



Derecho Internacional Público

Acción e inacción del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales

Valentín Bou Franch



I | Introducción

Al término de la Segunda Guerra Mundial, la Carta de San Francisco, adoptada el 26-VI-1945, estableció la Organización de las Naciones Unidas. La ONU es la única Organización Internacional que tiene al mismo tiempo una naturaleza política, por lo que se refiere a sus objetivos, y una dimensión mundial, por lo que respecta a la participación de los Estados en la Organización¹. La ONU se estableció sobre la base de la necesidad de "preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles" (Preámbulo).

El mantenimiento de la paz es el propósito primero y fundamental de la ONU, aunque no el único (art. 1). Al mismo se le añaden otros objetivos de naturaleza política, económica y humanitaria que representan otros instrumentos para fomentar las buenas relaciones entre los Estados. De estos diversos objetivos, nos vamos a centrar en el del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La Carta de San Francisco prohíbe a los Estados Miembros la potestad de hacer la guerra. Más precisa-

¹ A los 51 Miembros originarios en la actualidad se les han unido muchos más Estados. Tras la admisión de la Confederación Suiza y de la República Democrática de Timor Oriental en 2002, los Miembros de la ONU son en la actualidad 191 Estados, es decir, todos los Estados con las excepciones de Ciudad del Vaticano, Islas Cook y Niué.

mente, les prohíbe amenazar o usar la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier otro Estado o de cualquier otra forma incompatible con los propósitos de la ONU (art. 2.4)².

Esta prescripción también significa que la amenaza o el uso de la fuerza que no vayan dirigidos contra la integridad territorial o la independencia política de los estados y que no sea de cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas se podrían considerar lícitos en algunas circunstancias. La propia jurisprudencia internacional se ha referido en algunas ocasiones a estos usos "menores" de la fuerza, sobre todo en relación con los poderes de policía que los Estados pueden ejercer en los diversos espacios marinos. En su Fallo de 4-XII-1998 en el asunto de *la competencia pesquera (España c. Canadá)*. *Competencia de la Corte*, la CIJ sostuvo que:

For all of these reasons the Court finds that the use of force authorized by the Canadian legislation and regulations falls within the ambit of what is commonly understood as enforcement of conservation and management measures and thus falls under the provisions of paragraph 2 (d) of Canada's declaration. This is so notwithstanding that the reservation does not in terms mention the use of force. Boarding, inspection, arrest and minimum use of force for those purposes are all contained within the concept of enforcement of conservation and management measures according to a "natural and reasonable" interpretation of this concept³.

² La prohibición del recurso a la guerra y la obligación de solucionar las controversias por medios pacíficos ya se habían proclamado, aunque de una forma limitada a las relaciones entre las partes, en los artículos I y II del Tratado de renuncia a la guerra firmado por diversos Estados en París el 27-VIII-1928, conocido como "Pacto Briand-Kellog". El Pacto de la Sociedad de las Naciones, aprobado en la Conferencia de la Paz el 28-IV-1919, aunque no prohibió a los Estados Miembros el recurso a la guerra, lo subordinó a unos procedimientos previos de arreglo pacífico en sus artículos 12 a 16.

³ *I. C. J. Reports 1998*, pág. 84. Sobre el uso de la fuerza como medida de policía para detener a un buque en el mar, son mucho más elaborados los párrafos 155 y 156 de la Sentencia de 1-VII-1999 en el asunto (núm. 2) *M/V Saiga (San Vicente y las Granadinas c. Guinea)*, del Tribunal Internacional del Derecho del Mar, disponible en la dirección de Internet: «<http://www.itlos.org>».

La prohibición del recurso a la amenaza o el uso de la fuerza, además de estar prevista en la Carta, ha adquirido el valor de norma de Derecho Internacional general, válida como tal para todos los estados. A esta norma se le atribuye además un carácter imperativo (*ius cogens*), en el sentido de que será nulo un tratado por el cual dos o más Estados acuerden utilizar la fuerza contra un tercer estado⁴. En su Fallo de 27-VI-1986 en el asunto sobre *las actividades militares y paramilitares de Estados Unidos en y contra Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos)*, la CIJ se expresó de la siguiente forma:

A further confirmation of the validity as customary international law of the principle of the prohibition of the use of force expressed in Article 2, paragraph 4, of the Charter of the United Nations may be found in the fact that it is frequently referred to in statements by State representatives as being not only a principle of customary international law but also a fundamental or cardinal principle of such law⁵.

Del hecho de que la guerra ya no sea, como lo fue en el pasado, un instrumento para la solución de las controversias entre los estados, se deriva la consecuencia de que las controversias que puedan prejuzgar la paz y la seguridad internacionales deben ser resueltas a través de medios pacíficos elegidos de común acuerdo por los estados implicados. Esta consecuencia también está prevista en otra obligación fundamental de la Carta contenida en su artículo 33.1.

Los únicos dos casos en los que se consiente el uso de la fuerza están expresamente previstos en la Carta: la legítima defensa contra un ataque armado, con los límites indicados en su artículo 51; y las acciones militares desarrolladas sobre la base de una decisión del CdS de las Naciones Unidas actuando en el marco del Capítulo VII de la Carta, cuando el propio CdS haya verificado previamente la existencia de una amenaza a la paz, un quebrantamiento a la paz o un acto de agresión⁶. Ambos casos excepcionales encuentran una explicación en la lógica del sistema es-

⁴ Artículo 53 de la Convención sobre el Derecho de los Tratados (Viena, 23-V-1969).

⁵ *I. C. J. Reports 1986*, p. 190. Vid. Charney, "Customary International Law in the Nicaragua Case Judgment on the Merits", *HILJ*, 1988, pp. 16 y ss.

⁶ Entre otros: Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford, 1963; Butler

tablecido por la Carta. La renuncia al uso unilateral de la fuerza se compensa con la atribución al CdS de la "responsabilidad primordial" del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y la competencia de decidir medidas al respecto. Si, pese a ello, un Estado resulta atacado, conserva el derecho a usar la fuerza para defenderse. Aun reconociendo la importancia de la legítima defensa⁷, en el presente trabajo nos centraremos en el mecanismo de seguridad colectiva previsto en la Carta de San Francisco.

II | El capítulo VII de la carta: La ley de la discrecionalidad⁸

El CdS es el órgano de Naciones Unidas al que los Estados Miembros han conferido "a fin de asegurar una acción rápida y eficaz" la responsabilidad primordial en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (art. 24.1). En consecuencia, el CdS tiene, por mandato de sus Estados Miembros, la competencia específica de decidir las acciones a adoptar al respecto.

(ed.), *The Non-Use of Force in International Law*, Dordrecht, 1989; Cassese (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Dordrecht, 1986; Kelsen, H., "Collective Security and Collective Self-Defense under the Charter of the United Nations", *AJIL*, 1948, pp. 783 y ss.; Zourek, *L'interdiction de l'emploi de la force en droit international*, Leiden 1974; etc.

⁷ Entre otros: Bowett, *Self-Defence in International Law*, Manchester, 1958; Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, 2ª ed., Cambridge, 1994; Lamberti; Zanardi, *La legittima difesa nel diritto internazionale*, Milano, 1972; Schachter, "Self-Defense and the Rule of Law", *AJIL*, 1989, pp. 259 y ss.; etc.

⁸ De entre la abundante bibliografía que existe sobre esta materia con anterioridad a 1990, véanse, entre otros: Díaz Barrado, C., "La pretensión de justificar el uso de la fuerza armada con base en "consideraciones humanitarias"", *Redi*, 1988, pp. 41 y ss.; D'Amato, "Israel's Air Strike upon the Iraqi Nuclear Reactor", *AJIL*, 1983, pp. 584 y ss.; Fernández Tomás, A., "El desvanecimiento del sistema de paz y seguridad colectiva de las Naciones Unidas", *AI*, 1989, pp. 5 y ss.; Fisher, "The Korean War: On What Legal Basis Did Truman Act?", *AJIL*, 1995, pp. 21 y ss.; Maier, "Appraisals of ICJ's Decision: Nicaragua v. United States (Merits)", *AJIL*, 1987, pp. 77

Siendo el CdS un órgano de composición restringida, tanto los criterios sobre la composición del propio CdS⁹, como el procedimiento de votación, condicionan necesariamente la manera cómo el CdS ejerce de hecho su responsabilidad primordial. La concesión de un derecho de veto a los Miembros permanentes del CdS fue la condición necesaria para que las principales potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial aceptasen un sistema colectivo de seguridad que implica la renuncia al uso unilateral de la fuerza. Será extremadamente difícil, por no decir imposible, que el CdS, que es un órgano de naturaleza política (y no jurídica) del que son parte los Estados (y no los individuos), condene la actuación de uno de los cinco Miembros permanentes o adopte una medida dirigida contra uno de ellos. Resulta también improbable que el CdS adopte una medida dirigida contra un Estado que goce de un fuerte apoyo político de cualquiera de los cinco Miembros permanentes.

El Capítulo VII de la Carta se dedica expresamente a las acciones que el CdS podrá adoptar en casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. La primera operación que, en un orden lógico-temporal, compete al CdS es la determinación de la existencia de una de las situaciones cualificadas del Capítulo VII (art. 39).

La determinación de la existencia de una de las situaciones previstas en el artículo 39 se incluye entre las decisiones de naturaleza no procedimental a las que se refiere el artículo 27.3, con la subsiguiente posibilidad de que uno cualquiera de los Miembros permanentes del CdS

y ss.; Ronzitti, (ed.), *La questione delle Falkland-Malvinas nel diritto internazionale*, Milano, 1984; Schachter, "Self-Defence and the Rule of Law", *AJIL*, 1989, pp. 259; Schwebel, "Aggression, Intervention and Self-Defence in Modern International Law", *Rcadi*, 1972, II, pp. 411 y ss.; Stone, *Aggression and World Order*, London, 1958; etc.

⁹ La composición del CdS es una cuestión extremadamente delicada. Con la Resolución 47/62, de 11-XII-1992, la Asamblea General de las Naciones Unidas solicitó al Secretario General que invitase a los Estados Miembros a enviarle sus observaciones con vistas a una eventual revisión de la composición del CdS. Pese al tiempo transcurrido desde entonces, no se vislumbra a corto plazo una eventual enmienda de la Carta. En ello influye también que, según su artículo 108, cualquier reforma de la Carta debe ser adoptada por dos tercios de los miembros de la Asamblea General y debe ser ratificada por dos tercios de los Estados Miembros de la ONU, incluyendo a todos los miembros permanentes del CdS. Vid. Bermejo García, R., "Cuestiones en torno a la reforma de la Carta de las Naciones Unidas". En: A.

decida ejercer su derecho de veto¹⁰. El artículo 39 no realiza ninguna distinción entre conflictos armados internos e internacionales. Por lo tanto, puede dar cobertura también a aquellas situaciones internas de un Estado que, por su gravedad y sus repercusiones, sean susceptibles de constituir una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión (p. ej., los conflictos entre un movimiento insurreccional y las autoridades gubernamentales).

La diferencia entre una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz y un acto de agresión no resulta clara, no estando estos términos definidos en la Carta. En general, la noción de amenaza a la paz no implica necesariamente la atribución de responsabilidades concretas a un Estado o a un movimiento insurreccional determinado, mientras que las otras dos nociones presuponen la determinación, que puede ser controvertida en los hechos o delicada por motivos políticos, de quién es el responsable de un quebrantamiento de la paz o de una agresión. Además, la determinación por el CdS de la existencia de uno de estos tres tipos cualificados en un caso concreto no está sometida al control posterior de ningún otro órgano de las Naciones Unidas, por lo que resulta evidente la ilimitada discrecionalidad de la que goza el CdS al proceder a su concreción práctica.

Blanc Altemir (ed.), *Las Naciones Unidas a final de siglo: retos y líneas de acción*, Barcelona, 1998, pp. 151 y ss.; Fassbender, *UN Security Council Reform and the Right to Veto*, The Hague, 1998; ISIO, *Prospects for the Reform of the United Nations System*, Padova, 1993; Sánchez Rodríguez, L. I., "La reforma de las Naciones Unidas: algunas reflexiones". En: C. Fernández de Casadevante; F. J. Quel, (coords.), *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, Barcelona, 1997, pp. 24 y ss.; Queneudec, "A propos de la composition du Conseil de Sécurité", *RGDIP*, 1995, pp. 955 y ss.; TANZI, "Notes on the "Permanent Conference on Revision" of the United Nations Charter at the 50th Anniversary of the Organization", *RDI*, 1995, pp. 248 y ss.

¹⁰ Durante los años que duró el enfrentamiento bipolar conocido como la "guerra fría", fue muy frecuente en la práctica el uso del derecho de veto ya en esta fase inicial de la aplicación del mecanismo de seguridad colectiva. El resultado fue que evidentes supuestos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, no fueron calificados como tales por el CdS. Por ejemplo, la invasión y anexión del Tíbet por China, la guerra de Vietnam, la invasión y ocupación de Afganistán por la Unión Soviética en 1979; la invasión de Granada por los Estados Unidos de América en 1983; etc.

Una definición de agresión resultó aprobada sin votación el 14-XII-1974 por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante su Resolución 3314 (XXIX). Esta definición de agresión no tiene carácter vinculante y es una mera recomendación de la Asamblea General al CdS para que, cuando proceda, la tenga en cuenta como orientación para determinar, de conformidad con la Carta, la existencia de un acto de agresión. Aunque se precisa que la lista de actos caracterizados como actos de agresión no es exhaustiva, esta Resolución contiene una amplia lista de actos de agresión, en la que además de los actos de naturaleza agresiva directa, se incluyen también tanto la complicidad de un tercer Estado que permita que su territorio sea utilizado por otro Estado para realizar un acto de agresión (art. 3.f), como el envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado, o su sustancial participación en actos similares (art. 3.g)¹¹.

A diferencia del automatismo que caracterizó al mecanismo de seguridad colectiva previsto en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, de la constatación de la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, que constituyen el presupuesto sobre el que se fundamenta la competencia del CdS de conformidad con el Capítulo VII, se pueden derivar consecuencias diversas. El CdS podrá adoptar una recomendación o decidir una medida o una acción. Los amplios márgenes de discrecionalidad que la Carta, y en concreto sus artículos 39 y 41, dejan al CdS confirman la naturaleza política del órgano al que se le atribuye la responsabilidad principal en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Una resolución del CdS que sea claramente identificable con una decisión y no ya con una recomendación (lo que no siempre es fácil de distinguir y puede exigir un atento análisis de las palabras empleadas en el texto de la resolución) será obligatoria para todos los Estados Miembros, que deberán aplicarla (art. 25).

Ya durante los años de la "guerra fría", la práctica del CdS se mostró muy diversa. En algunos casos, el CdS entendió que la situación no presentaba una gravedad tal como para exigir una medida más incisiva

¹¹ Ferencz, *Defining Aggression*, Dobbs Ferry, 1975; BORMS, "The Definition of Aggression", *RCA-DI*, 1977, I, pp. 299 y ss.; SCISO, "L'aggressione indiretta nella definizione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite", *RDI*, 1983, pp. 584 y ss.; etc.

que una simple recomendación. En otros muchos casos, sucedió que cualquier decisión de adoptar medidas concretas o de llevar a cabo una acción determinada resultó imposible por causa del ejercicio del derecho de veto (real o previsible) por parte de un Miembro permanente. Esto explica porqué, en algunos eventos, el CdS se limitó a extraer algunas consecuencias obvias deducidas a partir de la constatación de una situación calificable en alguno de los tipos del artículo 39, sin adoptar ninguna decisión sobre medidas más incisivas. En otros casos, el CdS preanunció la probable adopción de medidas, si una determinada situación persistía¹².

Si sus decisiones iniciales no han tenido efecto, e incluso si estima que es previsible que no lo tengan, el CdS puede decidir la adopción, en las relaciones con uno o más Estados u otros sujetos (p. ej. un movimiento insurreccional), de medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada y que son de naturaleza económica o política (las denominadas "sanciones"). El artículo 41 proporciona un elenco amplio, aunque no exhaustivo, de este tipo de medidas:

El CdS podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.

¹² Por ejemplo, con la resolución 573 (1985) de 4-X-1985, el CdS condenó enérgica y unánimemente "el acto de agresión armada perpetrado por Israel contra el territorio de Túnez en patente violación de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho y de las normas de conducta internacionales". Se contempló, en este caso, el bombardeo de la localidad de Hamman Plage en las proximidades de la capital tunecina, donde tenía su sede el cuartel general de la Organización para la Liberación de Palestina. El CdS sólo afirmó que Túnez tenía "derecho a una reparación apropiada por las pérdidas de vidas humanas y por los daños materiales que ha sufrido y de los que Israel se reconoce responsable". El CdS no decidió ninguna medida ulterior. Otro ejemplo fue la resolución 598 (1987) de 20-VII-1987. En este caso, el CdS declaró por unanimidad que el inicio y la continuación del conflicto entre Irán e Iraq constituían un quebrantamiento de la paz y exigía, "como primera medida" para llegar a un arreglo negociado, que ambos contendientes observasen inmediatamente una orden de cese el fuego, suspendiesen todas las acciones militares y retirasen todas las fuerzas hasta las fronteras reconocidas internacionalmente. El CdS no decidió ninguna medida posterior.

También en este caso, cualquier decisión sobre la oportunidad o conveniencia de adoptar medidas y, en caso afirmativo, sobre el tipo concreto de medida a adoptar, tiene naturaleza política y se enmarcan en la amplia esfera de discrecionalidad del CdS. No obstante, una vez adoptada, la decisión crea obligaciones jurídicas para los sujetos que son sus destinatarios, y en concreto para los Estados Miembros de las Naciones Unidas, que deberán abstenerse de mantener con el sujeto destinatario de esas medidas las relaciones prohibidas¹³.

Durante los años de la "guerra fría", la práctica relativa a la aplicación del artículo 41 se limitó a los únicos casos de las sanciones adoptadas en relación con Rhodesia del Sur en 1966 (prohibición de importaciones y exportaciones y otras medidas)¹⁴, a las que se puso fin en 1979¹⁵, y con Sudáfrica en 1977 (embargo a la venta de armas y material militar)¹⁶, a las que se puso fin en 1994¹⁷, a causa de sus políticas de discriminación racial.

Si las medidas de carácter económico o político se demuestran o se consideran inadecuadas, el CdS puede decidir recurrir a una acción de naturaleza militar (art. 42). Las decisiones sobre la oportunidad y conveniencia de emprender una acción que implique el uso de la fuerza y, en caso afirmativo, la decisión sobre el tipo concreto de acción (demostraciones, bloqueos, bombardeos aéreos, operaciones con tropas terrestres u

¹³ Cabe señalar que el artículo 50 de la Carta prevé que si cualquier Estado confronta problemas económicos especiales originados por la ejecución de las medidas adoptadas por el CdS (p. ej. cuando una parte importante de las exportaciones de un Estado se dirigen al territorio del Estado objeto de las sanciones) tiene el derecho de consultar al propio CdS sobre la solución de estos problemas. Cabe igualmente referirse al deber de los Estados Miembros de la ONU de prestarse ayuda mutua para la ejecución de las medidas decididas por el CdS (art. 49).

¹⁴ Resoluciones 232 (1966), de 16-XII-1966, adoptada por 11 votos a favor y 4 abstenciones (Bulgaria, Francia, Malí y Unión Soviética) y 253 (1968), de 29-V-1968, adoptada por unanimidad.

¹⁵ Resolución 460 (1979), de 21-XII-1979, adoptada por 13 votos a favor y dos abstenciones (Checoslovaquia y Unión Soviética). Entre medias, Rhodesia del Sur se convirtió en el actual Zimbabwe.

¹⁶ Resolución 418 (1977), de 4-XI-1977, adoptada por unanimidad.

¹⁷ Resolución 919 (1994), de 25-V-1994, adoptada por unanimidad.

otras operaciones) tienen naturaleza política y se incluyen de nuevo en la amplia esfera de discrecionalidad del CdS¹⁸.

Los contingentes militares y los otros instrumentos necesarios para desarrollar las acciones militares que decida el CdS (por ejemplo, los medios y los suministros, las bases militares, el uso del territorio,...) son medios que ponen a su disposición los Estados Miembros a través de convenios especiales (art. 43), que en la práctica los celebra el Secretario General de las Naciones Unidas por mandato del CdS. Se trata de una

¹⁸ Se excluyen del presente trabajo el estudio de las denominadas "operaciones para el mantenimiento de la paz", por no tener, en principio, un carácter coercitivo. En la Opinión consultiva de 20-VII-1962 en el asunto relativo a ciertos gastos de las Naciones Unidas, la CIJ, tras excluir que la *United Nations Emergency Force* (UNEF) fuese reconducible a una acción coercitiva (*enforcement action*), añadió que "it is apparent that the operations were undertaken to fulfil a prime purpose of the United Nations, that is, to promote and to maintain a peaceful settlement of the situation". *Confr. I.C.J. Reports, 1962*, p. 171. Debe señalarse, en todo caso, que a las primeras operaciones para el mantenimiento de la paz les han seguido, sobre todo en los últimos 16 años, otras muchas, investidas de muy variados objetivos: interposición en conflictos internos e internacionales en curso, prevención de conflictos potenciales, establecimiento y vigilancia de zonas de seguridad y de zonas fronterizas, distribución de ayuda humanitaria a la población implicada en los conflictos, adiestramiento de la policía y de las fuerzas armadas locales, vigilancia de los procesos de reorganización de la vida civil y otras. En los últimos tiempos se han establecido algunas operaciones mixtas de *peace-keeping* y de *peace-enforcement*, es decir, operaciones para el mantenimiento de la paz autorizadas a hacer uso de la fuerza cuando tal uso se considere necesario para dar cumplimiento a su mandato. Vid., entre otros: Assonitis, *Aspects juridiques du déploiement préventif des forces des Nations Unies: le cas de l'ex-République yougoslave de Macédoine*, *AFDI*, 1994, pp. 47 y ss.; Cardona Llorens, J., "Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?", *CEBDI*, 6, 2002, pp. 759 y ss.; Cellamare, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, 1999; Consigli, J. A.; Valladares, G., *Las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Una aproximación desde el Derecho Internacional*, Buenos Aires, 1997; Pineschi, L., *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, Padova, 1999; Vacas Fernández, F., *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el principio de no intervención*, Valencia, 2003; Voelckel, "Quelques aspects de la conduite des opérations de maintien de la paix", *AFDI*, 1993, pp. 65 y ss.; Zacarias, *The United Nations and International Peacekeeping*, London, 1996; etc.

manifestación concreta de la obligación general de los Estados Miembros de cooperar con la ONU.

La Carta prevé el establecimiento de un Comité de Estado Mayor, compuesto por los Jefes de Estado Mayor de los 5 Miembros permanentes del CdS y encargado, entre otras cosas, de ayudar al CdS en los planes para el empleo de la fuerza armada y asumir la dirección estratégica de las fuerzas puestas a su disposición. Durante los años que duró la denominada "guerra fría", las disposiciones de la Carta relativas al Comité de Estado Mayor (arts. 45 a 47) no se aplicaron nunca debido a la persistente indisponibilidad de varios Estados para someter a sus propias fuerzas a un mando extranjero. El único caso durante este período en el que el CdS autorizó a los Estados Miembros a utilizar la fuerza fue durante la crisis de Corea. En esta ocasión, el CdS adoptó tres resoluciones. Con la resolución 82 (1950), de 25-VI-1950¹⁹, el CdS determinó que el ataque armado a la República de Corea por parte de las fuerzas de Corea del Norte constituía un quebrantamiento de la paz. Con la resolución 83 (1950), de 27-VI-1950²⁰, el CdS recomendó a los Miembros de Naciones Unidas que proporcionasen a la República de Corea la ayuda necesaria para rechazar el ataque armado y restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región. Con la resolución 84 (1950), adoptada el 7-VII-1950²¹, el CdS solicitó a los Estados Unidos que designase al comandante de las fuerzas suministradas por los Estados Miembros y autorizó el uso de la bandera de las Naciones Unidas junto a las de los varios Estados Miembros participantes en las operaciones²².

III | ¿El renacimiento del Consejo de Seguridad?

El final de la "guerra fría" y el consiguiente acercamiento de las superpotencias permitió que el recurso al ejercicio del derecho de veto por parte de los Miembros permanentes del CdS se atenuase, haciendo concebir grandes esperanzas en un renacimiento del CdS como garante

¹⁹ Adoptada por 9 votos a favor, ninguno en contra y 1 ausencia.

²⁰ Adoptada por 7 votos a favor, 1 en contra y 1 ausencia.

²¹ Adoptada por 7 votos a favor, 3 abstenciones y 1 ausencia.

²² La ausencia de la Unión Soviética en las tres votaciones se debió a la protesta contra la presencia, en los órganos de la ONU, de la China nacionalista en lugar de la China popular.

del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Esta nueva etapa del funcionamiento del CdS se hizo evidente, sobre todo, con motivo de la primera "guerra del Golfo"²³. Las esperanzas depositadas en que el mecanismo de seguridad colectiva funcionase de manera eficaz en el nuevo contexto mundial, haciendo realidad el viejo sueño de Haile Selassie, estaban latentes en el discurso pronunciado por el representante de los Estados Unidos, señor James Baker, el 29-XI-1990, cuando el CdS tenía que decidir sobre las medidas a adoptar como consecuencia de la anexión por la fuerza de Kuwait por parte del Iraq:

Quiero iniciar este debate con una cita que, a mi juicio, indica con elocuencia las circunstancias de nuestro debate de hoy. La cita es la siguiente:

No hay precedente de que un pueblo haya sido víctima de tanta injusticia ni de que se haya visto amenazado de ser abandonado a un agresor. Tampoco nunca antes ha habido un ejemplo de que un gobierno procediera con la exterminación sistemática de una nación con medios bárbaros, en violación de las promesas más solemnes hechas a todas las naciones de la Tierra de que no se recurriría a una guerra de conquista y de que no se utilizarían gases venenosos, terribles y perjudiciales, contra seres humanos inocentes.

Creo que estas palabras bien hubieran podido ser pronunciadas por el Emir de Kuwait, pero no son palabras suyas. Fueron dichas en 1936 y no en 1990. Proviene de Haile Selassie, el líder de Etiopía, un hombre que vio cómo se conquistaba y se ocupaba a su país en forma muy similar a la acción brutal que Kuwait viene padeciendo desde el 2 de agosto. Lamentablemente, esa apelación a la Sociedad de las Naciones finalmente

²³ Vid., entre otros: Acosta Estevez; Piñol I Rull, "Legitimidad, legalidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza armada contra Irak", *ADI*, 1994, pp. 15 y ss.; Dupuy, P.-M., "Après la guerre du Golfe", *RGDIP*, 1991, pp. 621 y ss.; Remiro Brotóns, A., "La crisis del Golfo y el nuevo orden internacional", *PE*, 1990, pp. 90 y ss.; Sánchez Rodríguez, L. I., "La invasión de Kuwait por Iraq y la acción del CdS de las Naciones Unidas", *CDIVG*, 1991, pp. 15 y ss.; Schachter, "United Nations Law in the Gulf Conflict", *AJIL*, 1991, pp. 452 y ss.; Weckel, "La Chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité", *AFDI*, 1991, pp. 165 y ss.

cayó en oídos sordos. Los esfuerzos de la Sociedad por remediar la agresión fracasaron y sobrevinieron el desorden internacional y la guerra²⁴.

La invasión y anexión de Kuwait por Iraq marcó el inicio de una nueva etapa, en la que el CdS ha aumentado cuantitativa y cualitativamente las medidas adoptadas en casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. Además de las medidas expresamente previstas en la Carta, deben también tomarse en consideración la gran variedad de medidas atípicas, aunque siempre respondiendo a la finalidad del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, que el CdS ha adoptado desde 1990.

La gran discrecionalidad de la que goza el CdS se ha hecho mucho más evidente en este período. A la constatación de la existencia de un tipo cualificado del artículo 39 en ocasiones no le ha seguido más que una mera recomendación. Por ejemplo, con la resolución 1467 (2003), de 18-III-2003, el CdS expresó su preocupación por el grave problema regional que para África occidental representa la proliferación de armas pequeñas o ligeras y de mercenarios, limitándose a recomendar maneras de resolver el problema. En algunas ocasiones, el CdS ha considerado oportuno limitarse a expresar su apoyo a un proceso de paz ya iniciado (o concluido) en otra sede. Así, con la resolución 1031 (1995), de 15-XII-1995, el CdS expresó por unanimidad su beneplácito y apoyo al Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia-Herzegovina, suscrito por Bosnia-Herzegovina, Croacia y Yugoslavia (París, 14-XII-1995) y al Acuerdo sobre el establecimiento de la Federación de Bosnia-Herzegovina (Dayton, 10-XI-1995), manifestando además su apoyo al compromiso de la Organización para la

²⁴ NU, doc. S/PV.2963, pp. 2-6. En esta cita se hace referencia al discurso pronunciado el 30-VI-1936 por el depuesto Emperador de Etiopía, señor Haile Selassie, ante la Asamblea General de la Sociedad de las Naciones, al discutirse la revocación de las sanciones contra Italia. El señor Selassie indicó que perdonar o condonar la agresión de Italia contra Etiopía equivalía a renegar del fundamento mismo de la Sociedad de las Naciones: *"I assert that the issue before the Assembly today is much a wider one. It is not merely a question of a settlement in the matter of Italian aggression. It is a question of collective security; of the very existence of the League; of the trust placed by States in international treaties; of the value of promises made to small States that their integrity and their independence shall be respected and assured. It is a choice between the principle of the equality of States and the imposition upon small Powers of the bonds of*

Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) de ayudar a las partes a fin de crear las condiciones para una paz estable en la región²⁵.

También en esta etapa se han producido casos en los que el CdS se ha limitado a extraer algunas consecuencias obvias que se derivaban de la previa constatación de un tipo cualificado del artículo 39, sin adoptar posteriores decisiones sobre medidas más incisivas o simplemente anunciando la posibilidad de adoptarlas si una situación concreta persistía. Así, con la resolución 1172 (1998), de 6-VI-1998, el CdS, profundamente preocupado por el riesgo de una carrera de armamentos nucleares en Asia meridional, reiteró que "la proliferación de todas las armas de destrucción en masa constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales" y condenó unánimemente los experimentos nucleares llevados a cabo por India y Pakistán en mayo de 1998. También con la resolución 1177 (1998), de 26-VI-1998, el CdS, tras expresar su grave preocupación por el conflicto entre Etiopía y Eritrea, así como por sus consecuencias para la región y sus efectos para la población civil, condenó unánimemente el uso de la fuerza en este conflicto y solicitó a las partes que agotasen todos los medios para alcanzar una solución pacífica de la controversia sobre la delimitación de sus fronteras. Un contenido similar tuvo la resolución 1227 (1999), de 10-II-1999, adoptada por unanimidad después de que los dos Estados reanudasen las hostilidades, en la que el CdS destacó que "la situación entre Etiopía y Eritrea constituye una amenaza pa-

vassallage. In a word it is international morality that is at stake" (LEAGUE OF NATIONS, *Official Journal*, Special Supplement No. 151, 1936, p. 25).

Vid. Christakis, T., L'ONU. *Le Chapitre VII et la crise yougoslave*, París, 1996. También con la resolución 1464 (2003), de 4-II-2003, el CdS refrendó el Acuerdo de Linas-Marcoussis y acogió con beneplácito el despliegue de efectivos de Francia y de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) en Costa de Marfil, para facilitar el establecimiento del gobierno de reconciliación nacional. Esta crisis tuvo sus orígenes en el amotinamiento de tropas ocurrido en Abidján el 19-IX-2002 y en el alzamiento de diversos grupos rebeldes por todo el territorio de Costa de Marfil. Tras el cese de fuego, se celebró en París en enero de 2003 una conferencia de todas las partes de Costa de Marfil bajo la presidencia de Francia. En ella se logró la adopción del Acuerdo de Linas-Marcoussis, refrendado por los Jefes de Estado de la región, que permitió establecer un gobierno de reconciliación nacional. También con su resolución 1445 (2002), de 4-XII-2002, el CdS acogió con beneplácito la firma de los Acuerdos de Pretoria y de Luanda por los Gobiernos de la República Democrática del Con-

ra la paz y la seguridad internacionales". También con la resolución 1214 (1998), de 8-XII-1998, el CdS, tras haber expresado su grave preocupación por el agravamiento del conflicto interno en Afganistán como resultado de la ofensiva de las fuerzas talibanas, lo que "representa una amenaza cada vez más grave contra la paz y la seguridad regionales e internacionales", exigió unánimemente que los talibanes y las otras facciones afganas implicadas concluyeran un acuerdo de cese el fuego y reanudasen las negociaciones sin demoras ni condiciones previas. También exigió que las facciones afganas pusieran fin a la discriminación de las niñas y las mujeres y a las violaciones del Derecho Internacional humanitario, así como que los talibanes cesasen de proporcionar "santuario" y adiestramiento a los terroristas, así como de cultivar y traficar con sustancias estupefacientes. Deplorando además la falta de cumplimiento de sus precedentes resoluciones por parte de los talibanes, el CdS expresó "su disposición de considerar la imposición de medidas" sancionadoras. Éstas fueron efectivamente adoptadas posteriormente con la resolución 1267 (1999), de 15-X-1999²⁶.

En otros casos, el CdS ha conminado a uno o a más Estados a seguir un comportamiento concreto dirigido a restablecer la situación legítima que existía anteriormente. Así, con la resolución 660 (1990), de 2-VIII-1990²⁷, el CdS cualificó la invasión de Kuwait por Iraq (que, en muchos aspectos se podía haber considerado como un acto de agresión) como un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales. Tras condenar la invasión, exigió al Iraq que retirase de inmediato e incondicionalmente todas sus fuerzas a las posiciones que se encontraban antes de la invasión, exhortando a ambos Estados a iniciar de inmediato negociaciones intensivas para resolver sus controversias. Una semana después, con la resolución 662 (1990), de 9-VIII-1990, el CdS, gravemente alarmado por la declaración del Iraq sobre una "fusión total y eterna" con Kuwait, deci-

go y los Gobiernos de Ruanda y Uganda, respectivamente; acogió igualmente con beneplácito el retiro de la mayor parte de las fuerzas extranjeras de la República Democrática del Congo.

²⁶ A estas medidas se les puso fin a través de las resoluciones 1388 (2002), de 15-I-2002 y 1390 (2002), de 16-I-2002, del CdS.

²⁷ Adoptada por 14 votos a favor, con la no participación en la votación de Yemen.

dió por unanimidad que la anexión de Kuwait por el Iraq carecía de validez jurídica y tenía que considerarse nula y sin valor:

Igualmente dirigidas a restablecer una situación que no pusiera en peligro la paz y la seguridad internacionales, aunque no fuese necesariamente la misma situación que existía previamente, son las decisiones con las cuales el CdS ha determinado las medidas a seguir para la solución de un conflicto interno o internacional (a veces, aunque no siempre, un conflicto resultante de las propias decisiones del CdS autorizando el uso de la fuerza). De esta forma, con la resolución 687 (1991), de 3-IV-1991²⁸, el CdS, felicitándose por el restablecimiento de la soberanía, de la independencia y de la integridad territorial de Kuwait, como consecuencia de la acción militar autorizada mediante la resolución 678 (1990), de 29-XI-1990, detalló las medidas necesarias para que fuese restablecida la paz y la seguridad internacionales en la región²⁹. Con la resolución 833 (1993), de 27-V-1993, el CdS reafirmó por unanimidad que las decisiones

²⁸ Adoptada por 12 votos a favor, 1 en contra (Cuba) y dos abstenciones (Ecuador y Yemen).

²⁹ Entre otras cosas, el CdS exigió que Iraq y Kuwait respetasen la inviolabilidad de la frontera internacional establecida por un tratado previo de 1963 y adoptasen, con la ayuda del Secretario General de la ONU, las disposiciones necesarias para la demarcación de la frontera; creó una zona desmilitarizada a lo largo de la frontera entre los dos Estados y estableció para su vigilancia una unidad de observación de la ONU; decidió que Iraq debía aceptar incondicionalmente la destrucción, remoción o neutralización, bajo supervisión internacional, de una serie de armamentos, como las armas químicas y biológicas, los misiles balísticos con un alcance de más de 150 Km., creando para su inspección una Comisión Especial de las Naciones Unidas (UNSCOM, *United Nations Special Commission*); decidió que Iraq debía acceder incondicionalmente a no adquirir ni desarrollar armas nucleares, invistiendo a la UNSCOM con funciones de inspección a este respecto; reafirmó que Iraq era responsable, con arreglo al Derecho Internacional, de todos los daños, incluidos los daños al medio ambiente y la destrucción de recursos naturales, como también de todos los perjuicios sufridos por otros Estados y por personas físicas y empresas extranjeras, resultantes directamente de la invasión y ocupación ilícitas de Kuwait por parte del Iraq; decidió crear un Fondo de indemnización de los daños y perjuicios apenas mencionados y constituir una Comisión encargada de administrar este fondo, nutrido de un porcentaje del valor de sus exportaciones de petróleo y de productos derivados del petróleo; decidió que el cese el fuego entre Iraq y los Estados Miembros que habían cooperado con Kuwait entraría en vigor apenas Iraq aceptase las disposiciones contenidas en la propia resolución 687 (1991). Tal aceptación se produjo el 6-IV-1991.

de la Comisión de demarcación de la frontera entre Iraq y Kuwait tenían carácter definitivo y que ambos Estados debían respetar la inviolabilidad de la frontera así definida. Con la resolución 859 (1993), de 24-VIII-1993, el CdS afirmó por unanimidad los principios que debían seguirse en la solución del conflicto en Bosnia-Herzegovina. Con la resolución 1244 (1999), de 10-VI-1999, también dirigida a solucionar una delicada crisis internacional, el CdS adoptó medidas para hacer frente a la grave situación humanitaria existente en Kosovo y garantizar el regreso libre y seguro de todos los refugiados y prófugos a sus casas.

Un desarrollo espectacular en la práctica de los últimos 15 años han tenido las medidas adoptadas conforme al artículo 41 de la Carta. A veces, las medidas han afectado a un Estado o a un movimiento insurreccional responsable de incumplimientos concretos. En otros casos, las medidas, consistentes sobre todo en la prohibición de suministrar armas o materiales militares, han tenido el objetivo de prevenir la continuación o el agravamiento de un conflicto, sin que se hubiese precisado cuál de las partes era la responsable. Con la resolución 661 (1990), de 6-VIII-1990³⁰, el CdS, tras constatar que Iraq no había cumplido con la resolución 660 y había usurpado la autoridad del Gobierno legítimo de Kuwait, decidió una serie de medidas económicas contra Iraq. Éstas incluyeron, entre otras, la prohibición de la importación a su territorio o la venta de todos los productos originarios del Iraq o Kuwait y exportados desde estos países después de la fecha de adopción de esta resolución³¹. Tras la finalización del

³⁰ Adoptada por 13 votos a favor y 2 abstenciones (Cuba y Yemen).

³¹ La UNSCOM, establecida en virtud de la resolución 661 (1990), de 6-VIII-1990, relativa a la situación entre el Iraq y Kuwait, recibió del CdS el mandato de velar por la aplicación efectiva de las disposiciones de las resoluciones relativas a las sanciones impuestas contra el Iraq, en especial las resoluciones 661 (1990), de 6-VIII-1990; 665 (1990), de 25-VIII-1990; 666 (1990), de 13-IX-1990; 669 (1990), de 24-IX-1990; 670 (1990), de 25-IX-1990; 687 (1991), de 3-IV-1991; 692 (1991), de 20-V-1992; 700 (1991), de 17-VI-1991; 706 (1991), de 15-VIII-1991; 707 (1991), de 15-VIII-1991; 712 (1991), de 19-IX-1991; 715 (1991), de 11-X-1991; 773 (1992), de 26-VIII-1992; 778 (1992), de 2-X-1992; 806 (1993), de 5-II-1993; 833 (1993), de 27-V-1993; 899 (1994), de 4-III-1994; 986 (1995), de 14-IV-1995; 1111 (1997), de 4-VI-1997; 1143 (1997), de 4-XII-1997; 1153 (1998), de 20-II-1998; 1158 (1998), de 25-III-1998; 1175 (1998), de 19-VI-1998; 1210 (1998), de 24-XI-1998; 1242 (1999), de 21-V-1999; 1266 (1999), de 4-X-1999; 1281 (1999), de 10-XII-1999; 1284 (1999), de 17-XII-1999; 1293

conflicto entre Iraq y Kuwait, se impuso al Iraq, entre otras, la obligación de indemnizar por los daños causados³². Con la resolución 773 (1992), de 23-I-1992, el CdS, "gravemente alarmado por el rápido deterioro de la situación en Somalia" a causa de la guerra civil entre varias facciones y "preocupado porque la persistencia de esta situación constituye (...) una amenaza a la paz y la seguridad internacionales", decidió por unanimidad que

(2000), de 31-III-2000; 1302 (2000), de 8-VI-2000; 1330 (2000), de 5-XII-2000; 1352 (2001), de 1-VI-2001; 1360 (2001), de 3-VII-2001; 1382 (2001), de 29-XI-2001; 1409 (2002), de 14-V-2002; 1441 (2002), de 8-XI-2002; 1443 (2002), de 25-XI-2002; 1447 (2002), de 4-XII-2002; 1454 (2002), de 30-XII-2002; 1472 (2003), de 28-II-2003; 1476 (2003), de 24-IV-2003 y 1483 (2003), de 22-V-2003. La aplicación de algunas de estas medidas se suspendió por motivos humanitarios con la resolución 986 (1995), de 11-IV-1995, adoptada por unanimidad. Dentro del régimen de sanciones, esta resolución instauró un Programa de "petróleo por alimentos", que se fue prorrogando durante ocho años. La resolución 1409 (2002), de 14-V-2002 modificó significativamente el Programa a la luz de la nueva lista de artículos sujetos a examen, lo que facilitó el suministro de bienes humanitarios al Iraq y al mismo tiempo fortaleció el control de los bienes o productos relacionados con la esfera militar y los productos de doble uso. Las demás medidas siguieron vigentes, salvo por lo dispuesto en la resolución 1284 (1999), de 17-XII-1999 (adoptada por 11 votos a favor y las abstenciones de China, Francia, Malasia y Rusia), que estableció la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC), sucesora de la UNSCOM, y suspendió la aplicación de algunas medidas contra el Iraq. En su resolución 1483 (2003), de 22-V-2003, el CdS levantó el régimen de sanciones contra el Iraq a partir del 21-XI-2003, fecha en la que se puso término al Programa de "petróleo por alimentos", y decidió mantener únicamente el embargo de armas.

³² La resolución 687 (1991), de 3-IV-1991, estableció una Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas, cuyo mandato era tramitar las reclamaciones y conceder indemnizaciones por los daños y perjuicios sufridos como resultado directo de la invasión y ocupación ilícitas de Kuwait por parte del Iraq. Los fondos que se han utilizado para pagar las indemnizaciones provienen del Fondo de Indemnización de las Naciones Unidas, que recibe un porcentaje de los ingresos procedentes de las ventas de exportación de petróleo y productos derivados del petróleo del Iraq. El porcentaje, inicialmente fijado en un 30% por el CdS en su resolución 705 (1991), se mantuvo a ese nivel en la resolución 986 (1995), de 14-IV-1995 y en las resoluciones posteriores en las que se estableció el Programa de "petróleo por alimentos" y se prorrogó su aplicación. El nivel de financiación se fijó en un 25% a partir de diciembre de 2000 en la resolución 1330 (2000), de 5-XII-2000. En el párrafo 21 de la reso-

los Estados debían aplicar “un embargo general y completo de todos los suministros de armas y equipo militar a Somalia”³³. El CdS, en su resolución 757 (1992), de 30-V-1992³⁴, tras condenar el hecho de que Yugoslavia no hubiese puesto fin a sus injerencias militares en Bosnia-Herzegovina, adoptó una serie de medidas económicas contra Yugoslavia. Éstas incluyeron, entre otras, la prohibición de las importaciones y venta de los productos o bienes originarios de la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), de las comunicaciones aéreas, de la participación en acontecimientos deportivos y la reducción del nivel de las misiones diplomáticas y consulares³⁵. Con la resolución 788 (1992), de 19-XI-1992, el CdS, tras declarar que el deterioro de la situación en Liberia constituía una grave amenaza para la paz y la seguridad internacionales, particularmente en el África occidental en su conjunto, así como condenando “la violación de la cesación del fuego convenida el 28-XI-1990 que sea imputable a cualquiera de las partes en el conflicto”, decidió por unanimidad imponer “un embargo general y completo de todos los envíos de armas

lución 1483 (2003), de 22-V-2003, el CdS fijó en un 5% el porcentaje de los ingresos procedentes de las ventas de exportación del petróleo y productos derivados del petróleo y gas natural del Iraq que debían depositarse en el Fondo de Indemnización. A fecha de 31-VII-2003, la Comisión había abonado ya indemnizaciones por un total de 46.254.389.388 dólares en relación con 1.508.179 reclamaciones de particulares, empresas y gobiernos.

³³ Mediante la resolución 1425 (2002), de 22-VII-2002, el CdS intensificó el embargo de armas a Somalia y estableció un “Grupo de expertos” encargado de obtener información sobre las violaciones y fortalecer la aplicación del embargo de armas. Con la resolución 1474 (2003), de 8-IV-2003, el CdS decidió “volver a establecer un Grupo de expertos por un período de 6 meses” con el mandato de, entre otras cosas, “investigar las infracciones del embargo de armas que hubiesen tenido lugar en Somalia por tierra, aire y mar”, y afinar las recomendaciones presentadas en su informe. Este “Grupo de expertos” fue sustituido por un “Grupo de supervisión” con la resolución 1519 (2003), de 16-XII-2003, del CdS.

³⁴ Adoptada por 13 votos a favor y 2 abstenciones (China y Zimbabwe).

³⁵ Las sanciones fueron extendidas con la resolución 820 (1993), de 17-IV-1993 (adoptada por 13 votos a favor y las 2 abstenciones de China y Rusia); suspendidas por tiempo indeterminado con la resolución 1022 (1995), de 22-XI-1995, adoptada por unanimidad inmediatamente después de la firma de los Acuerdos de paz de Dayton entre Bosnia-Herzegovina, Croacia y Yugoslavia; y finalmente levantadas por unanimidad con la resolución 1074 (1996) de 1-X-1995.

y equipo militar" a Liberia³⁶. Con la resolución 1160 (1998), de 31-III-1998³⁷, el CdS, tras condenar el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía serbia contra civiles y manifestantes pacíficos en Kosovo, así como los actos de terrorismo del Ejército de Liberación de Kosovo o de cualquier otro grupo o individuo, instó a Yúgoslavia a tomar medidas inmediatas para conseguir una solución política de la cuestión de Kosovo mediante el diálogo. También decidió la prohibición de la venta o suministro a Yúgoslavia, Kosovo incluido, de armamentos y material conexo³⁸. Las medidas de embargo también pueden tener como destinatarios a los movimientos insurreccionales, como sucedió con la prohibición de venta o suministro de material militar a la UNITA (*Uniao Nacional para a Independência Total de Angola*), decidida unánimemente por el CdS tras haber "determinado que, como resultado de las acciones militares de la UNITA, la situación en Angola constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales" con su resolución 864 (1993), de 15-IX-1993, y con ulteriores medidas³⁹. También en el caso de Sierra Leona, con la resolución 1171 (1998), de 5-VI-1998, el CdS, deplorando la continuación de la resistencia a la autoridad del legítimo Gobierno de Sierra Leona, decidió una serie de medidas contra los dirigentes de la ex junta militar y el Frente Revolucionario Unido, tales como el embargo de armas y materiales militares o la prohibición de la entrada y tránsito de sus dirigentes en el territorio de todos los Estados⁴⁰.

En la práctica reciente del CdS se encuentran igualmente varios ejemplos de medidas atípicas, no expresamente previstas en ningún artí-

³⁶ El 6-V-2003, el CdS prorrogó las sanciones contra Liberia por otro período de 12 meses. En esa fecha, el CdS también decidió prohibir la importación de troncos y productos de madera procedentes de Liberia. Estas sanciones entraron en vigor el 7-VII-2003, por un período de 10 meses.

³⁷ Adoptada por 14 votos a favor y una abstención (China).

³⁸ El 10-IX-2001, el CdS aprobó la resolución 1367 (2001), por la que levantó el embargo de armas impuesto a la República Federativa de Yúgoslavia.

³⁹ Por ejemplo, la prohibición del comercio de diamantes y de petróleo y productos derivados del petróleo, conforme a las resoluciones 1127 (1997), de 28-VIII-1997, y 1173 (1998), de 12-VI-1998, ambas aprobadas por unanimidad. El 9-XII-2002 el CdS aprobó la resolución 1448 (2002), por la cual levantó todas las sanciones impuestas a UNITA.

⁴⁰ Con el inicio del funcionamiento del Tribunal Especial para Sierra Leona y de la Comisión de

culo de la Carta, pero adoptadas por el CdS en el ejercicio de su general responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales y sobre la base del Capítulo VII de la Carta. Entre estas medidas se incluyen decisiones que tienen objetivos muy heterogéneos, como el restablecimiento de un gobierno legítimamente electo⁴¹, la creación de un tribunal internacional para juzgar los crímenes cometidos por los individuos⁴² o el some-

la Verdad y la Reconciliación, el CdS mejoró la situación de Sierra Leona. Así, por ejemplo, el embargo contra la importación de diamantes en bruto procedentes de Sierra Leona sin un certificado de origen válido, impuesto por la resolución 1306 (2000) y prorrogado en la resolución 1446 (2002) del CdS, expiró el 4-VI-2003.

⁴¹ Con la resolución 841 (1993), de 16-VI-1993, el CdS constató por unanimidad que el no restablecimiento en Haití del Gobierno legítimamente electo del Presidente Aristide y la persistencia de un clima de temor, de persecución y de dislocación económica, que aumentaba el número de los haitianos que buscaban refugio en los Estados vecinos, constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales en la región. En la misma resolución se decidieron medidas de embargo comercial en las relaciones con Haití. Estas medidas fueron reforzadas con la resolución 917 (1994), de 6-V-1994, que por unanimidad obligaba a todos los Estados a prohibir el ingreso en sus territorios de los principales participantes en el golpe de Estado haitiano de 1991; siendo finalmente anuladas con la resolución 944 (1994), de 29-IX-1994, al considerar por mayoría (13 votos a favor y las abstenciones de Brasil y Rusia) el inminente restablecimiento en Haití del Gobierno legítimo de Jean-Bertrand Aristide. Véase el coloquio "The 1994 U.S. Action in Haiti", *AJIL*, 1995, pp. 58 y ss., así como: Escudero Espinosa, "¿Hacia una intervención armada en favor de la democracia? El precedente de Haití", *ADI*, 1996, pp. 297 y ss.; Remiro Brotons, A., "No intervención versus injerencia humanitaria y principio democrático", *AADI*, 1996-1997, pp. 105 y ss. Otro ejemplo se produjo con la resolución 1132 (1997), de 8-X-1997, en la que el CdS, tras determinar "que la situación en Sierra Leona constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales en la región", decidió por unanimidad una serie de medidas en relación con los miembros de la junta militar que detentaba el poder en Sierra Leona, exhortándoles a abandonar el poder y dejar paso a la restauración del Gobierno elegido democráticamente y la vuelta al orden constitucional. A estas medidas el CdS les puso fin con la resolución 1156 (1998), de 16-III-1998, en la que unánimemente constató el retorno a Sierra Leona de su Presidente elegido democráticamente.

⁴² Con la resolución 808 (1993), de 22-II-1993, el CdS determinó por unanimidad que "las violaciones generalizadas del Derecho Internacional Humanitario en la ex-Yugoslavia, con inclusión de asesinatos en masa y la continuación de la práctica de la «depuración étnica»", cons-

timiento a juicio de individuos acusados de graves actos de terrorismo o atentados⁴³.

Los interrogantes sobre la conformidad con la Carta de las medidas atípicas y de la amplia noción de la expresión "amenazas a la paz" que tales medidas presuponen deben ser resueltos con una respuesta afirmativa, considerando el texto tan genérico de los artículos 39 y 41 de

tituían "una amenaza a la paz y la seguridad internacionales" y decidió establecer un Tribunal internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex-Yugoslavia desde 1991. El Estatuto del Tribunal se aprobó por unanimidad con la resolución del CdS 827 (1993), de 25-V-1993. Otro caso análogo se produjo con la resolución 955 (1994), de 8-XI-1994, aprobada por 13 votos a favor; el voto en contra de Ruanda y la abstención de China. En esta resolución, el CdS determinó que "el genocidio y otras violaciones sistemáticas, generalizadas y manifiestas del Derecho Internacional Humanitario" cometidas en Ruanda constituían "una amenaza a la paz y la seguridad internacionales" y decidió el establecimiento de un Tribunal internacional para enjuiciar a las personas responsables de estas violaciones cometidas en el territorio de Ruanda y en el territorio de los Estados vecinos en el período comprendido entre el 1-I-1994 y el 31-XII-1994. El Estatuto del Tribunal se anexó a la resolución citada.

⁴³ Con la resolución 748 (1992), de 31-III-1992, el CdS declaró por mayoría (10 votos a favor y las 5 abstenciones de Cabo Verde, China, India, Marruecos y Zimbabwe) que el hecho de que el Gobierno de Libia no demostrase mediante acciones concretas su renuncia al terrorismo y, en particular; su falta de colaboración en la determinación de las responsabilidades penales por los atentados terroristas contra los vuelos *Pan American 103* (avión civil estadounidense que explotó en vuelo en 1988, cayendo sobre la localidad escocesa de Lockerbie) y *Union des Transports Aériens 772* (avión civil francés que explotó en vuelo en 1989 sobre Nigeria) constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. En la misma resolución, el CdS decidió una serie de medidas contra Libia, entre las que se incluyeron la prohibición de las comunicaciones aéreas; la prohibición de suministrarle armas y material conexo de todo tipo; y la reducción del número y la categoría del personal de las misiones diplomáticas y consulares. Con la resolución 883 (1993), de 11-XI-1993, el CdS por mayoría (adoptada por 11 votos a favor y las 4 abstenciones de China, Djbuti, Marruecos y Pakistán) extendió las medidas al bloqueo de fondos y recursos financieros de propiedad o controlados directa o indirectamente por el Gobierno o las empresas libias, salvo el resultado de la venta o suministro de petróleo o productos derivados del petróleo. Con la resolución 1192 (1998), de 27-VIII-1998, se abrieron las perspectivas para una solución de esta crisis. En esta resolución,

el CdS acogió unánimemente con beneplácito la iniciativa de procesar a dos ciudadanos libios acusados de provocar la explosión del vuelo PANAM 103 ante un tribunal escocés que se constituiría específicamente en los Países Bajos. El CdS decidió, además, que las medidas contra Libia se suspenderían inmediatamente en cuanto los dos acusados llegasen a los Países Bajos para ser enjuiciados y cuando Libia diera satisfacción a Francia por el atentado contra el vuelo UTA 772. Las medidas de sanción se suspendieron el 5-IV-1999, cuando el Secretario General de la ONU informó al CdS que los dos acusados se habían entregado a los Países Bajos para ser juzgados y que Francia había declarado que las condiciones exigidas en la resolución 1192 (1998) se habían cumplido. *Confr.* NU, doc. S/PRST/1999/10: Declaración del Presidente del CdS de 8-IV-1999. La salomónica sentencia de 31-I-2001 sobre el asunto Lockerbie está disponible en la dirección de Internet: «<http://www.thelockerbietrial.com>». Mediante carta fechada el 15-VIII-2003, Libia aceptó su responsabilidad por los actos cometidos por funcionarios libios, el pago de una indemnización adecuada, la renuncia al terrorismo y manifestó su compromiso de cooperar en cualesquiera nuevas solicitudes de información relacionadas con la investigación (NU, doc. S/2003/818). Mediante resolución 1506 (2003), de 12-IX-2003, el CdS decidió "levantar, con efecto inmediato" las medidas de sanción impuestas a Libia en 1992 y 1993. Un segundo caso se dio con la resolución 1054 (1996), de 26-IV-1996. Con esta resolución, adoptada por mayoría (por 13 votos a favor y las dos abstenciones de China y Rusia), el CdS determinó que la no extradición por Sudán a Etiopía de las tres personas sospechosas de un atentado terrorista para asesinar al Presidente egipcio Mubarak, ocurrido en Addis Abeba (Etiopía) el 26-VI-1995, constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Con la misma resolución, el CdS decidió que los Estados debían reducir considerablemente el número y la categoría del personal de sus misiones diplomáticas y consulares en Sudán y restringir la entrada y el tránsito en su territorio de los integrantes y funcionarios del Gobierno sudanés y de los miembros de las fuerzas armadas sudanesas. Con la resolución 1372 (2001), de 28-IX-2001, el CdS levantó las sanciones contra el Sudán, tras observar "las medidas adoptadas por el Gobierno del Sudán para cumplir" las resoluciones previas del CdS y tras tomar "conocimiento de la carta del Ministro interino de Relaciones Exteriores de la República Democrática Federal de Etiopía, de fecha 5-VI-2000, y de la carta del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Árabe de Egipto, de fecha 9-VI-2000, en favor de que se levanten las sanciones impuestas a la República del Sudán". Un tercer caso se produjo con la resolución 1267 (1999), de 15-X-1999, en la que el CdS, habiendo determinado que dar "santuario" y adiestrar a terroristas internacionales, así como no cooperar con los esfuerzos para enjuiciar a los inculpados de actos de terrorismo constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, y tomando nota de la negativa de las autoridades talibanes de contestar a la petición de extradición de los Estados Unidos para enjuiciar a Osama Bin Laden, decidió por unanimidad exigir a la facción llamada Talibán (o Emirato Islámico del Afganistán) la entrega de Osama Bin Laden, acusado

la Carta. Las medidas atípicas comprenden todas las medidas que, en relación a las circunstancias propias de los casos concretos y según el amplio margen de discrecionalidad política que le compete, parezcan al CdS apropiadas para hacer frente a una situación. Los únicos límites a tan amplio margen de discrecionalidad del CdS, que no puede transformarse en un órgano desvinculado de la legalidad, se dan por la conformidad de sus acciones con el ámbito "constitucional" de la competencia de las Naciones Unidas. Debe, por lo tanto, determinarse una efectiva situación de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y que la medida atípica sea potencialmente idónea para ponerle remedio. En este sentido, en la sentencia de 2-X-1995 en el asunto *Tadic*, el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, sobre la base de una amplia serie de argumentaciones, llegó a la conclusión de que el propio Tribunal había sido legítimamente establecido como medida adoptada sobre la base del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas⁴⁴.

También los años siguientes al final de la "guerra fría" han visto una eclosión de medidas de sanción adoptadas por el CdS que implican el uso de la fuerza. En algunos casos, las acciones que implican el uso de la fuerza militar han tenido como único fin el garantizar el cumplimiento de las medidas económicas previamente decididas por el CdS (a este respecto, se ha hecho referencia, para poner en evidencia el carácter elásti-



por el atentado de 7-VIII-1998 contra las embajadas de los Estados Unidos en Nairobi (Kenia) y Dar es Salaam (Tanzania), a las autoridades de un país en el que pudiera ser enjuiciado. El CdS decidió igualmente establecer algunas medidas económicas (prohibición de las comunicaciones aéreas, congelamiento de fondos financieros) dirigidas a castigar a los talibanes.

⁴⁴ Entre otras cosas, el Tribunal destacó lo siguiente: *Plainly, the Security Council is not a judicial organ and is not provided with judicial powers (though it may incidentally perform certain quasi-judicial activities, such as effecting determinations or findings). The principal function of the Security Council is the maintenance of international peace and security, in the discharge of which the Security Council exercises both decision-making and executive powers. The establishment of the International Tribunal by the Security Council does not signify, however, that the Security Council has delegated some of its own functions or the exercise of some of its powers. Nor does it mean, in reverse, that the Security Council was usurping for itself part of a judicial function which does not belong to it but to other organs of the United Nations according to the Charter. The Security Coun-*

co de las normas de la Carta, a un inexistente artículo 41 y medio)⁴⁵. En otros casos, las acciones que implican el uso de la fuerza se cualificaron con un objetivo preciso, como el garantizar, en una situación de guerra civil y carestía, la efectiva distribución a sus destinatarios de la ayuda suministrada a título humanitario⁴⁶; o el restaurar a la legítima autoridad política⁴⁷. En otros casos, las acciones que implican el uso de la fuerza se dirigieron a restaurar la efectiva soberanía territorial de las autoridades de

cil has resorted to the establishment of a judicial organ in the form of an international tribunal as an instrument for the exercise of its own principal function of maintenance of peace and security, i.e. as a measure contributing to the restoration and maintenance of peace in the former Yugoslavia. ILM, 1996, p. 45.

- ⁴⁵ Con la resolución 665 (1990), de 25-VIII-1990, adoptada por mayoría (13 votos a favor y las 2 abstenciones de Cuba y Yemen), el CdS, "...gravemente alarmado (...) en particular por la conducta del Gobierno del Iraq al utilizar buques de bandera iraquí para exportar petróleo" en violación de la resolución 661 (1990) instó, con una redacción muy ponderada, "a los Estados Miembros que cooperan con el Gobierno de Kuwait que están desplegando fuerzas marítimas en la región a que utilicen las medidas proporcionadas a las circunstancias concretas que sean necesarias bajo la autoridad del CdS para detener a todo el transporte marítimo que entre y salga a fin de inspeccionar y verificar sus cargamentos y destinos y asegurar la aplicación estricta de las disposiciones relativas al transporte marítimo establecidas en la resolución 661 (1990)". El CdS utilizó fórmulas similares en la resolución 787 (1992), de 16-XI-1992 (adoptada por 13 votos a favor y las 2 abstenciones de China y Zimbabwe), relativa, entre otras cosas, a la detención e inspección de los buques mercantes que hubieran podido violar las medidas de embargo decididas contra Yugoslavia; y en la resolución 875 (1993), de 16-X-1993, adoptada por unanimidad, concerniente al embargo contra Haití.
- ⁴⁶ Con la resolución 794 (1992), de 3-XII-1992, el CdS, habiendo determinado que la magnitud de la tragedia humana causada por el conflicto civil en Somalia se exacerbaba aún más por los obstáculos impuestos a la distribución de la ayuda humanitaria, lo que constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, autorizó por unanimidad al Secretario General de las Naciones Unidas y a los Estados que cooperaban a este fin a emplear "todos los medios necesarios a fin de establecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro humanitario en Somalia".
- ⁴⁷ Con la resolución 940 (1994), de 31-VII-1994 (adoptada por 12 votos a favor, las 2 abstenciones de Brasil y China y la ausencia de Ruanda), el CdS, condenando el comportamiento del "régimen ilegal de *facto*" instaurado en Haití, "autoriza a los Estados Miembros para que

un Estado cuyo territorio había sido objeto de una invasión unilateral e ilegítima y de su anexión por parte de otro Estado⁴⁸.

También en el caso del recurso a la fuerza, los únicos límites al muy amplio margen de discrecionalidad del CdS vienen dados por la conformidad de sus acciones al ámbito "constitucional" de la competencia de las Naciones Unidas. Debe, en consecuencia, verificarse una situación efectiva de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, así como que las acciones militares decididas sean "necesaria(s) para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales" (art. 42), permaneciendo excluido cualquier uso de la fuerza que responda a otras finalidades⁴⁹.

Durante los años posteriores a la "guerra fría", tampoco las disposiciones de la Carta relativas al Comité de Estado Mayor (arts. 45 a 47) se han podido aplicar, debido a la persistente indisponibilidad de varios

constituyan una fuerza multinacional bajo mando y control unificados y, dentro de ese marco, para que recurran a todos los medios necesarios a fin de facilitar la partida de Haití de los dirigentes militares (...), el pronto regreso del Presidente legítimamente elegido y el restablecimiento de las autoridades legítimas del Gobierno de Haití".

⁴⁸ Con la resolución 678 (1990), de 29-XI-1990, adoptada por 12 votos a favor, los 2 votos en contra de Cuba y Yemen y la abstención de China, el CdS autorizó "a los Estados Miembros que cooperan con el Gobierno de Kuwait para que, a menos que el Iraq cumpla plenamente para el 15-I-1991 o antes las resoluciones que anteceden (...), utilicen todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la resolución 660 (1990) y todas las resoluciones pertinentes que las siguieron y para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región". Las operaciones militares llevadas a cabo por diversos Estados se extendieron hasta el 6-IV-1991, fecha en la que el Iraq aceptó cumplir las resoluciones del CdS y, en concreto, la resolución 687 (1991).

⁴⁹ A las acciones militares decididas por el CdS también se les aplican las normas del Derecho Internacional de los conflictos armados, que regulan el desarrollo de las operaciones y establecen derechos que tutelan a los combatientes y a la población civil. Según la sección 1.1 del Boletín del Secretario General de la ONU, de 6-VIII-1999, titulado "Observancia del Derecho Internacional humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas": "Los principios y normas fundamentales del Derecho Internacional humanitario establecidos en el presente boletín serán aplicables a las fuerzas de las Naciones Unidas cuando participen activamente en éstas como combatientes en situaciones de conflicto armado, en la medida de su participación y mientras dure ésta. Serán también aplicables en acciones coercitivas o en operaciones

Estados para someter a sus propias fuerzas a un mando extranjero⁵⁰. En la práctica, las Naciones Unidas se han valido de fuerzas que, no estando bajo la dirección de un órgano militar auxiliar del CdS, han permanecido bajo las órdenes de sus propios mandos nacionales, quienes han asegurado la disciplina militar y se han coordinado recíprocamente.

En varias ocasiones, el CdS ha autorizado a los Estados que han suministrado contingentes militares a utilizar la fuerza o, por retomar el eufemismo utilizado con frecuencia, a "utilizar todos los medios necesarios" para restablecer la paz y la seguridad internacionales⁵¹. La práctica de las autorizaciones para utilizar la fuerza se aleja de las disposiciones de la Carta. Debe, no obstante, considerarse conforme al espíritu, que no a la letra, de la Carta de San Francisco. Nada prohíbe al CdS que delegue en otros lo que él mismo tendría título válido para realizar directamente. La consecución del objetivo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, que constituye la responsabilidad principal del CdS, prevalece sobre la interpretación contraria, demasiado literal y formalista, de las normas pertinentes de la Carta que subordinan cualquier acción militar a la previa aplicación de las normas de la Carta relativas al Comité de Estado Mayor.

de mantenimiento de la paz cuando esté permitido el uso de la fuerza en legítima defensa".
Confr. NU, doc. ST/SGB/1999/13.

⁵⁰ Surgen, en consecuencia, grandes dudas acerca de si las disposiciones de la Carta sobre el Comité de Estado Mayor han dejado de estar en vigor.

⁵¹ La autorización para "utilizar todos los medios necesarios" se contiene en las resoluciones 678 (1990), 794 (1992), 816 (1993) y 940 (1994), citadas previamente y relativas, respectivamente, a las crisis de Kuwait, de Somalia, de Bosnia-Herzegovina y de Haití. Con la resolución 770 (1992), de 13-VIII-1992, el CdS, por mayoría (12 votos a favor y las 3 abstenciones de China, India y Zimbabwe), "inst(ó)" a los Estados a adoptar, a título nacional o en el marco de organizaciones o acuerdos regionales, "todas las medidas necesarias" para facilitar, en coordinación con la ONU, el suministro de asistencia humanitaria a Sarajevo y a todas las demás partes de Bosnia-Herzegovina en que sea necesario. En el caso de Ruanda, el CdS, profundamente preocupado por la continuación de las matanzas sistemáticas y generalizadas de la población civil y "determinando que la magnitud de la crisis humanitaria en Ruanda constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales", autorizó mediante la resolución 929 (1994) de 22-VI-1994, adoptada por mayoría (10 votos a favor y las 5 abstencio-

Debe subrayarse que la acción desarrollada por algunos Estados sobre la base de una autorización del CdS permanece en todo caso sometida al control del órgano autorizante y no podrá sobrepasar los límites y los objetivos indicados en la propia autorización. Además, el propio contenido de una autorización para utilizar la fuerza, que constituye una hipótesis excepcional respecto de la regla general de que la solución de las controversias internacionales deba realizarse por medios pacíficos, tiene que interpretarse en sentido restrictivo. La autorización para utilizar la fuerza no puede por lo tanto deducirse implícitamente de una resolución que emplee términos ambiguos, ni de una resolución que se limite a determinar la existencia de una amenaza a la paz y la seguridad internacionales o a condenar una determinada acción llevada a cabo por un Estado o a establecer sanciones, sin mencionar sin embargo el desarrollo de una acción militar. Para que los Estados resulten autorizados para utilizar la fuerza armada es necesaria la existencia de una decisión del CdS, que lo prevea en términos específicos y explícitos, aunque sea bajo la forma del eufemismo habitual de la "autorización para utilizar todos los medios necesarios".

En una sumaria visión de conjunto⁵², cabe destacar que, en los últimos 16 años, el Capítulo VII de la Carta se ha aplicado, con mayor o menor intensidad, en una variedad de supuestos importantes. Ello sin duda diferencia la práctica del CdS al cumplir su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales respecto de los primeros 45 años de vida de la ONU. En este sentido, cabe considerar que, desde 1990, sí se ha producido un renacimiento del CdS en la praxis internacional.

nes de Brasil, China, Nigeria, Nueva Zelanda y Pakistán), a los Estados Miembros que cooperaban con el Secretario General de las Naciones Unidas, a ejecutar una operación dirigida a proteger a las personas en peligro y a utilizar "todos los medios necesarios" para alcanzar tales objetivos humanitarios.

⁵² Vid. entre otros: Abellán Honrubia, V., "La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales por el CdS de las Naciones Unidas: fundamento jurídico y discrecionalidad política". En: *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al profesor M. Díez de Velasco*, Madrid, 1993, pp. 3 y ss.; Bermejo García, R., "La acción de las Naciones Unidas ante los recientes conflictos internacionales: crisis y perspectivas". En: *Reflexiones tras un año de crisis*, Valladolid, 1996, pp. 107 y ss.; Cardona Llorens, J., "Nuevo Orden Mundial y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales", *CDIVG*, 1993, pp. 215 y ss.; *ibíd.*, "La

IV | El sometimiento del poder al Derecho

Junto al renacimiento del CdS experimentado desde 1990, no cabe sino reconocer que, también en este período, se han producido diversos acontecimientos en los que algún Miembro permanente del CdS ha utilizado la fuerza armada en las relaciones internacionales al margen de las disposiciones de la Carta de San Francisco. Ello ha generado graves dudas sobre la capacidad del CdS de impedir a los sujetos más fuertes utilizar la fuerza para hacer valer sus propios derechos (cuando existan) o intereses. Dudas que afectan a la viabilidad jurídica del mecanismo de seguridad colectiva previsto en la Carta de San Francisco y que, en definitiva, cuestionan el carácter jurídico del ordenamiento internacional. Entre estos acontecimientos recientes cabe recordar los siguientes:

Aunque la autorización contenida en la resolución 678 (1990), de 29-XI-1990, para utilizar la fuerza contra Iraq se agotó el 6-IV-1991, cuando Iraq aceptó cumplir las resoluciones del CdS y, en concreto, la resolución 687 (1991), de 3-IV-1991, tras esta fecha ha tenido lugar una serie de bombardeos sucesivos sobre Iraq que difícilmente pueden considerarse como usos legítimos de la fuerza conforme al Derecho Internacional. El primer ataque de la post-guerra se produjo el 26-VI-1993, día en el que los Estados Unidos lanzaron veintitrés misiles contra la sede de los servicios secretos del Iraq, en Bagdad, causando también la muerte de civiles

aplicación de medidas que implican el uso de la fuerza armada por el CdS para hacer efectivas sus decisiones", *Redi*, 1995, pp. 9 y ss.; Carrillo Salcedo, J. A., "El CdS y el mantenimiento de la paz: aspectos recientes", *CDIWG*, 1992, pp. 15 y ss.; Dupuy, P. M., "Sécurité collective et organisation de la paix", *RGDIP*, 1993, pp. 617 y ss.; DUPUY, R.-J., (ed.), *Le développement du rôle du Conseil de Sécurité. Peace-keeping and peace-building, Colloque de La Haya, 21-23 juillet 1992*, La Haya, 1993; Fernández De Casadevante Romani, C., "El poder y el Derecho en las Naciones Unidas: la discrecionalidad del CdS". En: C. Fernández de Casadevante; F. J. Quel, (eds.), *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, Barcelona, 1997, pp. 40 y ss.; Freudenschuss, "Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council", *EJIL*, 1994, pp. 492 y ss.; Gutiérrez Espada, C., "El sistema de seguridad colectiva en los albores del siglo XXI (o el cuento de la bella durmiente)". En: *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Madrid, 1996; Rubio Pérez, E. M., *El sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas*, Murcia, 1999; SFDI, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, 1995; Stern, B., "L'évolution du rôle des Nations

que se encontraban en las proximidades del objetivo. Los Estados Unidos calificaron esta acción como un supuesto de legítima defensa para “prevenir” un atentado contra la vida del ex-presidente estadounidense George Bush (padre), que jamás se produjo, pero que se debería haber producido aproximadamente dos meses antes del bombardeo con motivo de la visita del presidente americano a Kuwait (es decir, el 14-IV-1993). En la reunión del CdS de 27-VI-1993 en la que se debatió esta cuestión, la representante de los Estados Unidos, Sra. Albright, se expresó de la siguiente forma:

Durante la guerra del Golfo Pérsico e inmediatamente después, el Gobierno de Saddam Hussein, a través de sus medios de información controlados, indicó que el Iraq perseguiría y castigaría al Presidente Bush incluso después de que éste concluyera su mandato. Desde entonces, varias fuentes de inteligencia clasificadas apoyan la conclusión a que ha llegado nuestra investigación, de que el Gobierno del Iraq ordenó este ataque terrorista contra el Presidente Bush.

Según todas las pruebas de que disponen nuestros servicios de inteligencia, estamos plenamente convencidos de que el Gobierno del Iraq ordenó este ataque terrorista contra el Presidente Bush.

Según todas las pruebas de que disponen nuestros servicios de inteligencia, estamos plenamente convencidos de que el Gobierno del Iraq, a sus niveles más elevados, ordenó a sus servicios de inteligencia que realizaran un intento de asesinato contra el Presidente Bush.

Como indicó anoche el Presidente Clinton, éste fue un ataque directo contra los Estados Unidos, un ataque que requería una respuesta directa de los Estados Unidos.

Unies dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales”. En: *International Law as a language for International Relations*, The Hague-Boston-London, 1996, pp. 58 y ss.; Villar Y Ortiz De Urbina, F., “El sistema de mantenimiento de la Paz de la ONU cincuenta años después de su creación”, *CED*, 2, 1995, pp. 25 y ss.

En consecuencia, el Presidente Clinton ordenó ayer a las fuerzas armadas de los Estados Unidos que realizaran una operación militar contra el cuartel general de los servicios de inteligencia iraquíes en Bagdad. Respondimos directamente, como teníamos derecho a hacer con arreglo al Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, que dispone el ejercicio de legítima defensa en casos como éste. Nuestra respuesta ha sido proporcional y dirigida contra un objetivo vinculado directamente a la operación contra el Presidente Bush. Estaba diseñada para causar daños a la infraestructura terrorista del régimen iraquí, reducir su capacidad de fomentar el terrorismo y disuadir futuros actos de agresión contra los Estados Unidos⁵³.

Obviamente, el artículo 51 de la Carta no justifica este tipo de acción como legítima defensa, pues requiere la existencia de un ataque armado previo. Tampoco parece de sentido común alegar la legítima defensa para prevenir la tentativa de una agresión en el pasado que no llegó a cometerse. En todo caso, que el CdS asumiese y tolerase este uso de fuerza bajo una cobertura inexistente de legítima defensa vuelca de inmediato las críticas hacia el propio CdS, que se configura como un mecanismo de seguridad colectiva a favor de los Estados fuertes y en contra de los débiles⁵⁴.

El segundo capítulo (continuado en el tiempo) del serial de la post-guerra del Iraq comenzó a escribirse en diciembre de 1998 (y en otras ocasiones sucesivas), con los bombardeos aéreos del Iraq por el Reino Unido y los Estados Unidos de América⁵⁵. Estos bombardeos deben considerarse como acciones militares realizadas en violación de la Carta, pues no existió ninguna autorización específica para ello por parte del CdS. Los bombardeos se debieron a la oposición del Iraq a las operaciones de inspección y verificación de la destrucción de armamentos encargadas a la UNSCOM y al Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), de conformidad con la ya citada resolución 687 (1991), de 3-IV-1991, del CdS. Estas operaciones fueron suspendidas en diciembre de

⁵³ NU, doc. S/PV.3245, p. 6, párs. 2-5.

⁵⁴ Vid. entre otros: Condorelli, "A propos de l'attaque américaine contre l'Irak du 26 juin 1993: Lettre d'un professeur désemparé aux lecteur du JEDI", *EJIL*, 1994, pp. 134 y ss.; Gray, "After the Ceasefire: Iraq, the Security Council and the Use of Force", *BYIL*, 1994, pp. 135 y ss.; Reisman, "The Raid on Baghdad: Some Reflections on its Lawfulness and Implications", *EJIL*, 1994, pp. 134 y ss.

⁵⁵ Vid. entre otros: Lobel; Ratner, "Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to

1998, cuando se retiró a los inspectores ante la inminencia del ataque militar. Previamente Iraq había manifestado una escasa predisposición para afrontar las obligaciones de cooperación en materia de desarme, como lo demuestran las resoluciones del CdS 1115 (1997), de 21-VI-1997, con la que se condenó unánimemente la reiterada negativa del Iraq a permitir el acceso para su inspección de los lugares designados por la UNSCOM; y la 1137 (1997), de 12-XI-1997, con la que se decidió unánimemente que los Estados debían impedir sin demora la entrada y el tránsito de sus territorios de todos los funcionarios iraquíes y miembros de las Fuerzas Armadas del Iraq responsables de los incumplimientos en cuestión⁵⁶. Posteriormente se alcanzó un Memorando de entendimiento, firmado el 23-II-1998 por el Viceprimer Ministro del Iraq y el Secretario General de la ONU y aprobado por el CdS con la resolución 1154 (1998), de 2-III-1998, adoptada

Use Force, Cease-fires and Iraqi Inspection Regime", *AJIL*, 1999, pp. 124 y ss.; Thouvenin, "Le jour le plus triste pour les Nations Unies - Les frappes anglo-américaines de décembre contre l'Iraq", *AFDI*, 1998, pp. 209 y ss.; Villani, "La nuova crisi del Golfo e l'uso della forza contro l'Iraq", *RDI*, 1999, pp. 451 y ss.

⁵⁶ Pese a la obstrucción iraquí al desarrollo de estas operaciones de inspección y verificación del desarme, las mismas fueron muy provechosas, aunque no definitivas. Según informó el Sr. Hans Blix, Director Ejecutivo de la UNMOVIC: "la aplicación de la resolución 687 (1991) logró resultados considerables en materia de desarme. Se ha reconocido que con arreglo a esta resolución se destruyeron más armas de destrucción en masa que durante la Guerra del Golfo: grandes cantidades de armas químicas fueron destruidas antes de 1994, bajo la supervisión de la UNSCOM. Aunque el Iraq sostiene, con escasas pruebas, que en 1991 destruyó unilateralmente todas las armas biológicas, no cabe duda de que, en 1996, la UNSCOM destruyó importantes instalaciones de producción de armas biológicas. La vasta infraestructura nuclear fue destruida y el OIEA sacó el material fisionable del Iraq". Por su parte, el Sr. Mohamed ElBaradei, Director General del OIEA, informó en los siguientes términos: "es importante recordar lo que se consiguió con las inspecciones que llevamos a cabo de 1991 a 1998, en cumplimiento del mandato que nos encomendó el CdS de eliminar el programa de armas nucleares del Iraq. En septiembre de 1991, el OIEA incautó en el Iraq documentos que demostraban el alcance de su programa de armas nucleares. A finales de 1992, habíamos destruido, trasladado o inutilizado en gran medida todas las instalaciones y equipamientos iraquíes pertinentes a la fabricación de armas nucleares. Confiscamos el material iraquí susceptible de ser utilizado para armas nucleares —uranio altamente enriquecido y plutonio— y a principios de 1994 lo habíamos sacado del país. Para diciembre de 1998, cuando se suspendieron las inspecciones debido a la inminencia de un ataque militar, teníamos plena con-

por unanimidad. En el Memorando⁵⁷, la ONU confirmó la obligación de todos los Estados Miembros de respetar la soberanía y la integridad territorial del Iraq, mientras que éste último aceptó, por su parte, permitir a la UNSCOM y al OIEA el acceso inmediato, sin condiciones ni restricciones, para verificar, con procedimientos especiales de inspección, 8 sitios (denominados "sitios presidenciales"). Como consecuencia de ulteriores faltas de cooperación por parte del Iraq, el CdS adoptó la resolución 1205 (1998), de 5-XI-1998, en la que, además de condenar unánimemente el comportamiento del Iraq, afirmó que tal comportamiento había retrasado el momento en el que el CdS debía haber reexaminado la duración de las medidas impuestas al Iraq mediante la resolución 687 (1991).

Resulta evidente que las más que repetidas e innegables violaciones por parte del Iraq no eran de tal naturaleza como para consentir una acción unilateral tan grave como son los bombardeos aéreos, que no habían sido específicamente autorizados por el CdS y que causaron la pérdida de vidas humanas entre la población civil. La justificación de estos bombardeos proporcionada por el Reino Unido y por los Estados Unidos durante las discusiones llevadas a cabo en el CdS el 16-XII-1998, son del todo inconsistentes⁵⁸. Según esta justificación, criticada por otros Estados,

fianza de que no habíamos pasado por alto ningún componente importante del programa nuclear del Iraq". Estos extractos de los informes de los inspectores ante el CdS se encuentran en NU, doc. S/PV.4692, p. 3, párr. 4 y p. 9, párr. 9, respectivamente.

⁵⁷ NU, doc. S/1998/166.

⁵⁸ En nombre del Reino Unido, Sir Jeremy Greenstock afirmó que: "Hay una clara base jurídica para la acción militar en las resoluciones aprobadas por el CdS. En la resolución 1154 (1998) se afirma claramente que toda violación por parte del Iraq de su obligación de permitir un acceso irrestricto a la UNSCOM y al OIEA tendría las más graves consecuencias. Eso fue tres resoluciones y nueve meses atrás. En la resolución 1205 (1998) se establece que la decisión del Iraq de 31-X-1998 de suspender su cooperación con la UNSCOM constituyó una flagrante violación de la resolución 687 (1991), en la que se estipulaban las condiciones para la cesación del fuego de 1991. Con esa resolución, por lo tanto, el CdS implícitamente revivió la autorización para utilizar la fuerza que había sido otorgada en la resolución 678 (1990)". Confr. NU, doc. S/PV.3955, p. 7, párr. 2. El Sr. Burleigh, en nombre de los Estados Unidos de América, señaló que: "Después de que el Iraq violara en forma reiterada, flagrante y material las obligaciones contraídas en virtud de las resoluciones 687 (1991), 707 (1991), 715 (1991),

la violación por parte del Iraq de la resolución 687 (1991), de 3-IV-1991, implicaba una especie de reviviscencia de la autorización para utilizar "todos los medios necesarios" prevista en su momento en la resolución 678 (1990), de 29-XI-1990, es decir, la resolución que había autorizado la intervención militar para liberar a Kuwait de la ocupación iraquí. En realidad, desde el 6-IV-1991, tras la aceptación por parte del Iraq de las condiciones impuestas por la resolución 687 (1991); de 3-IV-1991, se produjo un cese el fuego definitivo, que dejaba sin contenido cualquier autorización precedente del uso de la fuerza. En todo caso, que el CdS resultase incapaz de impedir (y de condenar) a los autores de estos bombardeos no autorizados, de nuevo vuelca de inmediato las críticas hacia el propio CdS. La incapacidad del CdS de zanjar por medios pacíficos una controversia sobre el alcance de sus propias resoluciones y de tolerar que los Estados más fuertes se conviertan unilateralmente en los intérpretes (y ejecutores) de sus propias resoluciones, contribuyen a configurar al CdS como un mecanismo de seguridad colectiva a favor de los Estados fuertes y en contra de los débiles.

Otros dos acontecimientos recientes, relacionados con la institución de la legítima defensa, contribuyen también a cuestionar la capacidad del CdS para cumplir su objetivo principal de mantener la paz y la seguridad internacionales. El primero se produjo el 20-VIII-1998, cuando submarinos estadounidenses que se encontraban en el Mar Rojo y en el Mar Árabe dispararon sus misiles contra un campo de adiestramiento paramilitar en Afganistán (por considerarlo como "campamentos terroristas de adiestramiento y base en Afganistán") y contra una planta química en Sudán (por considerarla como "una instalación que se usa para producir armas químicas en Sudán", "la cual producía un ingrediente esencial del gas neurotóxico"). Según los Estados Unidos, ambos objetivos estaban vinculados a grupos de terroristas islámicos, en concreto al grupo liderado por Osama Bin Laden. Estos grupos eran sospechosos de haber organizado los gravísimos atentados que, el 7-VIII-1998, golpearon a las emba-



1154 (1998), 1194 (1998), 1205 (1998) y otras resoluciones del CdS, además de no haber cumplido con sus propios compromisos, la coalición ejerció hoy la autoridad que el CdS, mediante su resolución 678 (1990), otorga a los Estados Miembros para que empleen todos los medios necesarios para asegurarse de que el Iraq acate las resoluciones del CdS y para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región". *Ibid.*, p. 10, pár. 4.

jadas estadounidenses en Nairobi (Kenia) y en Dar es Salaam (Tanzania), causando la muerte de casi trescientas personas. El embajador de Estados Unidos ante la ONU, Sr. Bill Richardson, justificó la acción estadounidense de la siguiente forma:

De acuerdo con el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, deseo, en nombre de mi Gobierno, informar que Estados Unidos ha ejercido su derecho a la defensa propia al responder a una serie de ataques armados contra embajadas estadounidenses y ciudadanos estadounidenses. (...)

Al hacerlo así, Estados Unidos ha actuado de conformidad con el derecho a la defensa propia confirmada por el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Los blancos atacados y el momento y método del ataque fueron cuidadosamente escogidos para minimizar los riesgos de daño secundario a civiles y para cumplir con el Derecho Internacional, inclusive las reglas de necesidad y proporcionalidad⁵⁹.

Contra este uso de la fuerza en legítima defensa protestó Pakistán, señalando que los misiles disparados por los Estados Unidos contra Afganistán habían sobrevolado el territorio pakistaní, sin que los Estados Unidos le hubiesen solicitado su autorización previa. Más grave fue la protesta de Sudán, quien calificó como "acto de agresión" el ataque con misiles de los Estados Unidos, precisando que la planta química bombardeada era utilizada, en realidad, para la producción de medicamentos⁶⁰. Obviamente, el uso de la fuerza en legítima defensa no justifica ni la violación del espacio aéreo soberano de un tercer Estado ni, mucho menos, el bombardeo de una planta de medicamentos incluida en el Programa de las Na-

⁵⁹ NU, doc. S/1998/780: Carta, de 20-VIII-1998, dirigida al Presidente del CdS por el Representante Permanente de los Estados Unidos de América ante las Naciones Unidas. Véase igualmente la Declaración, de 20-VIII-1998, del Presidente de los Estados Unidos, Sr. Clinton, efectuada en la Escuela Primaria Edgartown Martha's Vineyard, Massachusetts y el Mensaje radial, de 22-VIII-1998, del Presidente de los Estados Unidos, Sr. Clinton, a la Nación. Estos tres textos están disponibles en la dirección de Internet «<http://www.usia.gov>». Véase además la Declaración emitida por el Presidente de los Estados Unidos, Sr. Clinton, reproducida en *ILM*, 1999, p. 162.

⁶⁰ El ataque, en consecuencia, lejos de "minimizar los riesgos de daño secundario a civiles", los había maximizado hasta dimensiones inimaginables, dada la gran dependencia de esta exten-

ciones Unidas de ayuda a África. Las palabras del Ministro de Asuntos Exteriores del Sudán, Sr. Gobrial Roric son, a la vez que elocuentes, una buena muestra de lo mínimo que se puede exigir conforme a Derecho:

Tengo el honor de comunicarle que el jueves 20-VIII-1998, a las 19'30 horas, mi país fue víctima de una agresión aérea de los Estados Unidos realizada con misiles contra la fábrica de medicamentos de uso humano y veterinario 'Al-Shifa', situada en la zona industrial de la ciudad de Jartum...

El sitio que fue objeto de la agresión es una fábrica de medicamentos de uso humano y veterinario, de propiedad totalmente privada, financiada por inversores del Sudán y el banco comercial del Mercado Común de África Meridional y Oriental. Su producción atiende más del 50% de las necesidades del Sudán en materia de medicamentos de uso humano, en particular de medicamentos absolutamente esenciales, y exporta una parte de su producción a algunos países vecinos...

Las afirmaciones que figuran en los comunicados de los Estados Unidos, según las cuales la fábrica sería de propiedad de Osama Ben Laden y que fabricaría armas químicas y gases nocivos utilizados con fines terroristas son acu-

sa región del continente africano de los medicamentos humanos y veterinarios producidos por esta fábrica. En la Carta citada del Sr. Bill Richardson, se lee que: "Mi Gobierno ha obtenido de una diversidad de fuentes fiables información convincente en el sentido de que la organización de Osama Bin Laden es responsable de los devastadores atentados dinamiteros del 7-VIII contra las embajadas estadounidenses en Nairobi, Kenia, y en Dar es Salaam, Tanzania. Estos atentados resultaron en las muertes de 12 ciudadanos norteamericanos y más de 250 personas más, al igual que numerosos heridos graves y considerable daño a la propiedad. La organización de Bin Laden mantiene una extensa red de campamentos, arsenales, instalaciones de adiestramiento y abastecimiento en Afganistán, e instalaciones de apoyo en Sudán, que han sido y siguen siendo usadas para montar ataques terroristas contra objetivos norteamericanos. Estas instalaciones incluyen una en la que se han producido armas químicas". Sobre la importancia de las pruebas al decidir sobre quién se utiliza la fuerza armada en legítima defensa, véase el reciente Fallo de la CIJ de 6-XI-2003 en el *asunto relativo a las plataformas petrolíferas*. En este asunto, al no poder probar los Estados Unidos que los ataques previos contra sus buques con misiles (pár. 61) o con minas (pár. 78) fuesen obra de Irán, llevó a la CIJ a concluir que: "*the actions carried out by the United States forces against Ira-*

saciones completamente falsas y el Gobierno de los Estados Unidos de América no posee ningún elemento probatorio en tal sentido. Asimismo, el Gobierno de los Estados Unidos, que no mantiene relaciones diplomáticas con el Sudán, nunca formuló la menor duda respecto de esa fábrica por vía diplomática, pese a sus acusaciones reiteradas e infundadas respecto del Sudán. Están a su disposición todas las informaciones relativas a los propietarios de la fábrica y sobre el carácter de su producción, y el Gobierno del Sudán está plenamente dispuesto a presentar al CdS y a quien reciba un mandato de éste la información necesaria y está dispuesto también a recibir la visita de una misión del CdS sobre el terreno y que examine los documentos pertinentes, a fin de estudiar los hechos en todos sus aspectos...

El comportamiento del Gobierno norteamericano, que consiste en acusar y condenar y luego sancionar a los países soberanos en su propio territorio, sin consultar a la comunidad internacional, es un comportamiento peligroso que constituye una violación flagrante de la Carta de las Naciones Unidas. Esta manera de proceder se inspira en la ley de la jungla, según la cual la fuerza es la ley y cada Estado aplica el Derecho a su manera, lo cual no puede más que amenazar la paz y la seguridad internacionales...

Habida cuenta de lo expresado, el Sudán pide al CdS que asuma sus responsabilidades, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, y condene esta agresión cobarde y bárbara, y haga recaer en el Gobierno norteamericano toda la responsabilidad de las consecuencias de esta agresión, ya sea de las pérdidas materiales o humanas, y que adopte las medidas deseadas para evitar que se reiteren esos ataques. El Gobierno del Sudán pide que se convoque con urgencia una reunión del CdS para examinar este asunto, enviar al lugar una misión de investigación técnica encargada de determinar los hechos relacionados con las acusaciones de los Estados Unidos y para tomar todas las medidas necesarias para evitar que dichos ataques no se repitan y garantizar la seguridad de mi país⁶¹.

nian oil installations on 19 October 1987 and 18 April 1988 cannot be justified, (...) as being measures necessary to protect the essential security interests of the United States, since those actions constitute recourse to armed force not qualifying, under international law on the question, as acts of self-defence". I.C.J. Reports, 2003, pág. 78.

⁶¹ Carta de fecha 21-VIII-1998 dirigida al Presidente del CdS por el Ministro de Relaciones Ex-

El ejercicio por los Estados Unidos del derecho de veto para impedir que el CdS llegase siquiera a discutir la pacífica petición del Sudán, con la consiguiente incapacidad del CdS para respaldar la petición de Sudán de que se crease una comisión de investigación para determinar la naturaleza y las actividades de la planta química bombardeada⁶², contribuye también a configurar al CdS como un mecanismo de seguridad colectiva a favor de los Estados fuertes y en contra de los Estados débiles.

El segundo acontecimiento fue la reacción del CdS a los graves atentados terroristas del 11-IX-2001 en Nueva York, Washington, D.C., y Pennsylvania. Al día siguiente de los atentados, cuando todavía no se disponían de pruebas sobre su autoría⁶³, el CdS adoptó la resolución 1368 (2001), de 12-IX-2001, en la que tras calificar a los actos de terrorismo como amenazas a la paz y la seguridad internacionales, reconoció el "de-



teriores del Sudán, anexa a NU, doc. S/1998/786: Carta de fecha 21-VIII-1998 dirigida al Presidente del CdS por el Representante Permanente del Sudán ante las Naciones Unidas. En esta petición insistió el Sudán al día siguiente, al afirmar que: "Habida cuenta de los hechos mencionados, reitero que las afirmaciones norteamericanas carecen de fundamento y, en nombre del Gobierno del Sudán, pido de nuevo al CdS por este medio que envíe al Sudán un equipo de verificación de los hechos a fin de que compruebe la índole de las actividades de la fábrica y analice los escombros, a fin de que determine si en su contenido hay algo que respalde las afirmaciones de los Estados Unidos. El equipo de verificación podría también comunicarse con los países y las empresas en los cuales la fábrica había adquirido sus equipos y su maquinaria, a fin de que conozca las características científicas y las capacidades de producción de esos equipos y esa maquinaria". Confr. Carta de fecha 22-VIII-1998, dirigida al Presidente del CdS por el Ministro de Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores del Sudán, anexa a NU, doc. S/1998/792: Carta de fecha 22-VIII-1998, dirigida al Presidente del CdS por el Representante Permanente del Sudán ante las Naciones Unidas.

⁶² Apenas una semana antes de que se llevase a cabo el ataque estadounidense, con la resolución 1189 (1998), de 13-VIII-1998, el CdS había "encomiado la reacción de los Gobiernos de los Estados Unidos de América, Kenya y Tanzania ante los ataques terroristas perpetrados con bombas en Kenya y Tanzania", instando además "...a todos los Estados e instituciones internacionales a que ofrezcan su cooperación, apoyo y asistencia a las investigaciones actualmente en curso en los Estados Unidos, Kenya y Tanzania para capturar a los autores de esos actos cobardes y criminales y entregarlos rápidamente a la justicia".

⁶³ Sobre la importancia de las pruebas al decidir sobre si la fuerza armada se utiliza en legítima

recho inmanente de legítima defensa individual o colectiva, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas". Ambas aseveraciones fueron confirmadas en la resolución 1373 (2001), de 28-IX-2001, en la que el CdS adoptó una serie de medidas obligatorias para todos los Estados Miembros con el fin de reforzar la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo. Los debates en el seno del CdS demuestran que quizás fue ésta la ocasión en la que la totalidad de los miembros del CdS se mostraron más dispuestos a apoyar cualquier propuesta de acción y sanción que planteasen los Estados Unidos como reacción a los atentados del 11-IX-2001⁶⁴. Sin embargo, los Estados Unidos, con el apoyo del Reino Unido, optaron por utilizar la fuerza armada en legítima defensa colectiva contra Afganistán, en lugar de acudir al mecanismo de seguridad colectiva previsto en la Carta de San Francisco:

Los Estados Unidos, invocando su derecho de legítima defensa en virtud del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, declararon que se realizaría una campaña contra el terrorismo internacional cuyos objetivos serían aquellos que dieran abrigo y apoyo a los terroristas, tanto como los propios terroristas. El 15 de septiembre designaron a Osama Bin Laden como el principal sospechoso en relación con las atrocidades del 11 de septiembre. Aunque los talibanes ofrecieron sus condolencias por los ataques terroristas, negaron la participación de Osama Bin Laden y mantuvieron su negativa a cumplir las resoluciones del CdS, pese a los repetidos intentos, inclusive por parte del Pakistán, que también aceptó que había pruebas concluyentes que vinculaban a Bin Laden con los ataques, de persuadirles de que lo entregaran...

El 7 de octubre, la coalición dirigida por los Estados Unidos lanzó ataques aéreos contra objetivos de los talibanes en el Afganistán. Los ataques, dirigidos contra la capacidad aérea de los talibanes, hicieron blanco primero en la base de mando del aeropuerto de Kandahar, así como en campamentos de los que se sospechaba que servían de entrenamiento para terroristas y en otros lugares. Desde entonces han continuado los ataques aéreos y algunas operaciones terrestres llevadas a cabo por fuerzas especiales. Como los talibanes

defensa, véase el reciente Fallo de la CIJ, de 6-XI-2003, en el *asunto relativo a las plataformas petrolíferas*.

⁶⁴ NU, doc. S/PV.4370, de 12-IX-2001.

seguían negándose a entregar a Bin Laden, se declaró que los objetivos de guerra de la coalición incluía la expulsión del poder de los talibanes⁶⁵.

La invasión y ocupación de Afganistán por los ejércitos de los Estados Unidos y del Reino Unido difícilmente pueden calificarse como un ejemplo de utilización de la fuerza armada que fuera inmediata, proporcional y necesaria para repeler, por *mor* de la legítima defensa, el ataque armado, cualquiera que fuese éste, realizado por Afganistán. El hecho de que a partir de la resolución 1386 (2001), de 20-XII-2001, el CdS comenzase a adoptar medidas sobre la situación en Afganistán⁶⁶, no esconde que, en la gestión de esta crisis, el CdS realizó una dejación gravísima de sus responsabilidades primordiales, invirtiendo el orden lógico y la se-

⁶⁵ NU, doc. A/56/681 - S/2001/1157 (6-XII-2001): *Informe del Secretario General. La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*, pp. 6-7, párs. 36, 39 y 41.

⁶⁶ Tras la caída de los talibanes en el otoño de 2001, el CdS dio su apoyo vigoroso e incondicional, expresado en diversas resoluciones, a los esfuerzos de la ONU, y especialmente al Representante Especial del Secretario General, Sr. Lakhdar Brahimi, para la formación de un nuevo gobierno representativo en el Afganistán. El hecho más destacado de estas gestiones fue el Acuerdo de Bonn, de 5-XII-2001, en el que entre otras cosas se estipularon disposiciones para el establecimiento de una Autoridad Provisional de Gobierno en el Afganistán el 22-XII-2001. A fin de prestar asistencia en la adopción de medidas de seguridad en Kabul y zonas circundantes, con la resolución 1386 (2001), de 20-XII-2001, tras determinar que "la situación en el Afganistán sigue constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales", el CdS autorizó "el establecimiento (...) de una Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (FIAS)". El CdS también refrendó la reestructuración de las operaciones de la ONU en el Afganistán y la constitución de la Misión de las Naciones Unidas de Asistencia para el Afganistán. Cabe destacar que, en una sesión de emergencia de la *Loya Jirga*, celebrada en junio de 2002, se eligió al Sr. Hamid Karzai como Presidente del Afganistán y se estableció una Administración Provisional de Gobierno del Afganistán hasta tanto se reestablezcan las instituciones gubernamentales permanentes. Además, con la resolución 1390 (2002), de 16-I-2002, el CdS reorientó las medidas financieras de sanción impuestas al Afganistán, levantándolas, al tiempo que expresó su determinación de responder a la amenaza planteada por *Al-qaida* y los talibanes contra la paz y la seguridad internacionales y, en consecuencia, decidió que todos los Estados debían adoptar una serie de medidas en relación con Osama Bin Laden, los miembros de *Al-qaida* y los talibanes y otras personas con ellos asociados: incluida la congelación sin demora de sus recursos económicos; que se les impida

cuencia temporal del mecanismo de seguridad colectiva previsto en la Carta de San Francisco. El artículo 51 de la Carta permite el ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa "hasta tanto que el CdS haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales". No prescribe, sin embargo, que el CdS deba esperar para adoptar estas medidas a que los Estados previamente ejerzan la fuerza en legítima defensa. Actuaciones similares contribuyen a engrosar las críticas al CdS, por dejación de sus responsabilidades principales a favor de los Estados más fuertes y en contra de los Estados más débiles⁶⁷.

Casos como los indicados, en los que algunos Estados han utilizado la fuerza armada en contradicción evidente o latente con las disposiciones de la Carta, se produjeron también con anterioridad a 1990. Todos ellos, sin embargo, fueron explicados por los Estados implicados con argumentaciones que, aun cuando muy dudosas o poco creíbles desde la perspectiva de los hechos concretos, los reconducían siempre a hipótesis o a justificaciones excepcionales previstas por el propio sistema vigente del Derecho Internacional y compatible con el mismo (presunta legítima defensa o concepción amplia o elástica de la legítima defensa; presunta reviviscencia de las resoluciones del CdS o interpretación amplia o elástica de las resoluciones del CdS). Con grandes dosis de benevolencia, estas sutiles justificaciones del uso de la fuerza se podían considerar no tanto como una infracción de la norma, sino como una confirmación práctica de la existencia consuetudinaria de la norma que prohíbe el recurso al uso o a la amenaza del uso de la fuerza armada⁶⁸.

la entrada en su territorio o el tránsito por él; y que se les impida el suministro, la venta y la transferencia de armas y material conexo a estas personas.

⁶⁷ Vid. el coloquio "El orden internacional tras los atentados del 11-IX-2001" en *REDI*, 53, 2001, pp. 125 y ss., así como Carrillo Salcedo, J. A., "¿Están vigentes los principios de la Carta de las Naciones Unidas?", *CED*, 7, 2003, pp. 35 y ss.; Gutiérrez Espada, C., "¿No cesaréis de citarnos leyes viendo que ceñimos espada?", *ADI*, 17, 2001, pp. 25 y ss.; etc.

⁶⁸ En un conocido pasaje de su Fallo de 27-VI-1986 en el asunto *relativo a las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*, la CIJ sostuvo que: *It is not to be expected that in the practice of States the application of the rules in question should have been perfect, in the sense that States should have refrained, with complete consistency, from the use of force or from intervention in each other's internal affairs. The Court does not consider that, for a rule to be established as customary, the corresponding practice must be in absolutely rigorous conformity with the*

Sin embargo, la práctica reciente demuestra también la existencia de, al menos, otros dos casos en los que no resulta posible aplicar estas dosis de benevolencia extrema.

Los bombardeos de Yugoslavia, Kosovo incluido

En el primero de estos casos se utilizó la fuerza armada contra un Estado Miembro de la ONU, Yugoslavia, por parte de una coalición formada por, al menos, 10 Estados Miembros de la OTAN (Alemania, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, Portugal y Reino Unido), sin que existiese ninguna autorización previa del CdS. Se trata de la intervención armada llevada a cabo con motivo del conflicto interno entre las fuerzas militares de Yugoslavia y los movimientos independentistas albaneses de Kosovo, un territorio perteneciente a Yugoslavia pero habitado mayoritariamente por población albanesa⁶⁹. Este conflicto interno se caracterizó por el uso indiscriminado de la fuerza por parte del ejército y de las milicias de seguridad yugoslavas; por las numerosas víctimas ocasionadas entre la población civil; por el largo flujo de refugiados kosovares (más de 250.000 personas) hacia los Estados vecinos (Albania, Bosnia y Herzegovina y ex República Yugoslava de Macedonia) e incluso a otros países europeos; además del recurso a actos de terrorismo efectuados por las partes implicadas en el conflicto, incluidos los movimientos in-

rule. In order to deduce the existence of customary rules, the Court deems it sufficient that the conduct of States should, in general, be consistent with such rules, and that instances of State conduct inconsistent with a given rule should generally have been treated as breaches of that rule, not as indications of the recognition of a new rule. If a State acts in a way prima facie incompatible with a recognized rule, but defends its conduct by appealing to exceptions or justifications contained within the rule itself, then whether or not the State's conduct is in fact justifiable on that basis, the significance of that attitude is to confirm rather than to weaken the rule (I.C.J. Reports, 1986, p. 98, párr. 186).

El mensaje de Haile Selassie fue de nuevo recordado en el discurso del representante de Yugoslavia ante la ONU, Sr. Jovanovic, pronunciado el 24-III-1999, en el CdS con ocasión del inicio de la intervención militar de 10 Estados Miembros de la OTAN contra Yugoslavia: "Hace 65 años el Emperador Haile Selassie, cuyo país se hallaba sometido a la agresión de la Italia fascista --como lo está hoy la República Federativa de Yugoslavia a manos de la OTAN y de los Estados Unidos de América--, pasó a la historia con su exclamación profética de que la

dependentistas albaneses. Los bombardeos aéreos masivos de Yugoslavia a cargo de los 10 Estados Miembros de la OTAN comenzaron el 24-III-1999, tras el rechazo de Yugoslavia a suscribir el proyecto de acuerdo resultante de las negociaciones de Rambouillet para una solución política de la crisis⁷⁰, prolongándose durante once semanas.

En el caso de la crisis de Kosovo, resulta indiscutible que ninguna de las tres resoluciones del CdS sobre la situación en esta región yugoslava, adoptadas con anterioridad a la intervención militar de los 10 Estados Miembros de la OTAN, había dispuesto o autorizado el uso de la fuerza armada contra Yugoslavia⁷¹. De hecho, en ningún momento, ni antes ni

Sociedad de las Naciones y la paz internacional quedarían heridas de muerte si no se detenía la agresión. Las Naciones Unidas están ahora en una encrucijada, como lo estuvo entonces la Sociedad de las Naciones. Espero que esta vez las Naciones Unidas elijan el camino correcto". *Confr.* NU, doc. S/PV.3988, p. 15, párr. 9.

⁷⁰ Resulta realmente muy difícil imaginar que algún Estado soberano voluntariamente suscribiese las muy duras condiciones que se le imponían a Yugoslavia en el proyecto de acuerdo de Rambouillet de 23-II-1999, denominado "acuerdo provisional para la paz y el auto-gobierno en Kosovo" que, de haber sido aceptado, hubiese evitado la intervención militar en Yugoslavia de los 10 Estados Miembros de la OTAN. Este proyecto de acuerdo, que debería haber sido suscrito por Yugoslavia y por las dos entidades de Serbia y Kosovo, reenviaba a una reunión posterior; a celebrarse tres años después de su entrada en vigor; la solución definitiva de la cuestión de Kosovo. El proyecto de acuerdo invitaba al CdS a adoptar una resolución en el marco del Capítulo VII de la Carta en la que asumiese y adoptase sus contenidos, incluyendo el inmediato "*establishment of a multinational military implementation force in Kosovo. The Parties invite NATO to constitute and lead a military force to help ensure compliance with the provisions of this Chapter*" (capítulo 7, art. I.I.a). Aunque el proyecto de acuerdo afirmaba su respeto por la soberanía y la integridad territorial de Yugoslavia, durante el período provisional de tres años reconocía una serie de derechos a las fuerzas militares de la OTAN, a ejercer por todo el territorio yugoslavo (y no sólo en Kosovo): "*NATO personnel shall enjoy, together with their vehicles, vessels, aircraft, and equipment, free and unrestricted passage and unimpeded access throughout the Federal Republic of Yugoslavia, including associated airspace and territorial waters. This shall include, but not limited to, the right of bivouac, maneuver, billet, and utilization of any areas or facilities as required for support, training, and operations*" (capítulo 7, apéndice B, párr. 8).

⁷¹ Con la resolución 1160 (1998), de 31-III-1998, ya citada, el CdS acordó que los principios para la solución política y pacífica de la cuestión de Kosovo eran el respeto de la "integridad te-

después del inicio de la intervención militar en Yugoslavia, ninguno de los 10 Estados miembros de la OTAN, pese a que entre ellos figurasen tres de los cinco miembros permanentes del CdS, ni ningún otro Estado Miembro de la ONU, presentó siquiera un proyecto de resolución que contemplase la autorización del CdS para utilizar la fuerza (o las medidas necesarias) con el fin de acabar con la amenaza a la paz y a la seguridad internacionales que representaba la crisis de Kosovo. Es más, cinco de los 10 Estados Miembros de la OTAN que bombardearon Yugoslavia, que en ese momento eran miembros del CdS (Canadá, Estados Unidos, Francia, Holanda y Reino Unido), entre los que se encontraban tres de sus miembros permanentes, el 26-III-1999 votaron en contra del proyecto de resolución presentado por Belarús, la Federación Rusa y la India en el que se exigía el cese inmediato de las hostilidades y el retorno urgente a la me-

ritorial" de Yugoslavia; de "los derechos de los albaneses de Kosovo y de todos los que viven en Kosovo"; un "grado sustancialmente mayor de autonomía y de administración propia satisfactoria". Con la resolución 1199 (1998), de 23-IX-1998, adoptada por 14 votos a favor y la abstención de China, el CdS pidió que "cesen las hostilidades" y la apertura de "un diálogo significativo" entre las autoridades yugoslavas y los dirigentes albaneses de Kosovo; además del cese de las acciones de represión por parte de Yugoslavia "que afecte(n) a la población civil" y que "los dirigentes albaneses de Kosovo condenen todos los actos terroristas". Con la resolución 1203 (1998), de 24-X-1998, adoptada por 13 votos a favor y las 2 abstenciones de China y Rusia, el CdS, tras condenar "todo acto de violencia (realizado) por cualquiera de las partes" y afirmar "que la situación no resuelta en Kosovo constituye una amenaza constante para la paz y la seguridad en la región", pidió a las autoridades yugoslavas y a los dirigentes albaneses de Kosovo que cooperasen con "las actividades internacionales encaminadas a mejorar la grave situación humanitaria y prevenir la inminente catástrofe humanitaria". El CdS también hizo suyos y apoyó los acuerdos firmados el 15-X-1998 entre Yugoslavia y la OTAN y el 16-X-1998 entre Yugoslavia y la OSCE, "relativos a la verificación del cumplimiento (...) de los requisitos establecidos en su resolución 1199 (1998)" por parte de Yugoslavia y todas las demás partes implicadas en la crisis de Kosovo. También en esta resolución el CdS "subrayó la necesidad urgente" de que Yugoslavia y los dirigentes albaneses de Kosovo iniciasen "inmediatamente un diálogo serio sin condiciones previas y con participación internacional, y de acuerdo con un calendario preciso que conduzca al fin de la crisis y a una solución política negociada de la cuestión de Kosovo" (se trata de las negociaciones celebradas posteriormente en Rambouillet, ya mencionadas).

sa de negociaciones⁷². Tampoco la resolución 1244 (1999), de 10-VI-1999, adoptada tras el fin de la intervención militar de los 10 Estados Miembros de la OTAN, puede interpretarse en el sentido de que el CdS avalara *a posteriori* o realizara apología alguna de los bombardeos de Yugoslavia.

En la crisis de Kosovo se utilizaron dos argumentaciones diferentes para intentar justificar el uso de la fuerza armada contra Yugoslavia. La primera aludió a que, aunque este uso de la fuerza armada no estuvo autorizada por la ONU, sí lo estuvo por la OTAN. La declaración de prensa realizada por el español Sr. Javier Solana, Secretario General de la OTAN, el 23-III-1999, comenzó de la siguiente manera:

Buenas tardes, señoras y señores, acabo de ordenar al SACEUR (...) iniciar las operaciones aéreas en la República Federal de Yugoslavia. He tomado esta decisión tras amplias consultas en los últimos días con todos los Aliados, y de que resultara infructuoso el esfuerzo diplomático final del Embajador Holbrooke en Belgrado. Todos los esfuerzos por conseguir una solución pacífica negociada a la crisis de Kosovo han fracasado, y no hay más alternativa que una abierta acción militar...⁷³.

Una decisión de este talante, tomada por el Secretario General de la OTAN, supone una violación flagrante tanto de la Carta de las Naciones Unidas, como del Tratado del Atlántico Norte (Washington, 4-V-1949), constitutivo de la propia OTAN. Es cierto que, conforme a su artículo 52, "ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional". Pero esta posibilidad está sometida a un doble requisito, ya que la Carta exige "siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas" (art. 52.1). Es decir, es conforme a la Carta de las Naciones Unidas un acuerdo u organización regional que establezca la legítima defensa colectiva en favor de uno de sus miembros que sufra un ataque armado, pero no es conforme a la Carta el acuerdo u organización regional que contemple la posibilidad de recurrir al uso o a la amenaza del

⁷² NU, S/PV.3989, pp. 6-7.

⁷³ Disponible en la dirección de Internet: «<http://www.usia.gov>».

uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de algún Estado tercero (como lo era Yugoslavia) o de alguna otra forma incompatible con los propósitos y principios de la Carta. En segundo lugar, aunque el CdS puede utilizar estos acuerdos u organizaciones regionales "para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad", la Carta añade que, "sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del CdS" (art. 53.1). Los bombardeos aéreos de Yugoslavia por 10 Estados Miembros de la OTAN sin la autorización previa del CdS constituye, sin lugar a dudas, una violación evidente de la obligación de no utilizar la fuerza armada contra la integridad territorial o la independencia política de un Estado, expresamente prohibida por la Carta de San Francisco.

La orden del Sr. Javier Solana, Secretario General de la OTAN, seguida por la intervención militar en Yugoslavia de 10 Estados Miembros de la OTAN, constituye igualmente una violación flagrante del Tratado del Atlántico Norte. Este Tratado prevé únicamente el empleo de la fuerza armada para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte si previamente se produce "un ataque armado contra una (Parte) o contra varias de ellas" (art. 5.1), dejando imprejuizada la responsabilidad principal del CdS y las obligaciones resultantes de la Carta⁷⁴. No habiendo previamente atacado Yugoslavia a ningún Estado Miembro de la OTAN y, en ausencia de autorización del uso de la fuerza por el CdS, resulta obvio que los bombardeos aéreos del territorio de Yugoslavia por 10 Estados Miembros de la OTAN también constituyen una violación flagrante del Tratado del Atlántico Norte.

La circunstancia de que la OTAN estuviese asumiendo una nueva dimensión que modificase su naturaleza original de alianza defensiva encuentra su confirmación en el documento titulado "Concepto estratégico de la Alianza", aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Washington, D.C., el 24-IV-1999⁷⁵, es decir, mientras tenían lugar los bom-

⁷⁴ Artículo 7: "El presente Tratado no afecta ni se podrá interpretar que afecte de modo alguno, a los derechos y obligaciones derivados de la Carta para las Partes que son miembros de las Naciones Unidas, ni a la responsabilidad primordial del CdS en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales".

⁷⁵ Publicado en *Revista de la OTAN*, 1999/2, pp. D7-D13.

bardeos aéreos masivos de Yugoslavia. Este documento, que expresaba las recientes tendencias de la OTAN en los ámbitos político y militar y, en cuanto tal, carece de valor jurídico propio, deja unos márgenes de ambigüedad excesivamente amplios sobre los presupuestos jurídicos que lo inspiran y no logra esclarecer con claridad porqué y en qué medida, según la opinión de los Estados Miembros de la OTAN, las normas del Derecho Internacional relativas al uso de la fuerza, incluidas las contenidas en el propio Tratado constitutivo de la OTAN, debían entonces considerarse como superadas o desfasadas.

En el "Concepto estratégico de la Alianza", la noción de "ataque armado" se configura en sentido amplio, como comprensiva no sólo de las agresiones militares con uso de la fuerza, sino también de otros fenómenos lesivos de los intereses de los Estados Miembros de la OTAN, en los que se incluye, entre otros, a "los grandes movimientos incontrolados de población" que huyan de un conflicto armado⁷⁶.

El "Concepto estratégico de la Alianza" evoca en diversas circunstancias un inexistente artículo 5 del Tratado constitutivo de la OTAN que permitiría igualmente una acción de fuerza en legítima defensa, fuera de los casos expresamente previstos en su artículo 5:

La existencia de capacidades militares eficaces en todas las circunstancias previsibles es asimismo fundamental para que la Alianza pueda contribuir a la prevención de conflictos y gestión de crisis mediante operaciones de respuesta ante crisis no contempladas en el Artículo 5. Estas misiones pueden resultar sumamente exigentes y requerir las mismas cualidades políticas y militares –cohesión, adiestramiento multinacional e intensa planificación previa– esenciales en una situación contemplada en el Artículo 5. Así pues, aunque podrían plantear requisitos específicos, se abordarán en el marco de un conjunto común de estructuras y procedimientos de la Alianza (pár: 29).

⁷⁶ "Todo ataque armado contra el territorio de los aliados, procedente de cualquier dirección, estaría cubierto por los Artículos 5 y 6 del Tratado de Washington. No obstante, la seguridad de la Alianza debe contemplar también el contexto global. Los intereses de seguridad de la Alianza pueden verse afectados por *otros riesgos de naturaleza más amplia*, incluidos los actos de terrorismo, sabotaje y delincuencia organizada, y por la interrupción del flujo de recursos vitales. *Los grandes movimientos incontrolados de población, particularmente como consecuencia de los conflictos armados, pueden plantear problemas de seguridad y estabilidad que*

Pese a la absoluta y total incertidumbre jurídica que genera la eventual presencia de artículos inexistentes, que permiten hacer lo no permitido por los artículos sí existentes, queda siquiera el alivio de que estas operaciones de uso *ultra vires* de la fuerza armada no tendrán una vinculatoriedad automática para los Estados Miembros de la OTAN, quienes retienen su soberanía para decidir o no participar en las mismas:

Teniendo en cuenta la necesidad de solidaridad y cohesión en el seno de la Alianza, la participación en una operación o misión *de estas características* continuará sujeta a las decisiones de los Estados miembros conforme a sus constituciones nacionales (pár. 31 *in fine*).

Si la decisión final de participar o no en operaciones o misiones "de estas características" corresponde, en definitiva, a los Estados Miembros de la OTAN, y no a la propia OTAN, la argumentación de que este uso de la fuerza estaba legitimado por una decisión u orden de la OTAN no es más que una falacia jurídica, carente de cualquier validez. Es más, cualquier intento de configurar al "Concepto estratégico de la Alianza" como un acuerdo celebrado entre unos pocos Estados que legitimase el recurso al uso de la fuerza armada prescindiendo de la autorización del CdS resulta superfluo e inútil, porque las obligaciones derivadas de la Carta prevalecen sobre las obligaciones de contenido diverso contenidas en cualquier otro tratado o convenio internacional (art. 103), comprendidos los acuerdos regionales de alianzas político-militares.

El segundo argumento utilizado para justificar el uso de la fuerza armada contra Yugoslavia consistió en la apelación a la denominada "intervención humanitaria" o "intervención con fines humanitarios"⁷⁷. La princi-

afecten también a la Alianza. Existen disposiciones en el seno de la Alianza que permiten a los Estados miembros establecer consultas conforme al Artículo 4 del Tratado de Washington y, en caso necesario, coordinar sus esfuerzos, incluida su respuesta a riesgos de este tipo" (pár. 24). Si "los grandes movimientos incontrolados de población" que huyen de un conflicto armado se equiparan a un "ataque armado", el "Concepto estratégico de la Alianza" no llega a expresar específicamente la culminación del silogismo por el que este supuesto autorizaría el uso de la fuerza armada en legítima defensa colectiva; pero tampoco dice expresamente lo contrario.

⁷⁷ Con estas expresiones no se hace referencia al inexistente "derecho de intervención armada", en cuya virtud un Estado podría utilizar la fuerza armada contra otro, al margen de los casos permitidos por la Carta, para hacer valer un derecho (real o presunto) propio. Las in-

pal explicación formulada por los Estados que en 1999 bombardearon todo el territorio de Yugoslavia se basó en la necesidad de prevenir una catástrofe humanitaria causada por la dura represión llevada a cabo por los fuerzas y milicias yugoslavas en perjuicio de los habitantes albaneses de Kosovo. El 24-III-1999, el Sr. Burleigh, representante de los Estados Unidos ante el CdS, proporcionó la siguiente explicación:

Nosotros y nuestros aliados hemos iniciado hoy una acción militar con muchísima renuencia, pero creemos que esa acción es necesaria para responder a la brutal persecución que lleva a cabo Belgrado contra los albaneses de Kosovo, a sus violaciones del Derecho Internacional, a su uso excesivo e indiscriminado de la fuerza, a su negativa a negociar para resolver la cuestión por medios pacíficos, y al reciente aumento de su presencia militar en Kosovo, todo lo cual presagia una catástrofe humanitaria de inmensas proporciones.

Hemos iniciado la acción de hoy para evitar esa catástrofe humanitaria y para impedir la intensificación de la agresión y la represión en Kosovo. Unos 40.000 efectivos de las fuerzas serbias están ahora en acción en Kosovo y en sus alrededores. Sólo desde el 19 de marzo, 30.000 albaneses de Kosovo han huido, abandonando sus hogares. Como resultado de la acción emprendida por los serbios en las cinco últimas semanas, hay más de 60.000 nuevos refugiados y personas desplazadas. El número total de personas desplazadas va acercándose a un cuarto de millón.

Esta constante ofensiva por parte de la República Federativa de Yugoslavia está produciendo refugiados y ejerciendo presión sobre los países vecinos, lo cual pone en peligro la estabilidad de la región...

tervenciones armadas unilaterales minarían directamente los fundamentos del sistema del Derecho Internacional, prestándose a fáciles abusos por parte de los Estados más fuertes y en perjuicio de los Estados más débiles. La inexistencia de este "derecho de intervención armada" unilateral fue tajantemente puesta de relieve en el Fallo de 9-IV-1949 en el asunto entre Albania y el Reino Unido en el *Canal de Corfú*, cuando la CIJ, al referirse a este pretendido derecho de intervención, manifestó lo siguiente: "*The Court can only regard the alleged right of intervention as the manifestation of a policy of force, such as has, in the past, given rise to the*

Durante meses, las acciones de los serbios han llevado a estallidos de violencia cada vez más intensos. Es imperioso que la comunidad internacional tome medidas rápidamente con el fin de evitar sufrimientos humanos y una destrucción generalizada que podrían ser mayores que los que generó la ofensiva de 1998...

En este contexto, creemos que la acción de la OTAN está justificada y que era necesaria para detener la violencia y evitar un desastre humanitario aún mayor. Como dijo hoy el Presidente Clinton: "Nosotros y nuestros aliados tenemos una oportunidad de dejar a nuestros hijos una Europa libre, pacífica y estable. Pero para ello debemos actuar ahora"⁷⁸.

En general, la doctrina de la intervención armada con fines humanitarios resulta especialmente inquietante y odiosa, por los graves abusos que puede determinar y por los pretextos que puede proporcionar a los Estados más fuertes. No es aceptable el intercambio de bombas por derechos humanos. La protección de los derechos humanos debe realizarse a través de medios distintos a la intervención armada contra otros Estados, especialmente mediante el recurso a los tribunales de justicia. En caso contrario, se multiplican *ad infinitum* las violaciones de tales derechos, al añadir violencia y destrucción a situaciones ya graves de por sí. Debe añadirse la consideración general de que permitir la intervención con la fuerza armada en todos los países donde se cometan violaciones graves de los derechos humanos equivaldría a perpetuar una situación de guerra permanente entre los Estados.



most serious abuses and such as cannot, whatever be the present defects in international organization, find a place in international law. Intervention is perhaps still less admissible in the particular form it would take here; for, from the nature of things, it would be reserved for the most powerful States, and might easily lead to perverting the administration of international justice itself". I.C.J. Reports, 1949, p. 35.

⁷⁸ NU, doc. S/PV.3988, p. 4, párs. 6-8 y 12, y p. 5 párr. 3. En la misma sesión del CdS, el Sr. Greenstock, representante del Reino Unido, mencionó, como medida excepcional, un derecho de intervención armada por motivos humanitarios: "La medida que se está adoptando es legal. Está justificada como una medida excepcional para impedir una abrumadora catástrofe humanitaria. En las circunstancias actuales en Kosovo, hay pruebas convincentes de que dicha catástrofe es inminente. Los nuevos actos de represión de las autoridades de la República Fe-

Con anterioridad a la intervención armada en Yugoslavia, el Derecho Internacional general ya preveía una hipótesis excepcional en la que una intervención armada estaría justificada por causas humanitarias, es decir, para tutelar a personas cuya vida esté en peligro. Se trata de la hipótesis del peligro extremo, definida en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados, adoptado por la CDI en 1996, de la siguiente manera:

- La ilicitud de un hecho de un Estado que no esté en conformidad con una obligación internacional de ese Estado quedará excluida si el autor del comportamiento que constituya el hecho de ese Estado no tenía otro medio, en una situación de peligro extremo, de salvar su vida o la de personas confiadas a su cuidado.

- El párrafo 1 no será aplicable si el Estado de que se trata ha contribuido a que se produzca la situación de peligro extremo o si era probable que el comportamiento de que se trata originara un peligro comparable o mayor (art. 32).

Resulta evidente, sin embargo, que la circunstancia eximente de responsabilidad del peligro extremo actúa sólo dentro de unos límites bien determinados, entre los que destacan las condiciones de que el comportamiento en cuestión deba constituir el “único medio” para salvar vidas humanas en peligro y que tal comportamiento no “origin(e) un peligro comparable o mayor” al que trata de evitar⁷⁹.

derativa de Yugoslavia causarían más pérdidas de vidas civiles y darían lugar al desplazamiento de la población civil en gran escala y en condiciones hostiles. Se han utilizado todos los medios, excepto la fuerza, para evitar esta situación. En estas circunstancias, y como medida excepcional basada en una abrumadora necesidad humanitaria, la intervención militar se justifica legalmente. La fuerza que ahora se propone no tiene otro objeto que evitar una catástrofe humanitaria y es lo mínimo que se considera necesario para cumplir esta misión” (*ibid.*, p. 12, párr. 10 y p. 13, párrs. 1-2).

⁷⁹ Estos requisitos también están presentes en la nueva redacción del “peligro extremo” contenida en el artículo 25 del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados, aprobado provisionalmente por el Comité de Redacción de la CDI en segunda lectura el 21-VIII-2000, es decir, con posterioridad a los bombardeos aéreos de Yugoslavia.

En el caso del bombardeo de Yugoslavia por 10 Estados Miembros de la OTAN las explicaciones del uso de la fuerza basadas en motivos humanitarios no resultan aceptables ni sobre la base de los datos de hecho concretos y de las modalidades con las cuales se llevó a cabo la intervención, ni resulta invocable la circunstancia eximente del peligro extremo⁸⁰. Conclusiones a las que se llega tras evaluar los medios empleados en la intervención, es decir, el uso de la fuerza concretado en bombardeos aéreos, así como sus trágicas consecuencias.

Podría, incluso, llegar a aceptarse que los 10 Estados que bombardearon Yugoslavia se hubieran previamente auto-investido de la condición de garantes de la tutela humanitaria de la población albanesa de Kosovo, amenazada por la dura represión de las autoridades gubernativas yugoslavas. Aun así, sus comportamientos debieron constituir el "único medio" para salvar vidas humanas en peligro y tales comportamientos no debieron provocar "un peligro comparable o mayor" al que trataban de evitar. Por el contrario, los bombardeos que golpearon a toda Yugoslavia produjeron el resultado de agravar la catástrofe humanitaria, extendiéndola a la población civil de todo el país, incluido el territorio de Kosovo. Estos civiles se convirtieron en víctimas "colaterales" de unos bombardeos aéreos no suficientemente selectivos⁸¹, siendo constreñidos a vivir en territorios donde las estructuras y los servicios esenciales quedaron destruidos o gravemente dañados⁸². Era además fácilmente previsible que la

⁸⁰ Ello no significa desconocer (ni perdonar) las graves violaciones de normas fundamentales sobre los derechos humanos que Yugoslavia estaba llevando a cabo en el territorio de Kosovo, como tampoco por otros Estados o facciones implicadas en el trágico conflicto que durante años se desarrolló en este territorio de la ex-Yugoslavia. Todos los comportamientos inhumanos (ejecuciones sumarias, masacres, limpiezas étnicas, torturas, estupro, expulsiones en masa, ...) siguen siendo tales y determinan la responsabilidad de todos los sujetos que los hayan cometido, sean Estados, facciones (o grupos) e individuos. Tampoco se desconoce el valor y los méritos de numerosas intervenciones de "asistencia" humanitaria que varios Estados, incluidos algunos de los que posteriormente bombardearon Yugoslavia, realizaron a favor de la población de Kosovo víctima de las hostilidades.

⁸¹ En algunos casos, los propios civiles albaneses de Kosovo, a los que presuntamente se quería proteger con esta intervención armada de carácter humanitario, también resultaron golpeados por las bombas lanzadas por los aviones de los Estados Miembros de la OTAN.

⁸² Especialmente graves son, si se logran probar, las acusaciones de Yugoslavia acerca de que los

decisión de bombardear la totalidad del territorio de Yugoslavia agravaría posteriormente las condiciones de vida de la población albanesa de Kosovo, determinando un recrudecimiento de la represión y de las violaciones de los derechos humanos cometidas por las fuerzas militares y paramilitares yugoslavas y un aumento sustancial del número de refugiados⁸³.

El mismo concepto de "intervención militar humanitaria" suscita muy grandes dudas, sobre todo cuando la misma se traduce en la variante de "bombardeos aéreos humanitarios". Esta expresión, que encierra una contradicción *in eo terminis*, es una innovación con unas perspectivas de futuro altamente discutibles. Que esté permitido bombardear a un Estado porque en una de sus regiones se desarrolle una guerra civil que cause un flujo masivo de refugiados, no está escrito en ninguna parte, salvo, y ni siquiera con claridad, en el documento de la OTAN titulado "Concepto estratégico de la Alianza".

bombardeos se efectuaron de modo que se perjudicasen las condiciones para la supervivencia de la nación mediante armas que provocaron sufrimientos desproporcionados respecto del logro de objetivos militares, tales como el uso de bombas de racimo o de bombas conteniendo uranio empobrecido: "By destroying oil refineries and chemical plants, the Respondents caused large pollution of soil, air and water endangering the basic conditions of survival of the nation. (...) By using cluster bombs and weapons containing depleted uranium, the Respondents are in breach of the obligation not to use prohibited weapons, i.e., weapons calculated to cause unnecessary suffering, established as a principle of law of armed conflicts". También resultará especialmente grave, si se logra demostrar, la acusación de haber utilizado modalidades de bombardeos concebidas para poner en peligro la vida de la población civil sin poner en peligro la vida de los pilotos de los aviones de guerra: "The modalities selected disqualify the mission as a humanitarian one. Bombing the populated areas of Yugoslavia and using high performance ordnance and anti-personnel weapons involve policies completely inimical to humanitarian intervention. Moreover, bombing from a height of 15.000 feet inevitably endangers civilians, and this operational mode is intended exclusively to prevent risks to combat personnel". Confr. Intervenciones del delegado de Yugoslavia, Sr. Etinski, y del co-agente de Yugoslavia, Sr. Brownlie, en la audiencia de 10-V-1999 en el procedimiento ante la CIJ en el asunto sobre la legalidad del uso de la fuerza entre Yugoslavia, como demandante, y Alemania, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, Portugal y Reino Unido como demandados. Documentos disponibles en la dirección de Internet: «<http://www.icj-cij.org>».

⁸³ También era previsible que, una vez terminada la acción militar con la expulsión de las fuerzas yugoslavas de la región de Kosovo, se deba afrontar durante muchos años el riesgo de medidas de venganza en las relaciones entre la minoría serbia y otras minorías.

Como se ha señalado con gran precisión, la suma de un ilícito grave (=la violación de los derechos humanos en Kosovo) y de otro ilícito grave (=el bombardeo de Yugoslavia, incluido Kosovo) da como resultado la comisión de dos actos ilícitos graves, sin que el primero pueda legitimar al segundo, ni el segundo subsanar al primero. Así se expresó el Sr. Sharma, representante de la India, en la reunión del CdS de 26-III-1999:

Los ataques en contra de la República Federativa de Yugoslavia que comenzaron hace unas horas constituyen una flagrante violación del artículo 53 de la Carta. Ningún país, grupo de países o arreglo regional, por poderoso que sea, puede arrogarse el derecho de emprender acciones militares arbitrarias y unilaterales en contra de otros. Eso sería volver a la anarquía, en la que el poderoso tiene razón. Entre la plétora de justificativos que hemos escuchado hoy se nos ha dicho que el propósito de los ataques es evitar las violaciones de los derechos humanos. Aun si fuera así, eso no justificaría una agresión militar no provocada. Dos errores no constituyen un acierto⁸⁴.

No debe, tampoco, olvidarse que ya en su Fallo de 27-VI-1986 en el asunto de *las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*, la CIJ excluyó que la intervención militar estadounidense pudiese justificarse sobre la argumentación de que los derechos humanos no eran respetados por Nicaragua⁸⁵.

⁸⁴ NU, doc. S/PV.3988, p. 16, párr. 9. También suscita muchas reflexiones, si se logran probar los hechos que se alegan, la siguiente consideración realizada por el agente de Yugoslavia, Sr. Etinski: "The Respondents chose bombing as a method of improving the state of human rights in the Federal Republic of Yugoslavia. By killing people, by murdering children, by destroying the economy, by polluting the soil, air and water, the Respondents intend to protect the rights of one minority. By destroying a whole nation, they want to protect a part of that nation, i.e., one of its numerous ethnic communities".

⁸⁵ "While the United States might form its own appraisal of the situation as to respect for human rights in Nicaragua, the use of force could not be the appropriate method to monitor or ensure such respect. With regard to steps actually taken, the protection of human rights, a strictly humanitarian objective, cannot be compatible with the mining of ports, the destruction of oil installations, or again with the training, arming and equipping of the contras. The Court concludes that the argument derived from the preservation of human rights in Nicaragua cannot afford a legal justification for the conduct of the United States, and cannot in any event be reconciled with the legal

Con anterioridad a la crisis de Kosovo ya se habían producido gravísimas violaciones de los derechos humanos en diversos países, sin que ningún Estado tercero interviniera con medios militares para remediarlo. Ni siquiera los 10 Estados Miembros de la OTAN que bombardearon Yugoslavia declararon jamás estar dispuestos a asumir en el futuro el compromiso general e incondicionado de investirse a sí mismos con el papel de defensores universales de los derechos humanos y de bombardear indistinta y sistemáticamente a todos los Estados acusados de violaciones graves de tales derechos. No parece, por lo tanto, que los Estados involucrados en los bombardeos de Yugoslavia hayan, con tales comportamientos, intentado promover la formación de una nueva norma general, conforme a la cual todos los Estados tendrían el derecho de bombardear a otro Estado cuando se considerase que este último fuese responsable de violaciones graves de las normas del Derecho Internacional humanitario aplicables en su propio territorio. La intervención en Yugoslavia puede, por lo tanto, considerarse como una tentativa de eliminar el sistema de seguridad fundado en la Carta de las Naciones Unidas (pese a todos los inconvenientes que el mismo presenta), sin proponer ningún sistema alternativo fundado sobre una regla general y predeterminada, que represente una opción mejor a la de la decisión eventual de bombardear a un Estado.

En la ya citada reunión del 24-III-1999 del CdS, el representante de Rusia, Sr. Lavrov, se expresó de la siguiente forma:

Los miembros de la OTAN no tienen el derecho de decidir el destino de otros Estados soberanos e independientes. No deben olvidar que no sólo son miembros de su alianza, sino también Miembros de las Naciones Unidas, y que tienen la obligación de guiarse por la Carta de las Naciones Unidas, en particular su artículo 103, en el que se establece claramente que las obligaciones contraídas en virtud de la Carta tienen prioridad absoluta respecto de cualquier otra obligación internacional que hayan contraído los Miembros de la Organización.

Los intentos de justificar los ataques de la OTAN utilizando el pretexto de evitar una catástrofe humanitaria en Kosovo son completamente insosteni-

strategy of the respondent State, which is based on the right of collective self-defence". I.C.J. Reports, 1986, p. 268.

bles. Cabe señalar no sólo que estos intentos carecen de base alguna en la Carta o en otras normas del Derecho Internacional internacionalmente reconocidas, sino también que el uso unilateral de la fuerza precisamente ha de llevar a una situación que tendrá consecuencias humanitarias verdaderamente devastadoras. Además, de acuerdo con la definición de la agresión que la Asamblea General aprobó en 1974: «Ninguna consideración, cualquiera que sea su índole, política, económica, militar o de otro carácter, podrá servir de justificación de una agresión» (Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General, anexo, art. 5, párr. 1).

Ciertamente, no tratamos de defender las violaciones del Derecho Internacional humanitario, independientemente de quiénes las cometan. No obstante, sólo es posible combatir las violaciones de la ley con las manos limpias y sobre la base sólida del Derecho. De lo contrario, la ilegitimidad generará ilegitimidad. Sería impensable que un tribunal nacional de un país democrático y civilizado justificara la utilización de métodos ilegales para combatir la delincuencia. Los intentos de aplicar un enfoque diferente del Derecho Internacional y de hacer caso omiso de sus normas y principios básicos sientan un peligroso precedente que podría causar una grave desestabilización y un agudo caos a nivel regional y mundial⁸⁶.

El hecho de que el CdS, tras el cese de los bombardeos, retomase en junio de 1999 sus responsabilidades en la gestión de la crisis de Kosovo, adoptando una importante resolución con este propósito, puede endulzar, pero ciertamente no eliminar el grave y quizás mortal atentado representado por los bombardeos de Yugoslavia a la aplicación de la Carta de la ONU y a la credibilidad de esta organización.

Con la resolución 1244 (1999), de 10-VI-1999, adoptada por 14 votos a favor y la abstención de China, el CdS, "resuelto a solucionar la



⁸⁶ NU, doc. S/PV.3988, p. 2, párs. 10-11 y p. 3, párs. 1-2. El representante de la India, Sr. Sharma, añadió la siguiente consideración: "Lo que resulta especialmente perturbador es que países que pretenden ser adalides del imperio de la ley —entre los cuales se cuentan miembros permanentes del CdS, cuyo principal interés debería ser ciertamente mejorar, antes que socavar, la supremacía del CdS en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales— están haciendo caso omiso del Derecho Internacional y de la autoridad del CdS" (*ibíd.*, p. 17, párr. 3).

grave situación humanitaria de Kosovo y a lograr el regreso libre y en condiciones de seguridad de todos los refugiados y las personas desplazadas a sus hogares” y determinando que la situación en la región “sigue constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales”, decidió una serie de medidas importantes⁸⁷. Esta resolución autorizó “a los Estados Miembros y a las organizaciones internacionales competentes” a establecer en Kosovo una “presencia internacional de seguridad” encargada de diversas “actividades” de seguridad militar; y autorizó “al Secretario General” de la ONU, “con la asistencia de las organizaciones internacionales competentes”, a establecer en Kosovo “una presencia internacional civil” para asegurar la administración provisional del territorio. En concreto, “la presencia internacional de seguridad” se estableció “con (una) participación sustancial de la OTAN”⁸⁸ y “se desplegó bajo mando y control unificado”, estando “autorizada para establecer un entorno seguro para toda la población de Kosovo y facilitar a todos los refugiados y personas desplazadas el regreso seguro a sus hogares”.

La resolución 1244 (1999), de 10-VI-1999, significa el regreso del CdS a la gestión de la crisis de Kosovo. Esta resolución tiene el mérito indudable de afrontar la emergencia humanitaria existente en Kosovo tras el fin de los bombardeos y la retirada de las fuerzas yugoslavas. Sigue, sin embargo, sin estar claro si esta resolución puede considerarse idónea o apropiada para resolver definitivamente la crisis de Kosovo. Las dudas surgen porque esta resolución persigue al mismo tiempo una cosa y su contraria: por un lado, reafirma “la adhesión de todos los Estados Miembros al principio de la soberanía y la integridad territorial” de Yugoslavia; de otro lado, promueve “el establecimiento (...) de una autonomía y un autogobierno

⁸⁷ Estas medidas se basaron en los principios generales resultantes de una reunión celebrada el 6-V-1999 por los Estados pertenecientes al grupo “G-8” (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia, Italia, Japón y Reino Unido), contenidos en el anexo 1 de esta resolución. El presupuesto de esta resolución fue el acuerdo militar técnico concluido el 2-VI-1999 entre Yugoslavia y las autoridades militares de la OTAN, contenido en el anexo 2 de esta resolución. Conforme a este acuerdo, Yugoslavia aceptó retirar sus fuerzas militares, policiales y paramilitares de Kosovo; y la OTAN, una vez verificada la primera fase de esta retirada, “suspendió” los bombardeos aéreos de Yugoslavia.

⁸⁸ Esta fórmula permitió que en esta “presencia internacional de seguridad” formase parte un Estado no miembro de la OTAN, como es la Federación Rusa.

sustanciales en Kosovo, teniendo plenamente en cuenta (...) los acuerdos de Rambouillet', es decir, el instrumento que tenía el objetivo evidente, aunque no expreso, de segregar a Kosovo de Yugoslavia y de establecer una especie de protectorado de la OTAN sobre el territorio yugoslavo⁸⁹.

La invasión y ocupación militar del Iraq

El segundo caso en el que tampoco es posible ser tan benevolente consiste en el tercer capítulo, y último por el momento⁹⁰, del serial de la post-guerra del Iraq. Esta crisis se hizo evidente a partir de la madrugada del 20-III-2003. Sus orígenes se remontan al 16-IX-2002, cuando el Iraq informó que "ha(bía) decidido permitir el retorno de los inspectores de armas de las Naciones Unidas, sin condiciones, y est(aba) dispuesto a examinar los arreglos prácticos necesarios para la inmediata reanudación de las inspecciones"⁹¹(sic), que habían cesado cuatro años antes. El

⁸⁹ Sobre la crisis de Kosovo, *vide*, entre otros: ADAM, B., (dir.), *La Guerre du Kosovo. Éclairages et commentaires*, Bruselas, 1999; Cannizzaro, "La nuova dottrina strategica della NATO e gli interventi "fuori area"", *RDI*, 1999, pp. 729 y ss.; Cassese, A., "Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?", *EJIL*, 1999, pp. 23 y ss.; Gutiérrez Espada, C., "Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (la "Guerra de Kosovo")", *ADI*, 16, 2000, pp. 93 y ss.; Paniagua, R., "La legalidad jurídica-internacional del empleo de la fuerza por la OTAN contra la República federal de Yugoslavia", *RanuE*, 17, 1999, pp. 33 y ss.; Ramón Chornet, C., "La OTAN, vicaria de la ONU: Reflexiones sobre el sistema de seguridad colectiva, a la luz del "nuevo concepto estratégico" acordado en Washington", *ADI*, 1999, pp. 363 y ss.; Remiro Brotons, A., "Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional", *REDI*, 51, 1999, pp. 11 y ss.; *ibid.*, "¿De la asistencia a la agresión humanitaria?", *PE*, 60, 1999, pp. 17 y ss.; Simma, B., "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects", *EJIL*, 1999, pp. 1 y ss.; Zemanek, K., "Intervention in the 21st Century", *CEBDI*, 5, 2001, pp. 613 y ss.; así como el simposio "The International Legal Fallout from Kosovo" (con escritos de Gazzini, T.; Hilpold, P.; Cerone, J.; Fenrick, W. J.; Y Bothe, M.) en *EJIL*, 12, 2001, pp. 391 y ss.

⁹⁰ La revuelta de los chiíes y de los suníes durante el mes de abril de 2004, la ofensiva militar lanzada por los Estados Unidos contra Faluya en la madrugada del 28-IV-2004, así como los posteriores y cada vez más frecuentes actos de violencia de la resistencia iraquí, no inducen a pensar en el final del serial militar de la post-guerra del Iraq.

⁹¹ NU, doc. S/2002/1034: Carta de fecha 16-IX-2002 dirigida al Presidente del CdS por el Ministro de Relaciones Exteriores del Iraq.

8-XI-2002, el CdS adoptó por unanimidad su resolución 1441 (2002). Con términos muy duros, en esta ocasión el CdS reconoció "*la amenaza que el incumplimiento por el Iraq de las resoluciones del Consejo y la proliferación de armas de destrucción en masa y misiles de gran alcance plantean para la paz y la seguridad internacionales*", y *deplorando* tanto los *incumplimientos* anteriores del Iraq como las *obstrucciones reiteradas* en el pasado al acceso inmediato, incondicional e irrestricto de los inspectores a los sitios designados por la UNSCOM y el OIEA, adoptó una serie de decisiones importantes. El CdS decidió que el Iraq *había incurrido y seguía incurriendo en violación grave de sus obligaciones* con arreglo a las resoluciones del CdS en la materia; que "conced(ía) al Iraq, en virtud de la presente resolución, *una última oportunidad de cumplir sus obligaciones* en materia de desarme con arreglo a las resoluciones pertinentes del Consejo y decid(ió) en consecuencia establecer un régimen de inspección reforzado"⁹²(sic); recordando finalmente "en este contexto, que ha advertido reiteradamente al Iraq que, de seguir infringiendo sus obligaciones, se *expondrá a graves consecuencias*".

En los debates posteriores que se celebraron en el CdS, las deliberaciones se centraron en determinar si la cooperación del Iraq era o no suficiente y en si era preciso o no dedicar más tiempo al proceso de inspección para lograr el desarme del Iraq. El 24-II-2003, Estados Unidos, Reino Unido y España presentaron un proyecto de resolución, revisado el 7-III-2003, relativo al Iraq en el que pedían que el CdS decidiera que Iraq "no ha(bía) aprovechado la última oportunidad que se le concedió en la resolución 1441 (2002)" y proponían la adopción de medidas coercitivas tras un plazo de tiempo adicional. En el intenso debate que siguió en el CdS, Francia, Alemania y la Federación Rusa distribuyeron un Memorando en el que, por el contrario, proponían que continuaran las inspecciones, acelerándolas e intensificándolas⁹³. Apenas diez días después de que los

⁹² "Desde el día en que se llevó a cabo la primera inspección en el Iraq, el 27-XI-2002, hasta el día en que se retiró a la totalidad del personal de la ONU, el 18-III-2003, la UNMOVIC realizó 731 inspecciones de 411 emplazamientos, de los que 88 no habían sido inspeccionados anteriormente. Estos emplazamientos bien habían sido declarados por el Iraq durante las inspecciones o en sus declaraciones semestrales, o habían sido seleccionados por la UNMOVIC sobre la base de información externa". *Confr.* NU, doc. A/58/2: Informe del CdS correspondiente al período comprendido entre el 1-VIII-2002 y el 31-VII-2003, p. 201. párr. 8.

⁹³ NU, doc. S/2003/214.

inspectores calificaran la colaboración del Iraq como de "activa o incluso proactiva" y de que las inspecciones comenzasen a dar sus primeros frutos⁹⁴, los tres patrocinadores anunciaron, el 17-III-2003, que no someterían a votación su propuesta de resolución. En ello influyó la constatación de que más de dos tercios de los 15 miembros del CdS, incluidos la mayoría de los Miembros permanentes con derecho de veto, votarían en contra de su adopción⁹⁵. Con los peores presagios, ese mismo día el Secretario General, tras consultar al CdS, anunció el retiro de todo el personal de la ONU del Iraq. Aunque el 19-III-2003, los inspectores de la UNMOVIC y del OIEA presentaron sus programas de trabajo al CdS, mediante Cartas fechadas el 20-III-2003, dirigidas al Presidente del CdS,

⁹⁴ Vid. el informe del Sr. Blix, Presidente Ejecutivo de la UNMOVIC, al CdS el 7-III-2003. En la misma reunión del CdS, el Sr. Mohamed ElBaradei, Director General del OIEA, fue más rotundo al afirmar que: "En conclusión, hoy puedo declarar que, en la esfera de las armas nucleares –las armas de destrucción en masa más mortíferas–, las inspecciones en el Iraq están avanzando. (...) En las circunstancias actuales, se puede declarar lo siguiente. Primero, no hay ningún indicio de que se hayan reanudado actividades nucleares en los edificios que, según se determinó a partir de imágenes por satélite, se han reconstruido o erigido desde 1998, ni tampoco hay ningún indicio de que se hayan llevado a cabo actividades prohibidas relacionadas con la esfera nuclear en ninguno de los lugares inspeccionados. Segundo, no hay ningún indicio de que el Iraq haya tratado de importar uranio desde 1990. (...) Después de tres meses de inspecciones intrusivas, no hemos encontrado ninguna prueba o indicio convincente de que se haya reactivado el programa de armas nucleares en el Iraq". *Confr.* NU, doc. S/PV.4714, pp. 4 y 9, respectivamente.

⁹⁵ En la Declaración conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores de Alemania, Sr. Fischer, Federación Rusa, Sr. Ivanov, y Francia, Sr. de Villepin (París, 5-III-2003) anunciaron que: "En estas circunstancias, no dejaremos que se apruebe una resolución que autorice el uso de la fuerza. La Federación de Rusia y Francia, en su calidad de miembros permanentes del CdS, asumirán todas sus responsabilidades a este respecto". *Confr.* NU, doc. S/2003/253: Carta de fecha 5-III-2003 dirigida al Presidente del CdS por los Representantes Permanentes de Alemania, la Federación de Rusia y Francia ante las Naciones Unidas, p. 2. En la misma idea de oposición y veto volvieron a insistir en la Declaración conjunta de 15-III-2003, contenida en NU, doc. S/2003/320: Carta de fecha 15-III-2003 dirigida al Presidente del CdS por el Representante Permanente de Alemania ante las Naciones Unidas, p. 2. Sobre el anunciado veto de China, véanse las declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores de China en NU, doc. S/PV.4714, pp. 22-23.

los representantes permanentes de Australia, Estados Unidos y Reino Unido informaron que, en la madrugada de ese mismo día, "las fuerzas de la coalición ha(bían) comenzado las operaciones militares en el Iraq"⁹⁶.

Lamentablemente, fue España quien, apenas unas horas antes del inicio de las hostilidades militares, proporcionó lo que sería la explicación del uso ilegal de la fuerza que se avecinaba. El 19-III-2003, el Sr. Arias, representante de España como miembro del CdS, se dirigió al CdS en los siguientes términos:

España entiende, y así lo ha manifestado desde que es miembro del Consejo, que una nueva resolución, aunque fuera deseable políticamente, no era necesaria jurídicamente.

En efecto, el recurso legítimo al uso de la fuerza para desarmar al Iraq de sus armas de destrucción masiva está basado en la concatenación lógica de las resoluciones 660 (1990), 678 (1991) y 1441 (2002), adoptadas bajo el Capítulo VII de la Carta.

La resolución 660 (1990) consideraba la invasión de Kuwait por parte del Iraq como un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales. Entonces, el CdS, por primera vez, estableció que el Iraq no sólo representaba una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, sino que además las quebrantaba.

El Iraq incumplió la exigencia que le imponía el Consejo, que, en su segunda resolución, pidió a los Estados Miembros que utilizaran todos los medios necesarios para hacer cumplir al Iraq la resolución 660 (1990). Una coalición internacional, amparándose en este mandato, intervino y restableció la legalidad internacional.

La resolución 687 (1991) declaró un alto al fuego, supeditándolo al cumplimiento de una serie de condiciones. En su mayoría, exigían la eliminación de las armas de destrucción masiva. También se refería a cuestiones humanitarias, al terrorismo y al pago de indemnizaciones de guerra. Salvo esta última condición, todas las restantes condiciones fueron cumplidas.

⁹⁶ Estas tres Cartas se contienen, respectivamente, en NU, doc. S/2003/352; NU, doc. S/2003/351; y NU, doc. S/2003/350.

El Iraq ha cobijado a terroristas y recientemente ha alardeado de entrenar grupos de terroristas suicidas. El régimen de Saddam Hussein no ha devuelto a todos los desaparecidos o prisioneros. Sigue sin informar de forma clara, completa y fehaciente sobre el paradero de sus armas y sus programas de armas de destrucción masiva. Recordemos que en el párrafo 9 de la resolución 687 (1991) se exigía al Iraq presentar al Secretario General, en el plazo de 15 días, un informe detallado sobre la localización y características de todas sus armas de destrucción masiva. Doce años más tarde esa información aún no ha sido proporcionada de forma cabal y completa, como le ha pedido este Consejo.

La resolución 687 (1991) dejó, pues, en *suspense* la resolución 678 (1990), que autorizaba el uso de la fuerza. *La dejó en suspense, pero no la derogó*. Por lo tanto, el contenido de la resolución 678 (1990) sigue siendo perfectamente válido, y así se recuerda en la resolución 1441 (2002), aprobada unánimemente por el Consejo hace cuatro meses y medio.⁹⁷

Como ya se ha indicado, en realidad el lenguaje de la resolución 687 (1991), de 3-IV-1991, no avala la idea de que la resolución 678 (1990), de 29-XI-1990, quedase tan sólo en *suspense*, como tampoco dice la resolución 1441 (2002), de 8-XI-2002, que el contenido de la resolución 678 (1990), de 29-XI-1990, siga siendo válido doce años después. La autorización contenida en la resolución 678 (1990), de 29-XI-1990, para utilizar la fuerza contra Iraq se agotó el 6-IV-1991, cuando el Iraq aceptó cumplir las resoluciones del CdS y, en concreto, la resolución 687 (1991), de 3-IV-1991. La resolución 678 (1990), de 29-XI-1990, no es un ave fénix, que se pueda hacer resucitar ocasionalmente, respondiendo al deseo unilateral de algunos Estados. Es cierto que la resolución 1441 (2002), de 8-XI-2002, amenazó al Iraq con "graves consecuencias" en caso de persistir sus incumplimientos, pero no es menos cierto que tanto la constatación de la persistencia de los "incumplimientos", como la concreción de esas "graves consecuencias", correspondía decidir las al mecanismo de seguridad colectiva personificado en el CdS y no a los Estados que desearan asumir unilateralmente el papel de justicieros de la calle⁹⁸.

⁹⁷ NU, doc. S/PV.4721, p. 16. Una síntesis de esta línea argumental se encuentra en las tres cartas de Australia, Estados Unidos y Reino Unido en las que comunicaron el inicio de las operaciones militares al día siguiente del discurso del embajador español.

⁹⁸ Esta idea estuvo presente en el lamento del Secretario General de la ONU: "Quizás si hu-

La invocación de esta argumentación en este caso es, con todo, mucho más criticable que anteriormente. Desde el 24-II-2003 hasta el 17-III-2003, Estados Unidos, Reino Unido y España estuvieron negociando diplomáticamente para conseguir las mayorías necesarias para lograr que el CdS adoptase su proyecto de resolución autorizando el uso de la fuerza. Sólo cuando se hizo evidente que el CdS, de manera muy mayoritaria, no iba a dar tal autorización e, incluso, que sería vetada, resulta que la misma ya no "era necesaria jurídicamente". Si la autorización del uso de la fuerza por el CdS no es "necesaria jurídicamente", parece que lo que se insinúa es que tres Estados han constituido unilateralmente un "mini-consejo de seguridad" que puede suplantar al mismo CdS: si el uso de la fuerza resulta autorizado por el CdS bien está; pero si el CdS no lo autoriza, entonces el "mini-consejo", la "coalición" o la "alianza del bien" todavía podrán utilizar la fuerza contra el Estado que ellos decidan que pertenece al "eje del mal" (*Axis of Evil*). Obviamente, esta actitud está en franca contradicción con el carácter de "órgano principal" del CdS e, incluso, con el reconocimiento al CdS de la "responsabilidad primordial" en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (art. 24 de la Carta).

La legitimidad del uso de la fuerza por la "coalición" contra el Iraq ha sido y es, sin duda alguna, el caso de uso de la fuerza armada más cuestionado a lo largo de toda la historia de las Naciones Unidas⁹⁹. A ello contribuye no sólo la falta de autorización previa del CdS, sino incluso las dudas sobre la misma necesidad de la acción militar. El hecho de que las operaciones militares contra el Iraq se iniciasen precisamente cuando la labor de los inspectores internacionales comenzaba a dar sus primeros frutos evidencia que este uso de la fuerza armada no se puede considerar, siquiera, como un "último recurso" para desarmar al Iraq de sus armas

biéramos perseverado un poco más, Iraq podría haber sido desarmado pacíficamente o -en caso contrario- el mundo habría actuado para resolver este problema mediante una decisión colectiva, otorgándole una mayor legitimidad y, por tanto, ganando un mayor apoyo que el obtenido ahora". *Confr.* Mensaje del Secretario General de las Naciones Unidas: Declaración sobre Iraq (Nueva York, 20-III-2003), p. 1, disponible en «<http://www.un.org/spanish/aboutun/sg/mensajes/iraq.htm>».

⁹⁹ El Sr. Own, representante de Libia, recordó lo siguiente: "Deseamos señalar que 11 miembros (de los 15) del CdS se oponían a la acción militar y que 116 países del Movimiento de los Países No Alineados y 55 países de la Organización de la Conferencia Islámica se opusieron

de destrucción en masa. Las solemnes preguntas del Ministro de Asuntos Exteriores francés, Sr. Galouzeau de Villepin, formuladas ante el CdS el 7-III-2003, cuando todavía se estaba discutiendo el proyecto de resolución presentado por España, Estados Unidos y Reino Unido, siguen sin haber recibido una respuesta adecuada:

¿Qué nos dicen los inspectores? Nos dicen que desde hace un mes el Iraq ha venido cooperando activamente con ellos; que con la destrucción progresiva de los misiles Al Samoud 2 y sus equipos se ha logrado un progreso considerable en la esfera balística; y que con las entrevistas realizadas recientemente a varios científicos se abren nuevas perspectivas. Se han observado pruebas significativas de un verdadero desarme. Ésa, realmente, es la clave de la resolución 1441 (2002).

Por ello, quiero formular solemnemente la siguiente pregunta, que es la misma que se formulan los pueblos del mundo: ¿Por qué deberíamos hoy emprender una guerra con el Iraq?

También quisiera preguntar: ¿Por qué hacer trizas unos instrumentos que acaban de demostrar ser eficaces? ¿Por qué optar por la división, cuando nuestra unidad y nuestra determinación están induciendo al Iraq a deshacerse de las armas de destrucción en masa? ¿Por qué proceder a toda costa por la fuerza, cuando podemos conseguirlo con la paz?¹⁰⁰.



al uso de la fuerza porque representaba una amenaza para sus Estados y para la paz y la seguridad internacionales". *Confr.* NU, doc. S/PV.4726, p. 18, párr. 5. También el Secretario General de la ONU afirmó que: "(...) mucha gente en todo el mundo cuestiona seriamente si fue legítimo que algunos Estados Miembros llevaran a cabo esta acción fatídica ahora, una acción que tiene consecuencias muy amplias que rebasan con mucho las dimensiones militares inmediatas, sin que antes este CdS llegara a una decisión colectiva". *Ibid.*, p. 3, párr. 6.

¹⁰⁰ NU, doc. S/PV.4714, p. 20, párrs. 1-3. También el Ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, Sr. Fischer, preguntó al CdS el 19-III-2003: "¿Por qué deberíamos abandonar ahora, especialmente ahora, nuestro plan de desarmar al Iraq por medios pacíficos?". *Confr.* NU, doc. S/PV.4721, p. 4, párr. 13. En un sentido similar, se manifestaron, entre otros, los representantes de Siria (NU, doc. S/PV.4714, p. 12, párr. 6; NU, doc. S/PV.4721, p. 10, párr. 5); de la Liga de los Estados Árabes (LEA) (NU, doc. S/PV.4717, p. 11, párr. 2); o de la Federación Rusa (NU, doc. S/PV.4721, p. 8, párr. 8).

El hecho de que el detonante de esta guerra de agresión y de la posterior ocupación militar del Iraq, es decir, la posesión por el Iraq de armas de destrucción en masa (armas químicas, armas biológicas y armas nucleares) no se haya podido probar, cuestiona también la conveniencia de este uso de la fuerza militar: Como vaticinó el 7-III-2003 el Sr. Aldouri, representante de Iraq ante las Naciones Unidas:

...quiero agregar que la guerra contra el Iraq sembrará la destrucción, pero no descubrirá armas de destrucción en masa, por una sencilla razón: tales armas no existen, salvo en la imaginación de algunos. Todos aquéllos que sean cómplices en esa guerra, sin tener intereses directos en ello, lo lamentarán realmente¹⁰¹.

Que a mediados de enero de 2005 los Estados Unidos hayan reconocido oficialmente la inexistencia de tales armas, alimenta muchísimo la sospecha de que la necesidad de eliminar las armas de destrucción en masa del Iraq no fue más que la excusa o pretexto para organizar una farsa que terminó con la ocupación por la fuerza del territorio iraquí, siendo otros, y nada dignos, los objetivos que se persiguieron con la invasión del Iraq¹⁰².

¹⁰¹ NU, doc. S/PV.4714, p. 38, párr. 6. También el 27-III-2003, el Sr. Lavrov, representante de la Federación Rusa ante el CdS, manifestó que: "La operación militar emprendida por los Estados Unidos y el Reino Unido justo en estos momentos, en violación de las resoluciones del CdS, no puede justificarse de ninguna manera. De hecho, esos países no pudieron proporcionar ninguna prueba de sus acusaciones de que el Iraq poseía armas de destrucción en masa y de que Bagdad apoyaba el terrorismo internacional, como tampoco de que el Iraq constituía una amenaza para los países de la región y para la seguridad internacional. Cabe señalar también que durante la operación militar en curso no se ha encontrado ninguna prueba que corrobore tales acusaciones" *Confr.* NU, doc. S/PV.4726 (Reanudación 1), p. 28, párr. 7.

¹⁰² Ya antes del inicio de la ofensiva militar, el 11-III-2003, el Sr. Aldouri, representante del Iraq ante la ONU, señaló lo siguiente: "Quisiera terminar mi declaración haciendo dos observaciones. La primera es que el Iraq está consciente de que desde que se inició esta cuestión, los Estados Unidos y el Reino Unido han expresado dudas sobre cualquier resultado que se alcance, porque su objetivo no es el desarme, el cual, de hecho, se ha realizado. Ellos lo saben bien, como pronto lo establecerán la UNMOVIC y el OIEA. Más bien, su objetivo es

Debe también recordarse que el Iraq no es el único Estado del que se sospeche (o se sepa con certeza) que tuviese armas de destrucción en masa¹⁰³. Ninguno de los Estados que participaron en la "coalición" militar contra el Iraq ha anunciado que este ataque armado constituya el inicio de una práctica por la que estén dispuestos a asumir en el futuro el compromiso general e incondicionado de investirse a sí mismos con el papel de garantes de la seguridad internacional y de bombardear indistinta y sistemáticamente a todos los Estados sospechosos de poseer armas de destrucción en masa. Tampoco en este caso puede sostenerse que los Estados miembros de la "coalición" militar hayan, con la invasión del Iraq, intentado promover la formación de una nueva norma general, conforme a la cual todos los Estados tendrían el derecho de bombardear a cualquier otro Estado cuando se considerase que éste último estuviese desarrollando programas para fabricar armas de destrucción en masa. Máxime, si se tiene en cuenta que varios de los Estados miembros de esta "coalición" militar son los que tienen mayores arsenales de este tipo de armamento. Podría aceptarse que la tenencia de armamento de destrucción en masa (armas químicas, armas biológicas, armas nucleares) sí constituye una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales, especialmente en una región tan conflictiva, sobre todo por otras causas, como es el Oriente Medio. Pero tampoco ninguno de los miembros de la "coalición" militar ha manifestado la más mínima intención de exigir la eliminación del

apoderarse de nuestro petróleo, controlar la región y trazar nuevas fronteras a fin de garantizar la continuidad de los intereses vitales de los Estados Unidos para un período largo por venir. Esto constituye una nueva colonización directa de la región". *Confr.* NU, doc. S/PV.4717, p. 5, párr. 1. Las inoportunas bromas televisadas del Presidente de los Estados Unidos durante su campaña electoral para ser reelegido relativas al paradero de las armas de destrucción en masa del Iraq, lejos de hacer olvidar los miles de muertos civiles de esta guerra, engordan todavía más las sospechas sobre los verdaderos objetivos de estas operaciones militares.

¹⁰³ No deja de llamar la atención que, en vísperas de este conflicto, "el 19-II-2003, el CdS acusó recibo de una carta del Director General del OIEA, Sr. Mohamed ElBaradei, en la que informaba de que la República Democrática de Corea se encontraba nuevamente en situación de incumplimiento respecto de la obligación que le incumbía de conformidad con el Acuerdo de Salvaguardias del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares y que el OIEA no podía verificar si se estaba desviando o no material nuclear sujeto a salvaguar-

armamento de destrucción en masa de Israel, otro de los Estados pertenecientes a la región del Medio Oriente¹⁰⁴. En consecuencia, la intervención militar unilateral en el Iraq puede, también, considerarse como una tentativa de eliminar el sistema de seguridad fundado en la Carta de las Naciones Unidas (pese a todos los inconvenientes que el mismo presenta), sin proponer ningún sistema alternativo fundado sobre una regla general y predeterminada, que represente una opción mejor a la de la decisión eventual de bombardear, invadir y ocupar el territorio de un Estado.

Desde luego, no fue el CdS, sino los miembros de la "coalición", quienes en esta crisis realizaron un uso de la fuerza no autorizado por la Carta. Pero la incapacidad del CdS para controlar a algunos de sus miembros no deja de tener consecuencias para el futuro. Como declaró el Presidente de la Federación Rusa, Sr. V. Putin, en relación con la crisis del Iraq:

Quiero recalcar desde el primer momento que esa acción militar tiene lugar en contra de la opinión pública mundial y en contra de los principios y las normas de Derecho Internacional y de la Carta de las Naciones Unidas...

Querría señalar que la labor conjunta que tuvo lugar en el CdS de las Naciones Unidas, incluso con los Estados Unidos, y la aprobación unánime de la resolución 1441 (2002), que no autoriza el uso de la fuerza pero hizo posible reanudar las actividades de los inspectores internacionales, y la adopción de otras medidas para ejercer influencia sobre las autoridades iraquíes, constituyó el comienzo en la práctica de actividades para desarmar al Iraq por medios pacíficos...

La acción militar contra el Iraq constituye un grave error político. Ya me he referido al aspecto humanitario de la cuestión. Pero la amenaza de la desintegración del sistema de seguridad internacional establecido es causa de por lo menos igual inquietud.

dias". Confr: NU, doc. A/58/2: Informe del CdS correspondiente al período comprendido entre el 1-VIII-2002 y el 31-VII-2003, p. 6, pár. 8.

¹⁰⁴ El Observador Permanente de la LEA ante la ONU, Sr. Mahmassani, el 11-III-2003 se expresó en los siguientes términos ante el CdS: "El peligro que amenaza la seguridad de las naciones árabes es la posesión de armas de destrucción en masa —químicas, biológicas y nucleares— por Israel y sus sistemas de vectores; la ocupación constante de los territorios árabes

Si permitimos que el Derecho Internacional quede reemplazado por la "ley del más fuerte" por la cual quien posee más fuerza siempre tiene razón, tiene derecho a hacer cualquier cosa y, al elegir los métodos para lograr sus propósitos, no está limitado por nada, se pondrá en tela de juicio uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional, que es el principio de la soberanía inmutable de los Estados. Y en tal supuesto nadie, ni un sólo país en el mundo, se sentirá seguro. Y el vasto campo de inestabilidad que se ha creado irá creciendo, y tendrá consecuencias negativas en otras regiones del mundo.

Esas son las razones por las cuales la Federación de Rusia insiste en una pronta cesación de las acciones militares. Y seguimos teniendo la certeza de que la función central para la solución de las situaciones críticas en el mundo, incluida la existente en torno al Iraq, incumbe al CdS de las Naciones Unidas¹⁰⁵.

Ahora bien, la incapacidad del CdS para condenar esta agresión unilateral¹⁰⁶ y para adoptar medidas colectivas exigiendo el cese inmediato del uso ilegal de la fuerza por algunos de sus miembros más poderosos

por Israel, su política de destrucción del pueblo palestino, su rechazo a la resolución 487 (1981) del CdS, en la que estipula que someta sus programas e instalaciones nucleares a las salvaguardias del OIEA, y su negativa a aplicar el párrafo 14 de la resolución 687 (1991) del CdS, en el que se contempla la declaración del Oriente Medio como zona libre de armas de destrucción en masa. ¿Por qué, pues, quedarse callados sobre el arsenal de Israel, la violación por Israel de las resoluciones del CdS y su amenaza a la seguridad de los Estados árabes?". *Confr.* NU, doc. S/PV.4717, p. 11, párs. 4-5. En un sentido similar, se manifestaron, entre otros, los responsables de Iraq (NU, doc. S/PV.4701, p. 42, pár. 3), Siria (NU, doc. S/PV.4714, p. 12, pár. 7 y NU, doc. S/PV.4721, p. 9, pár. 10), Pakistán (NU, doc. S/PV.4714, p. 35, párs. 3-4), Organización de la Conferencia Islámica (NU, doc. S/PV.4717, p. 34, pár. 7), etc.

¹⁰⁵ Declaración relativa al Iraq que formuló el Presidente Putin en una reunión celebrada en el Kremlin, anexa a NU, doc. S/2003/348: Carta de fecha 20-III-2003 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de la Federación de Rusia ante las Naciones Unidas, pp. 2-3.

¹⁰⁶ La inacción del CdS contrasta con la decidida postura seguida, entre otros muchos, por el Consejo de la LEA, quien reunido a nivel ministerial el 24-III-2003, decidió: "condenar la agresión estadounidense y británica contra el Iraq, Estado Miembro de las Naciones Unidas y miembro de la LEA; (y) considerar que esta agresión constituye una violación de la Carta de

sos se vuelve, a su vez, contra el propio CdS y contra toda la ONU, cuestionando a su vez la viabilidad práctica del Derecho Internacional. Como señaló el Iraq ante el CdS:

Es una violación grave y escandalosa del Derecho Internacional, la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones del CdS relativas al Iraq, todas las cuales insisten en el respeto de la soberanía, la independencia política y la integridad territorial del Iraq. Es deplorable y reprehensible también que la Secretaría no haya emitido una declaración o reacción por la cual condene o denuncie esta agresión. Tampoco dirigió el Secretario General de las Naciones Unidas ninguna carta al CdS, con arreglo al Artículo 99 de la Carta, para señalarle a la atención que dicha agresión constituía la más grave amenaza a la paz y la seguridad internacionales y comprometía el destino y futuro mismo de las Naciones Unidas¹⁰⁷.

Son el ataque y la invasión de los Estados Unidos y el Reino Unido los que originan el sufrimiento fundamental del pueblo del Iraq, y cualquier medida dirigida a remediar este sufrimiento pasa por que el CdS asuma inmediatamente sus responsabilidades y apruebe una resolución en la que pida el cese inmediato de la agresión de los Estados Unidos y el Reino Unido contra el Iraq y la retirada inmediata e incondicional de las fuerzas invasoras del territorio iraquí¹⁰⁸.

las Naciones Unidas y de los principios del Derecho Internacional, un abandono de la legitimidad internacional, una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y un acto de desafío a la comunidad internacional y a la opinión pública mundial, que piden la solución de las controversias por medio pacíficos y el cumplimiento de las decisiones que tienen legitimidad internacional". Resolución núm. 6266/I 19/2, de 24-III-2003 del Consejo de la LEA titulada "La agresión de los Estados Unidos de América y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra nuestro hermano el Iraq y sus consecuencias para la seguridad y el bienestar de los Estados árabes vecinos y la seguridad de la nación árabe", anexa a NU, doc. S/2003/365: Carta de fecha 24-III-2003 dirigida al Presidente del CdS por el Observador Permanente de la LEA ante las Naciones Unidas, p. 3.

¹⁰⁷ *Confr.* NU, doc. S/2003/358: Carta de fecha 21-III-2003 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente del Iraq ante las Naciones Unidas, p. 3, párr. 2.

¹⁰⁸ *Confr.* Carta del Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Iraq, anexa a NU, doc. S/2003/389: Carta de fecha 28-III-2003 dirigida al Presidente del CdS por el Representante

Las consideraciones realizadas el 26-III-2003 por el Observador Permanente de la LEA ante la ONU, Sr. Mahmassani, también suscitan muy graves interrogantes:

Hoy instamos al CdS a que asuma sus obligaciones como órgano responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. ¿Cómo se puede mantener en silencio el CdS mientras se libra esta violenta guerra ante sus propios ojos? ¿Cómo puede el CdS hacer caso omiso de la devastación, la agresión y los centenares –o mejor dicho miles– de víctimas civiles de esta guerra? Instamos al CdS a que ponga fin a esta guerra y a que exija la retirada inmediata de las fuerzas invasoras. Es responsabilidad del CdS, y de ello depende su credibilidad y la credibilidad de todo el sistema internacional, que se está desmoronando con el bombardeo multidimensional de Basora y Bagdad¹⁰⁹.

Tras el cese de las hostilidades en el Iraq en abril de 2003, y pese a algunas medidas relevantes adoptadas desde entonces¹¹⁰, las implicaciones y el protagonismo del CdS en la gestión de esta crisis y en el res-

Permanente del Iraq ante las Naciones Unidas, p. 4, párr. 2. En un sentido similar se pronunció, a título de ejemplo, el representante de Malasia, Sr. Mohd Isa, en nombre del Movimiento de Países No Alineados (NU, doc. S/PV.4726, p. 7).

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 10. También individualmente muchos Estados se expresaron en similares términos. Cabe citar, a título de ejemplo, la intervención del representante de Siria ante el CdS, Sr. Wehbe (NU, doc. S/PV.4701, p. 36) o la del Sr. Hidayat, representante de Indonesia, el 26-III-2003 (NU, doc. S/PV.4726, p. 21).

¹¹⁰ Con la resolución 1483 (2003), de 22-V-2003, adoptada por 14 votos a favor y la abstención de Siria, el CdS dispuso el levantamiento de todas las sanciones de carácter no militar impuestas al Iraq desde 1990 y dispuso la continuación del Programa humanitario de "petróleo por alimentos" por un plazo final de seis meses, tras el cual el Programa se daría por terminado y alguna de sus principales funciones se traspasarían a la "Autoridad del Iraq" que, de momento, no es otra más que la "Autoridad Provisional de la Coalición". Con la resolución 1490 (2003), de 3-VII-2003, el CdS reconoció que ya no era necesario mantener la Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Iraq y Kuwait (UNIKOM), ni la zona desmilitarizada establecida en virtud de la resolución 687 (1991), como protección frente a las amenazas que para la seguridad internacional representaban las acciones iraquíes contra Kuwait. En consecuencia, el CdS decidió prorrogar el mandato de la UNIKOM por un últi-

tablecimiento de la paz han sido menores, quedando relegado a un muy discreto segundo plano respecto de la denominada "Autoridad Provisional de la Coalición"¹¹¹.

V | Reflexiones finales

Los bombardeos aéreos de Yugoslavia, Kosovo incluido, y la posterior invasión y ocupación militar del Iraq, precisamente porque se realizaron al margen de cualquier contexto normativo general, se configuran como comportamientos muy graves capaces de modificar todo el aparato de las relaciones internacionales surgido tras la Segunda guerra mundial y fundado sobre la primacía de la Carta de las Naciones Unidas. Se trata de comportamientos tan graves que son capaces de cuestionar la propia persistencia del ordenamiento internacional basado sobre el Derecho y no sobre la discrecionalidad del más fuerte. Se podría tratar de un retorno al período anterior al de la existencia de la Carta de las Naciones Uni-

mo período que concluyó el 6-X-2003. Con la resolución 1500 (2003), de 14-VIII-2003, el CdS estableció la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq con fines sobre todo de asistencia humanitaria y reconstrucción económica del Iraq. En la resolución 1511 (2003), de 16-X-2003, el CdS buscó un delicado equilibrio al subrayar que la "Autoridad Provisional de la Coalición" se hace cargo con carácter temporal de las funciones, atribuciones y obligaciones específicas del Iraq, "que cesarán cuando un gobierno representativo y reconocido internacionalmente, establecido por el pueblo del Iraq, preste juramento y asuma las funciones de la Autoridad", determinando al mismo tiempo "que el Consejo de Gobierno y sus ministros son los principales órganos de la administración provisional iraquí que, sin perjuicio de su evolución posterior, está investida de la soberanía del Estado del Iraq durante el período de transición". Con la misma resolución, el CdS "autorizó a una fuerza multinacional bajo mando unificado a que tome las medidas necesarias para contribuir al mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en el Iraq, incluso con el fin de asegurar las condiciones necesarias para la aplicación del calendario y el programa y para contribuir a la seguridad de la Misión de las Naciones Unidas de Asistencia para el Iraq, el Consejo de Gobierno del Iraq, y otras instituciones de la administración provisional iraquí, y la infraestructura humanitaria y económica fundamental".

¹¹¹ Vid., entre otros: Andrés Sáenz De Santa María, P., "El CdS en la guerra contra Irak: ¿ONG pri-

das, cuando la guerra y el uso de la fuerza constituían un medio permitido para resolver los conflictos jurídicos y políticos entre los Estados.

A pesar de no tener la autorización del CdS, ni siquiera de intentar conseguirla, 10 Estados miembros de la OTAN estuvieron dispuestos, cuando lo consideraron oportuno, a utilizar la fuerza contra el Estado yugoslavo. Con tal comportamiento, sustituyeron a un centro de decisiones que actúa sobre la base de una representación mundial, como es el CdS, por un centro de decisiones que actúa sobre una base político-regional que se identificó con la OTAN, pese a que, como se ha indicado, ni siquiera el Tratado del Atlántico Norte permite un uso agresivo de la fuerza. Se persiguió sustituir las normas de la Carta por un documento programático muy ambiguo y confuso como lo es el "Concepto estratégico de la Alianza". En el caso de la invasión y ocupación militar del Iraq, también se ha pretendido suplantar la autoridad de un centro de decisiones con una representación mundial, como es el CdS, por una "alianza" militar fáctica para el caso concreto compuesta por tres Estados (Australia, Estados Unidos, Reino Unido), respaldada políticamente por unas decenas más de Estados: la "coalición". En este caso, y pese al más que evidente rechazo del CdS a autorizar el uso de la fuerza, las normas de la Carta en esta materia no se han sustituido por otras normas, sino tan sólo por la voluntad discrecional de los miembros de la "alianza" fáctica, al margen de cualquier norma alternativa.



vilegiada, convalidador complaciente u órgano principal?", *REDI*, 55, 2003, pp. 205 y ss.; Byers, M., "The Shifting Foundations of International Law: A Decade of Forceful Measures against Iraq", *EJIL*, 13, 2002, pp. 21 y ss.; Castillo Daudí, M., "La ocupación militar de Irak ante el Derecho Internacional", *REDI*, 55, 2003, pp. 223 y ss.; Damrosch, L., "The Permanent Five as Enforcers of Controls on Weapons of Mass Destruction: Building on the Iraq 'Precedent'?", *EJIL*, 13, 2002, pp. 305 y ss.; Fassbender, B., "Uncertain Steps into a Post-Cold War World: The Role and Functioning of the UN Security Council after a Decade of Measures Against Iraq", *EJIL*, 13, 2002, pp. 273 y ss.; GRAY, C., "From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq", *EJIL*, 13, 2002, pp. 1 y ss.; Howse, R., "The Road to Baghdad is Paved with Good Intentions", *EJIL*, 13, 2002, pp. 89 y ss.; Johnstone, I., "Security Council Deliberations: The Power of the Better Argument", *EJIL*, 14, 2003, pp. 437 y ss.; Oette, L., "A Decade of Sanctions against Iraq: Never Again! The End of Unlimited Sanctions in the Recent Practice of the UN Security Council", *EJIL*, 13, 2002, pp. 93 y ss.; Pérez González, M., "La legítima defensa puesta en su sitio: observaciones críticas sobre la doctrina Bush de la acción preventiva", *REDI*, 55, 2003, pp. 187 y ss.

No deja de ser llamativo que tanto los 10 Estados miembros de la OTAN que bombardearon Yugoslavia, como los tres Estados que constituyeron la "alianza" para invadir y ocupar militarmente al Iraq, se hayan autocalificado a sí mismos como la "comunidad internacional", como si 10 ó 3 Estados pudiesen confundirse e identificarse con los 191 Estados Miembros de la ONU. Este simple error matemático estuvo presente en las declaraciones de prensa efectuadas por el Sr. Javier Solana, Secretario General de la OTAN, al anunciar el 23-III-1999 el inicio de los bombardeos aéreos de Yugoslavia:

Hemos entrado en acción después del rechazo de la República Federativa de Yugoslavia a las exigencias de la comunidad internacional:

- Aceptación del acuerdo político interino que ha sido negociado en Rambouillet;
 - a) Pleno cumplimiento de los límites (impuestos) al Ejército y a las Fuerzas de Policía Especial serbios convenidos el 25 de octubre;
 - b) Fin del uso excesivo y desproporcionado de la fuerza en Kosovo.

Como advertimos el 30 de enero, el incumplimiento de estas exigencias conduciría a la OTAN a tomar cualesquiera medidas para impedir una catástrofe humanitaria¹¹².

El mismo error lo volvió a cometer el Sr. John D. Negroponte, Representante Permanente de los Estados Unidos ante la ONU, al informar al Presidente del CdS del inicio de las operaciones militares en el Iraq:

Las acciones que las fuerzas de la coalición están llevando a cabo constituyen una respuesta apropiada. Son medidas necesarias para defender a los Estados Unidos y a la comunidad internacional de la amenaza que plantea el Iraq y restablecer la paz y la seguridad internacionales en la zona¹¹³.

¹¹² *Op. cit.* El mismo error estuvo presente en las declaraciones del general Clark, comandante en jefe de las fuerzas de la OTAN, efectuadas el 14-V-1999: "We're going to systematically and progressively attack, disrupt, degrade, devastate, and ultimately, unless President Milosevic complies with the demands of the international community, we're going to completely destroy his forces and their facilities and support". Citado en la Opinión disidente del Juez *ad hoc* Kreca en el asunto sobre la legalidad del uso de la fuerza, Providencia de la CIJ de 2-VI-1999. *I.C.J. Reports, 1999*, p. 6.

¹¹³ NU, doc. S/2003/351, *cit.*

Estos dos acontecimientos, más que ningún otro hasta el momento, avivan más que nunca el debate doctrinal que hace siglos plantearon Francisco de Vitoria y Domingo de Soto. El debate entre un ordenamiento jurídico que responda a una sociedad universal y paritaria, en el que la diversidad de religiones (o de ideas políticas) no sea justa causa de guerra, o un ordenamiento jurídico en el que una élite o grupo minoritario pueda derogar a su antojo el cumplimiento de normas jurídicas como el *pacta sunt servanda*, incluida la prohibición convencional de hacer la guerra, para propagar su fe (o sus ideas políticas o sus intereses económicos).

No han sido las discusiones doctrinales sino las más crudas de las realidades las que han planteado actualmente de modo sangrante esta alternativa. Si de la práctica internacional ha resurgido el problema, debe ser en la propia práctica internacional donde se encuentren las respuestas. En el caso de los bombardeos aéreos de Yugoslavia, Kosovo incluido, de momento la praxis internacional deja un margen muy reducido para la esperanza. El 15-XII-2004, la CIJ finalmente se declaró incompetente para conocer del fondo de las demandas presentadas por Yugoslavia contra todos los Estados miembros de la OTAN que la bombardearon. Aunque la CIJ ha insistido en que su declaración de incompetencia no prejuzga en absoluto la cuestión de si se cometieron o no violaciones del Derecho Internacional y de si se incurrió o no en responsabilidad internacional¹¹⁴, las posibilidades de un arreglo pacífico de estas cuestiones se han evaporado en gran medida.

La evolución del caso de la invasión y ocupación militar del Iraq tampoco apunta, por el momento, el más mínimo indicio hacia el retorno a un sistema de seguridad colectiva universal. Sólo la eventualidad de que el CdS se haga cargo cuanto antes del control político y militar del Iraq ocupado hasta la devolución o restitución de su plena soberanía, contribuiría a restaurar la legitimidad internacional y a devolver al CdS su credibilidad como responsable principal del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Es cierto que algunos Estados han reclamado un mayor protagonismo de la ONU en la gestión de esta crisis. Así, por ejemplo, se expresó el 26-III-2003 el representante de Suiza, Sr. Staehelin, ante el CdS:

Las Naciones Unidas tienen el deber de asumir el papel indispensable que les compete a fin de hallar cuanto antes una solución a la crisis

¹¹⁴ Fallo de la CIJ de 15-XII-2004. *I.C.J. Reports, 2004*, pág. 114.

iraquí que resulte aceptable para la comunidad internacional en su conjunto. En este contexto, la Organización no debe ser instrumentalizada ni quedar marginada. Las Naciones Unidas deben recuperar cuanto antes el papel central que les corresponde. Tienen que desempeñar una función fundamental, especialmente en lo relativo a la coordinación de la ayuda humanitaria y al pleno restablecimiento de la soberanía del Iraq. Esta soberanía tendrá que restablecerse tanto en el plano político, respetando plenamente la unidad y la integridad territorial del Iraq, como en el plano económico, ya que los recursos del país únicamente pertenecen a los iraquíes¹¹⁵.

Actitud que contrasta fuertemente con el hecho de que la "coalición" no haya dejado hasta ahora el menor margen de acción al CdS en la gestión de esta crisis. También la prometida devolución de la soberanía para el 30-VI-2004 se tambaleó, al anunciar el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Sr. Colin Powell, que la soberanía no se restablecerá "plenamente" y que las tropas de los Estados Unidos permanecerán en Iraq después de tal fecha. En estas circunstancias, y cualquiera que sea el resultado de las elecciones previstas en Iraq para el próximo 30-I-2005, pensar en la probabilidad de que un tribunal internacional se pronuncie sobre la legalidad de la invasión y ocupación militar del Iraq resulta, hoy por hoy, sencillamente inimaginable.

El tiempo y la práctica internacional dirán hacia qué dirección se orientará la comunidad internacional en los próximos años: si por comunidad internacional se continuará entendiendo a un conjunto que reúna a todos los Estados, buscando quizás algún remedio político y jurídico al riesgo de parálisis que pesa sobre el CdS de la ONU; o si por comunidad internacional se debe entender al grupo o "alianza" de Estados que sabe bombardear mejor que los demás y que, por ello, tienen más razones que los otros. De optarse por este segundo supuesto, que demostraría como un sistema normativo puede no sólo progresar, sino también retroceder, deberían tenerse en cuenta las observaciones que tanto en los ámbitos diplomático como académico se han formulado. En el ámbito diplomático, se debería recordar la intervención, el 11-III-2003, del Observador Permanente de la LEA, Sr. Mahmassani, ante el CdS:

¹¹⁵ NU, doc. S/PV.4726, p. 32, párr. 7. En la misma línea se expresaron otros miembros del CdS. Por ejemplo, el 27-III-2003, el representante de México, Sr. Aguilar Zinser, sostuvo que: "Si bien este conflicto ocurre por decisiones adoptadas fuera del CdS, este Consejo sigue sien-

Nos encontramos frente a una coyuntura histórica que determinará el destino de las generaciones venideras y el futuro de la legitimidad internacional durante mucho tiempo. Los planes de guerra contra el Iraq serán un preludio de otras guerras. La humanidad volverá al período anterior a 1939: los principios y valores se desmoronarán, los fuertes dominarán a los débiles e imperará el caos¹¹⁶.

En el ámbito académico, cabría destacar las palabras del profesor Scovazzi sobre las consecuencias de esta segunda alternativa:

...i dubbi sul carattere giuridico dell'ordinamento internazionale non avrebbero più ragione di essere. I caccia bombardieri sarebbero molto più utili delle raccolte di norme; i giuristi troverebbero un proficuo impiego come apologeti del generale, e tutti i latinismi ricorrenti nel linguaggio giuridico potrebbero essere sostituiti da un solo: quia sum leo¹¹⁷.

do la única instancia dotada de la legitimidad, la autoridad y las facultades necesarias para encauzar un proceso de paz" (NU, doc. S/PV.4726 (Reanudación 1), p. 20, párr. 7).

¹¹⁶ NU, doc. S/PV.4717, p. 11, párr. 7.

¹¹⁷ *Corso di Diritto Internazionale. Parte I. Caratteri generali ed evoluzione della comunità internazionale.*