en la zona central de Irak (An Najaf y An Nasiriya). Durante la operación se produjeron 11 bajas españolas.

En Haití, bajo mando de Naciones Unidas en la operación MINUSTAH, se encuentra también un batallón disminuido de mando español que integra una compañía marroquí para conseguir la seguridad y estabilidad en el país, apoyar al proceso político de transición, y promover y proteger los derechos humanos de la población.

En resumen, desde el año 1989, España ha participado en 47 Operaciones de Paz y de Ayuda Humanitaria; más de 67.000 militares de los tres ejércitos las han hecho posibles con su presencia en cuatro continentes. En el año 2003 se alcanzó el máximo histórico de nuestra participación en el exterior, 3.600 efectivos en cuatro escenarios diferentes. Hasta ahora son 123 las personas que, pertenecientes al Ministerio de Defensa o trabajando para el mismo, han fallecido cumpliendo con su deber en estas misiones.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Margaret (1999). «Do no Harm. How aid can support Peace or War». Londres, Lynne Reiner.
- Atmar, Haneef y Goodhand, Jonathan (2002). «Coherence or Cooption?: Politics, aid and peacebuilding in Afghanistan». The Journal of Humanitarian Assistance
- Barakat, Sultan (ed.) et al (2004). «Reconstructing War-Torn Societies: Afghanistan». Third World Quarterly Series. Palgrave MacMillan.
- Boutros-Ghali, Boutros (1992). «An Agenda for Peace». United Nations, Nueva York.
- Caplan, Richard (2005). «International Governance of War-Torn Territories». Nueva York, Oxford University Press.
- Ejército de los Estados Unidos (1993). Field Manual 100-5
- Fukuyama, Francis (2004). «La construcción del Estado». Barcelona, Ediciones B
- Ignatieff, Michael (2003). «El nuevo imperio americano. La reconstrucción nacional en Bosnia, Kosovo y Afganistán». Barcelona, Paidós.
- Jennings, Ray Salvatore (2003). «The Road Ahead. Lessons in Nation Building from Japan, Germany, and Afghanistan for Postwar Iraq». USIP
- Ministerio de Defensa (2002). «Operaciones de Paz»
- Ottaway, Marina (2002). Think Again: Nation Building. «Foreign Policy» Sept/Oct 2002
- Paine, Adam y Lautze, Sue (2002). «Adressing Livelihoods in Afghanistan». Kabul, AREU.
- Rieff, David (2003). «Una cama por una noche. El humanitarismo en crisis». Madrid, Taurus.
- Roldán, Concha, et al. (eds.) (2004). «Guerra y Paz en nombre de la política». Madrid, CSIC
- Ruiz-Giménez Arrieta, Iciar (2005). «La historia de la intervención humanitaria: el imperialismo altruista». Madrid, Los Libros de la Catarata.

Silvela, Enrique (2005a). Las Fuerzas Armadas en la reconstrucción nacional: los PRT en Afganistán. «Análisis del Real Instituto». Madrid, Real Instituto Elcano

Silvela, Enrique (2005b). Más allá de la ayuda humanitaria. La callada labor de las Fuerzas Armadas Internacionales. «Sociedad y Utopía» nº 25. Universidad Pontificia de Salamanca.

Stiglitz, Joseph (2003). «Los felices 90. La semilla de la destrucción». Taurus

Stockton, Nicholas (2002): «Strategic coordination in Afghanistan». Kabul, AREU.

Tilly, Charles (1992). «Coercion, Capital and European States, 990-1990». Oxford, Blackwell, 2ª ed.

Weissmann, Fabrice (ed.) (2004). «A la sombra de las guerras justas. El orden internacional y la acción humanitaria». Barcelona, Icaria.