

Anticipación, prevención y protección: El uso de la fuerza en la propuestas de reforma del Secretario General de las Naciones Unidas

Carlos Espósito

Profesor Titular de Derecho internacional público en la Facultad de Derecho de la UAM e Investigador en el programa de Gobernanza Global en FRIDE

“Nuestro desafío, si queremos que la ONU sea respetada por la comunidad internacional, es convertirla en un instrumento de actuación más ágil y más eficaz”. Miguel Angel Moratinos¹

El informe del Secretario General de las Naciones Unidas “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”², de 21 de marzo de 2005, se asienta sobre un triángulo de valores interconectados. En efecto, el informe, que presupone la necesidad de una actuación colectiva, parte de la premisa de que “no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ninguna de las dos cosas si no se respetan los derechos humanos”³. El análisis desarrollado en el informe atiende a todos esos aspectos y los completa con unas consideraciones sobre las reformas institucionales necesarias para mejorar la eficacia de las Naciones Unidas en la consecución de esos fines. El informe busca, como es lógico, tener un significado práctico, y por ello el Secretario General establece una serie de recomendaciones para su examen por los Estados miembros de las Naciones Unidas en la cumbre que se reunirá en Nueva York en septiembre de 2005 para evaluar los progresos realizados desde que se proclamó la Declaración del Milenio en el año 2000⁴. Esta nota tiene por objeto analizar las recomendaciones del informe sobre el uso de la fuerza atendiendo al objetivo de obtener unas Naciones Unidas más eficaces.

La parte del presente informe dedicada a la seguridad colectiva no se separa de las recomendaciones del informe realizado para el Secretario General por el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio⁵. Ese informe abogaba ya por un concepto de seguridad colectiva más amplio, que afronte las amenazas nuevas y viejas y que tenga en cuenta los intereses de todos los Estados en materia de seguridad. Así, entre las amenazas a la paz y la seguridad mundiales se encontrarían la guerra y los conflictos internacionales, pero también los conflictos civiles, la delincuencia organizada, el terrorismo y las armas de destrucción masiva, junto a la pobreza, las enfermedades infecciosas mortales y la degradación del medio ambiente.

¹ “Cien días de política exterior”, Diario ABC, 27 de julio de 2004.

² Documento de las Naciones Unidas A/59/2005.

³ Ibid., párrafo 17.

⁴ Resolución 55/2, de la Asamblea General.

⁵ “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, Documento de las Naciones Unidas A/59/565, de 2 de diciembre de 2004. En otros ámbitos, el Secretario General ha adoptado una posición distinta a la del Grupo de alto nivel, i.e. su propuesta sobre la creación de un nuevo Consejo de Derechos Humanos (párrafos 181-183). Es importante señalar esto, porque hay quienes parecen haber entendido que la propuesta de no tocar el artículo 51 de la Carta ha sido adoptada por el Secretario General de una forma distinta a como lo hiciese el Grupo de alto nivel.

En relación con el uso de la fuerza se plantea un problema fundamental de consenso, o mejor dicho de disenso, sobre cuándo y cómo se puede recurrir a la fuerza para defender la paz y la seguridad internacionales. Los informes identifican tres ámbitos de discordia:

- (1) discrepancias sobre si los Estados tienen derecho a utilizar la fuerza militar de manera anticipatoria, para defenderse de amenazas inminentes;
- (2) discrepancias acerca de si los Estados tienen derecho a utilizar la fuerza militar para defenderse de amenazas latentes o no inminentes; y
- (3) discrepancias sobre si los Estados tienen el derecho –o quizás la obligación- de utilizar la fuerza armada como protección, para salvar vidas de ciudadanos de otros Estados de un genocidio o de crímenes comparables.

Las soluciones propuestas por el Secretario General para superar las dos primeras discrepancias se basan en gran medida en la propia Carta de las Naciones Unidas. La cuestión relativa a la *anticipación*, en la interpretación del Secretario General, estaría cubierta por el derecho a la legítima defensa de los Estados. Para el Secretario General, “las amenazas inminentes están plenamente previstas en el artículo 51 [de la Carta de las Naciones Unidas], que salvaguarda el derecho inherente de los Estados soberanos a defenderse de un ataque armado”. El Secretario General añade que “los juristas han reconocido hace tiempo que esto abarca tanto un ataque inminente como un ataque ya ocurrido”.⁶ Lo cierto es que esta última afirmación es más una expresión de deseo que una constatación. Ni en el informe del Panel de alto nivel ni en el informe del Secretario General se argumenta suficientemente esa aseveración, y es más bien lo contrario: el derecho a la legítima defensa es un tema en el que tanto los Estados como los juristas discrepan de una forma casi radical. En este sentido, bastaría señalar aquí que el artículo habla de “ataque armado” como un prerrequisito para la legítima defensa y que la inclusión de un ataque “inminente” en el concepto de ataque armado no es aceptada por todos⁷. Dicho esto, sin embargo, creo que la opción de incluir las amenazas inminentes en el artículo 51 tras los atentados del 11 de septiembre es doctrinalmente correcta⁸.

⁶ Informe, párrafo 124. El informe del Panel de alto nivel tampoco explica muy bien en qué se basa para hacer esa afirmación (párrafo 188). De hecho, el Panel sólo cita tres autores a manera de ejemplo en la nota 106 de la versión que contiene notas al pie de página para apoyar esa teoría: O. Schachter, “The Right of States to Use Armed Force,” *Michigan Law Review*, vol. 82, 1984, pp. 1633-65; W. Friedmann, *The Changing Structure of International Law* (New York, Columbia University Press, 1964), pp. 259-60; and L. Henkin, *How Nations Behave*, 2da ed. (New York, Columbia University Press, 1979), pp. 143-45. Tengo un gran respeto intelectual por cada uno de ellos, pero eso no impide observar que sólo representan a un sector doctrinal bien determinado y que hubiese sido necesaria una mayor discusión del tema desde todos los puntos de vista si se pretende hablar en nombre de “los juristas” y de una doctrina bien establecida en el Derecho internacional.

⁷ Una descripción de la gran división doctrinal respecto a la interpretación del artículo 51 de la Carta puede consultarse en C. Gray, *International Law and the Use of Force* (Oxford, Oxford University Press, 2da ed. 2004), pp. 98-99.

⁸ Exposición general de estos problemas puede consultarse en M. Byers, “Terrorism, the Use of Force and International Law after 11 September”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 51, 2002, pp. 401-414. Una cuestión distinta es la discusión acerca de si la operación contra Afganistán comenzada el 7 de octubre de 2001 es un ejemplo del ejercicio de la legítima defensa. Una afirmación de esa naturaleza haría que el derecho de legítima defensa incluyese las medidas militares contra Estados que apoyen activamente el terrorismo o alberguen a grupos terroristas en su territorio, que hayan atacado previamente al Estado que adopta las medidas. Baste decir aquí que en su escrito al Consejo de Seguridad, EE.UU. y el Reino Unido alegaron legítima defensa para actuar contra los talibanes una vez que éstos rechazaron actuar contra los campos de entrenamiento terroristas (Documentos de Naciones Unidas S/2001/946 y S/2001/947). La acción militar se apoyó en las resoluciones del Consejo 1368 y 1373. Además, la Unión Europea apoyó sin reservas la operación basada en el ejercicio de la legítima defensa de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones del Consejo de Seguridad (nota de prensa de 7 de octubre de 2001).

La solución del Secretario General para el segundo ámbito de discrepancia, es decir, el uso de la fuerza *preventivo*⁹ para enfrentarse a las amenazas latentes o no inminentes, se encuentra en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Allí se otorga al Consejo de Seguridad una autoridad suficiente para determinar que una amenaza es tan grave como para “hacer uso de la fuerza militar, inclusive de manera preventiva, para preservar la paz y la seguridad internacionales”¹⁰. Una referencia de autoridad que también sirve al Secretario General para plantear, esta vez en clave de interrogante, un principio de solución para el tercer ámbito de discrepancia, la *responsabilidad de proteger*, definida como el derecho –o quizá la obligación- de utilizar la fuerza armada para salvar vidas de ciudadanos de otros Estados de un genocidio o de crímenes comparables, cuando dichos Estados no puedan o no quieran protegerlos¹¹. El Secretario General simplemente se pregunta si “el genocidio, la depuración étnica y otros crímenes similares de lesa humanidad, ¿no son también amenazas a la paz y la seguridad internacionales, contra las cuales la humanidad debería poder buscar la protección del Consejo de Seguridad?”¹²

Sería difícil negar que efectivamente el Consejo de Seguridad cuenta con esos poderes en el contexto del Capítulo VII de la Carta. Los problemas son más bien de otra índole: por un lado, se podría criticar el alcance de esos poderes del Consejo y, por otro lado, su incapacidad de actuar cuando es necesario hacerlo. Para solucionar esos problemas, y esto se conecta con el tercer ámbito de discrepancia, el Secretario General insiste en que hay que lograr que el Consejo de Seguridad “funcione mejor” como fuente de autoridad en materia de uso de la fuerza. Para ello, propone que el Consejo de Seguridad apruebe una resolución en que exponga unos principios objetivos para determinar cuándo se debe recurrir a la fuerza para abatir las amenazas a la paz y seguridad internacionales y exprese su intención de regirse por esos principios al decidir una autorización para hacer uso de la fuerza.

Esos principios consisten en que cuando el Consejo de Seguridad deba decidir si autoriza el uso de la fuerza armada debe “tener una opinión común de cómo sopesar la gravedad de la amenaza; cuál es el objetivo de la acción militar propuesta; si otros medios menos graves que el uso de la fuerza podrían conseguir probablemente detener la amenaza; si la opción militar es proporcional a la amenaza en cuestión; y si hay una posibilidad razonable de éxito”¹³. El Panel de alto nivel calificó a estos principios como los “criterios básicos de legitimidad” y los llamó respectivamente, “gravedad de la amenaza”, “propósito correcto”, “último recurso”, “proporcionalidad de los medios” y “balance de las consecuencias”¹⁴.

⁹ Los términos “uso de la fuerza anticipatoria/preventiva”, que equivalen en inglés a “use of force preemptively/preventively”, han sido utilizados en muchas ocasiones indistintamente y deberían distinguirse tanto desde un punto de vista jurídico como en la teoría política. El primero indica la utilización de la fuerza para atajar un ataque inminente de un Estado hostil; el segundo implica el uso de la guerra para impedir que dicho Estado cree una capacidad de ataque. Es muy interesante la explicación de estos conceptos en la estrategia de seguridad de Estados Unidos a través del tiempo que hace J.L. Gaddis en su libro *Surprise, Security, and the American Experience* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2004). Para una visión crítica de la legítima defensa preventiva ver M. Pérez González, “La legítima defensa puesta en su sitio: observaciones críticas sobre la doctrina Bush de la acción preventiva”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 55, núm. 1, 2004, pp. 187-204.

¹⁰ Informe, párrafo 125.

¹¹ The Responsibility to Protect, Report of the ICISS, diciembre de 2001. Una buena síntesis en G. Evans y M. Sahnoun, “The Responsibility to Protect”, *Foreign Affairs*, November/December 2002.

¹² Informe, párrafo 125.

¹³ *Ibid.*, párrafo 126.

¹⁴ Informe del Panel de alto nivel, párrafo 207. En cada uno de los criterios, el Panel trataba de darle contenido con interrogantes, que se reproducen a continuación:

“a) *Gravedad de la amenaza*. La amenaza de daño a la seguridad del Estado o del ser humano, ¿es de índole tal y es suficientemente clara y grave como para justificar a primera vista el uso de la fuerza militar? En el caso de las amenazas internas, reales o que se consideren inminentes, ¿entrañan genocidio u otras

A nadie se le escapa que los principios expuestos presuponen demasiado y, sin embargo, me inclino a pensar que sería un avance que el Consejo de Seguridad (y también la Asamblea General) tomaran la decisión de adoptar una resolución en la que fijaran estos criterios para decidir en los casos concretos. Es muy difícil que los Estados se vayan a poner de acuerdo sobre los usos de la fuerza anticipatoria o preventiva¹⁵, pero la adopción de esos criterios puede operar con cierta independencia de esa discusión y ser especialmente importante para los casos en que estuviera en juego la responsabilidad de proteger. España debería apoyar la recomendación del Secretario General para aprobar una resolución que incluyese esos principios básicos de legitimidad, con el fin de incrementar la eficacia de las Naciones Unidas, al menos para tratar de no volver a pasar la vergüenza de un genocidio como el de Ruanda.

matanzas en gran escala, actos de depuración étnica o infracciones graves del derecho internacional humanitario?

b) *Propósito correcto*. ¿Queda de manifiesto que el objetivo primordial de la acción militar que se propone consiste en poner fin a la amenaza o evitarla, cualesquiera que sean los demás motivos o propósitos que estén en juego?

c) *Último recurso*. ¿Se han considerado todas las demás opciones no militares para hacer frente a la amenaza y hay fundamentos razonables para creer que no arrojarán resultados?

d) *Proporcionalidad de los medios*. La escala, la duración y la intensidad de la acción militar que se propone ¿constituyen el mínimo necesario para hacer frente a la amenaza?

e) *Balance de las consecuencias*. ¿Hay posibilidades razonables de que la acción militar logre hacer desaparecer la amenaza sin que sus consecuencias sean peores que las de no hacer nada?"

¹⁵ Esto ya se ha dejado ver en las discusiones sobre las recomendaciones relativas al uso de la fuerza en el Informe del Secretario General que se han producido en la Asamblea General, donde es notable la división entre los que interpretan que el uso de la fuerza anticipatorio o preventivo es conforme al Derecho internacional y los que niegan rotundamente esa afirmación, advirtiendo que el Informe no debería abrir la puerta a una interpretación extensiva del artículo 51 de la Carta.

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org / The views expressed by the authors of the documents published on this website do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on the articles or any other suggestions, please email us at comments@fride.org .