

**LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA,
LA ASIGNATURA PENDIENTE DE LA COMUNIDAD
INTERNACIONAL (REFLEXIONES GENERADAS POR EL
CONFLICTO DE DARFUR) ***

*Cesáreo Gutiérrez Espada ***

RESUMEN

En este artículo, inspirado por el fracaso del sistema de seguridad colectiva en el conflicto de Darfur, se defiende que su reforma es una de las asignaturas pendientes de la comunidad internacional y que acaso una política de “pequeños pasos” pudiera ser un enfoque útil para intentarla.

Palabras clave: Capítulo VII, conflicto de Darfur, intervención humanitaria, operaciones de mantenimiento de la paz, sistema de seguridad colectiva.

ABSTRACT

This article studies the evolution of the security collective system, the attempts of their reform and the necessity of achieve it that the Darfur’s conflict reveals.

* Este artículo es uno de los resultados del Proyecto I + D, concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación, “La contribución del Derecho Internacional y sus instituciones (Organización de Naciones Unidas, Corte Penal Internacional y Unión Europea) a los intentos de solución de la crisis humanitaria de Darfur (Sudán)” (ref.: DER2009-0739, 01/01/2010 a 31/12/2012), del que Cesáreo Gutiérrez Espada (catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Murcia) es su Investigador Principal.

** Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Murcia.

SUMARIO: 1. La “Guerra del Golfo” (1990-1991) generó Grandes Esperanzas sobre la reforma del Sistema de Seguridad Colectiva; 2. Otra guerra, la “Guerra de Kosovo” (1999) removió el árbol; 3. El terrorismo del 11-S (2001) y dos guerras de nuevo, la “Guerra de Afganistán” (2001) y la “Guerra de Irak” (2003) pusieron, otra vez, el dedo en la llaga (...), sin que nada ocurriera; 4. Una nueva guerra, “el conflicto de Darfur”, nos avisa de nuevo “que viene el lobo” (...); 5. ¿Creerá esta vez la Comunidad Internacional al pastorcillo?.

1- LA “GUERRA DEL GOLFO” (1990-1991) GENERÓ GRANDES ESPERANZAS SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA

1. El fracaso del sistema de seguridad colectiva, con la consiguiente ineficacia de Naciones Unidas en la solución de las amenazas o rupturas de la paz más graves, dibujaron durante años un panorama sombrío, que se iluminó tenuemente con la llegada al poder en la desaparecida Unión Soviética del reformista M.S. Gorbachov (1985...). Durante su mandato, el acercamiento de la URSS a la Organización de Naciones Unidas y en general a idea de que resultaba necesario ordenar las relaciones internacionales de la época fue evidente destacando, entre otros aspectos, la aceptación por el Gobierno soviético de protagonismo de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad en la gestión de las crisis y de su acción concertada. Habida cuenta de que el hundimiento del capítulo VII de la Carta reposaba en gran parte en la desarmonía entre los miembros permanentes, el deseo soviético de concertación y su proclamación-invitación a la otra superpotencia de que había que retornar y hacerlo juntos al sendero de la normalidad jurídica internacional en general y del respeto estricto de la Carta, no podía sino generar las más encendidas esperanzas en cuanto al futuro funcionamiento del sistema de seguridad colectiva.

Estas esperanzas empezaron a dar sus frutos rápidamente: fin del conflicto armado entre Irán e Irak¹ y en general (a lo largo de 1989 y 1990) la aplicación del Sistema de la Carta en zonas tan conflictivas como América Central, Chipre, Angola, Namibia... Sin embargo, el punto álgido de inflexión puede localizarse con motivo de la invasión de Kuwait

¹ Resoluciones 598 de 20 de julio de 1987 y 619 de 9 de agosto de 1988, adoptadas por unanimidad.

por Irak en 1990². Es importante destacar, pues el dato contribuye a explicar la rapidez y contundencia, por una vez, de la respuesta que Naciones Unidas dio al caso, que era la primera vez desde 1945 en que uno de sus miembros pretendió la “muerte” de otro Estado miembro.

2. Ante ese hecho, la reacción de Naciones Unidas fue, decía, rápida y contundente, procediéndose a la puesta en marcha del capítulo VII de la Carta (1945).

Entre agosto y noviembre de 1990, el Consejo de Seguridad adoptó doce resoluciones que ofrecen un magnífico ejemplo de aplicación práctica del sistema de la seguridad colectiva: *uno*, se determina que la conducta de Irak constituye una ruptura de la paz y se dictan medidas provisionales (artículos 39 y 40 de la Carta); *dos*, ante el incumplimiento de estas resoluciones, el Consejo decide la imposición al agresor de sanciones económicas, autorizando a los Estados que cooperan con Kuwait al uso de la fuerza si es necesario para hacer efectivas las medidas coercitivas que no implican el uso de la fuerza adoptadas (artículo 41); y *tres*, ante la contumacia iraquí, el Consejo autorizó a los Estados “amigos y aliados de Kuwait” a emplear la fuerza armada a fin de que Irak abandone el territorio ocupado y anexionado (artículo 42).

Todos están de acuerdo en que las resoluciones iniciales se enmarcan en una estricta aplicación del capítulo VII, constituyendo incluso algo más, “una satisfactoria revitalización” del mismo³. Fueron varias las que el Consejo adoptó, siendo la más significativa la resolución 665 (1990), de 25 de agosto, por la que autorizaba, a fin de aplicar el embargo contra Irak, el uso de la fuerza armada considerada indispensable al efecto⁴. Si todas ellas, decía, se aceptaron como una correcta aplicación del Sistema previsto, no se valoró del mismo modo la resolución 678 (1990).

² GUTIÉRREZ ESPADA, C. y SILVELA DÍAZ-CRIADO, E.: *El conflicto de Irak I*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2006, pp. 37 ss.

³ ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: “Cuestiones de legalidad en las acciones armadas contra Irak”, *Revista Española de Derecho Internacional*, XLIII (1991), núm. 1, pp. 117-122 (p. 117).

⁴ Párrafos 1 y 4. Fue adoptada por trece votos a favor y dos abstenciones (Cuba y Yemen).

3. El Consejo de Seguridad decidió, finalmente, con la abstención de China, autorizar a una coalición de “Estados aliados y amigos de Kuwait”, liderada por los Estados Unidos de América, a emplear “los medios necesarios” para obligar a Irak a cumplir las resoluciones del Consejo y, por tanto, a retirarse del territorio kuwaití; el eufemismo, propuesto por la URSS, autorizaba el desencadenamiento, dadas las circunstancias, de una verdadera guerra contra Irak que se denominó “Operación Tormenta del Desierto”.

La resolución 678 (1990), de 29 de noviembre, ha sido valorada con cautela por la doctrina. Estrictamente hablando no puede ser más cierto que en este caso el Consejo de Seguridad no aplicó el capítulo VII de la Carta tal y como este puede leerse. Y es que, en su texto (artículos 42 y ss.), las medidas coercitivas que impliquen el uso de la fuerza armada deben tomarse directamente por dicho órgano con la asistencia del Comité de Estado Mayor. Pero, claro, la cuestión estriba en que difícilmente podrá aplicarse éste en sus estrictos términos pues los presupuestos indispensables (los acuerdos entre los Estados miembros y el Consejo sobre las fuerzas que estos debían poner a su disposición, así como un Comité de Estado Mayor operativo [artículos 43 ss.]) nunca existieron. ¿Debemos concluir, ante esta situación, que el Consejo de Seguridad no puede ya adoptar medidas coercitivas que impliquen el uso de la fuerza armada?: sería una interpretación *ad absurdum* y por ello descartable; y es, desde luego, pertinente recordar que una interpretación literal del tipo de la apuntada (y descartada), que llegó a ser defendida oficialmente ante el Consejo por Irak, claro, pero asimismo por Cuba⁵, encontraría el obstáculo de una afirmación explícita de la Corte Internacional de Justicia que, ciertamente, parece escrita para el caso⁶. La conformidad de la autorización concedida en la resolución 678 (1990) a una coalición de Estados para el uso de la fuerza armada, con el espíritu del capítulo VII parece existente, pues ¿qué efecto útil tendría éste si (no pudiéndose aplicar su letra) no se considerara legítimo que el Consejo pudiera lo que en definitiva sería “lo menos” (delegar el uso de la fuerza) cuando el texto de la Carta le permite “lo más” (emplearla directamente)? Es cierto sí que el Consejo de Seguridad no debió renunciar nunca a un estrecho control de las operaciones militares, como de hecho hizo: sólo pidió que la coalición de Estados a la que autoriza el uso de la fuerza armada “le tenga informado”⁷, por lo que se entiende que su Secretario General llegara a afirmar en unas declaraciones de prensa que la del Golfo no era

⁵ S/PV.2963, 19 ss. y S/PV.2938, 15 ss, respectivamente.

⁶ “No puede sostenerse que, en ausencia de los acuerdos concluidos en virtud del artículo 43, la Carta haya dejado impotente al Consejo de Seguridad enfrentado ante una situación de urgencia” (dictamen de 20 de julio de 1962, asunto sobre algunos gastos de Naciones Unidas [artículo 17.2 de la Carta], *CIJ Recueil 1962*, p. 167).

⁷ Resolución 678 (1990), párrafo 4.

“la guerra de Naciones Unidas”⁸. Se trata, ésta, sin duda, de una laguna importante, pero que resulta empequeñecida por la aplicación del capítulo VII en el conjunto de sus resoluciones.

En todo caso, y desde una consideración teleológica, la resolución 678 (1990) supuso y consiguió en su conjunto que el sistema de la Carta funcionase eficazmente en cuanto a las consecuencias de la agresión iraquí y de su final. Sucesivamente, han sido otras las ocasiones en las que el Consejo ha vuelto a utilizar la técnica: autorizar a Estados miembros, a fin de hacer cumplir sus resoluciones, al uso (limitado a veces y a veces no tanto) de la fuerza armada. Volveré más adelante sobre ello.

4. La reacción del Consejo de Seguridad en la Guerra del Golfo marcó, nítidamente, un punto de inflexión del proceso de estancamiento y fracaso del sistema de seguridad colectiva, demostrando que el capítulo VII de la Carta seguía “vivo”.

Su eficaz aplicación en el caso de una agresión armada como la de Irak hizo creer a muchos que, una vez resuelto el primer y gravísimo reto de un Estado a la comunidad internacional tras la Guerra Fría, los Estados miembros de Naciones Unidas, en particular los miembros permanentes de su Consejo de Seguridad, se dedicarían a enmendar los fallos detectados en la aplicación de dicho capítulo de la Carta (1945) y pondrían en marcha todos los mecanismos en él contenidos, activando el cumplimiento por los miembros de lo dispuesto en sus artículos 43 y 44, haciendo de una vez operativo al Comité de Estado Mayor (artículos 45 ss.), estableciendo incluso Fuerzas de la Organización de Naciones Unidas siempre dispuestas y de rápida intervención (...).

5. La práctica habida durante los cuatro o cinco años siguientes a la Guerra del Golfo (1990-1991) continuó alentando la esperanza,

En definitiva, el Consejo de Seguridad se mostró en lo sucesivo atento y activo respecto de las crisis internacionales susceptibles de degenerar en una amenaza o ruptura de la paz. Y en la mayoría de los casos tomó decisiones *sancionando* al culpable con medidas

⁸ Sus palabras, literalmente, fueron éstas: “No puede decirse que la Organización de Naciones Unidas sea responsable de esta guerra. Dicho lo cual, se trata de una guerra legal en la medida en que ha sido autorizada por el Consejo de Seguridad” (*Le Monde*, de 9 de febrero de 1991, p. 6).

coercitivas no armadas, procurando su eficacia (para lo que no dudó en autorizar el uso de la fuerza cuando lo consideró necesario) y, en ocasiones dando luz verde incluso a importantes medidas coercitivas de carácter armado. En otros supuestos, el Consejo decide *acciones de carácter humanitario* con la pretensión asimismo de que fueran eficaces. Y en fin el Consejo creó incluso *órganos subsidiarios para enjuiciar y castigar a los individuos culpables de la comisión de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad*⁹.

6. Pero no todo fue luz en esta nueva fase de aplicación del capítulo VII; también hubo sombras, aspectos negativos preocupantes¹⁰.

7. En suma, las grandes esperanzas que se generaron con la actuación del Consejo de Seguridad ante la agresión armada de Irak contra Kuwait en 1990 fueron marchitándose. Y la “Guerra de Kosovo” (1999), los ataques terroristas del 11-S (2001) y la “Guerra de Afganistán” (2001-2002) alumbraron el camino que a la Guerra de Irak (2003) nos condujo.

2- OTRA GUERRA, LA “GUERRA DE KOSOVO” (1999) REMOVIÓ EL ÁRBOL

⁹ Vid. la práctica citada por GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M^a.J.: *El Derecho Internacional en la encrucijada. Curso general de Derecho Internacional Público*. Trotta, Madrid, 2008 (2^a edición), pp. 410 ss.

¹⁰ *Es una primera sombra* de la situación del sistema, porque aun teniendo en cuenta que se quiso que el Consejo pudiera moverse con flexibilidad en este punto, la discrecionalidad de que goza implica serios riesgos que pueden, de concretarse y actuarse, distorsionar seriamente el sistema mismo: riesgo, de un lado, de aplicar una doble moral (por ejemplo, en el caso de Haití, 1993-1994, el Consejo decidió constatar una amenaza a la paz, ordenar un embargo y hasta autorizar a una fuerza multinacional, permitiéndola utilizar “todos los medios necesarios” por el hecho de que el Gobierno legítimamente elegido fue depuesto por un golpe de Estado, pero se comportó del mismo modo en todos los casos análogos que en el mundo fueron?, ¿por qué en Irak se utilizó la cirugía de urgencia y en la antigua Yugoslavia el Consejo se limitó, años y años, a apósitos y cataplasmas?, ¿existe acaso Chechenia?, ¿Sierra Leona?, ¿el Congo...?); de otro, la amplitud del concepto de amenaza a la paz y la discrecionalidad que en su calificación el Consejo tiene generan una sensación de incertidumbre en cuanto a los temas que éste puede considerar objeto del capítulo VII en cuanto a las medidas que puede decidir.

Otra sombra importante consistió en la renuncia del Consejo de Seguridad a ejecutar directamente el capítulo VII, en particular cuando está implicado el uso de la fuerza armada. Autorizar a los Estados miembros pudo haber sido necesario en la Guerra del Golfo pero no parece aceptable como procedimiento definitivo y hubiera sido conveniente, tras la experiencia, la apertura de un proceso de aplicación progresiva de los mecanismos previstos en la Carta.

Pero sombra también, sobre todo, porque casi veinte años después de la Guerra del Golfo el sistema de seguridad colectiva sigue con las mismas lagunas con que contaba antes de aquella y con la misma dependencia respecto de los miembros permanentes del Consejo.

Sombras que constituían la crónica, ahora lo vemos con más claridad, de una muerte anunciada, la de las ilusiones que en 1990 se generaron.

8. La Yugoslavia de Slobodan Milosevic inició una campaña de acoso a uno de los pueblos que la integraban, Kosovo, de población mayoritariamente de origen albanés, que fue derivando en una política con ribetes de persecución y amagos de limpieza étnica.

El Plan de Paz fijado en la Conferencia de Rambouillet exigía al gobierno yugoslavo el reconocimiento a Kosovo de un amplio estatuto de autonomía dentro del Estado (sí, amigo lector mío, así fue y así se acoge en la resolución 1244 [1999] a la que me refiero enseguida, aunque muchos se empeñen hoy en re-escribir la historia y en apoyar la independencia de la República de Kosovo)¹¹. No fue aceptado y la OTAN inició un ataque armado para forzar a ese país a hacerlo. La intervención militar contra Yugoslavia no tiene justificación jurídica, pero ahora nos interesa en particular destacar únicamente en que la misma se llevó a cabo sin la preceptiva autorización del Consejo de Seguridad, pues este fue incapaz de alcanzar una solución institucional. La OTAN no pudo ampararse en el artículo 53 de la Carta que contempla la hipótesis de que una Organización regional adopte medidas coercitivas (armadas en el caso) para el mantenimiento de la paz y seguridad, por la sencilla razón de que *no contaba con la autorización (expresa) del Consejo de Seguridad*, como la Carta contempla.

9. La “Guerra de Kosovo” (1999) despertó muchas conciencias sobre la necesidad de avanzar en una reforma del Sistema, que permitiese en casos como los de Kosovo que la comunidad internacional interviniera, evitando así verse abocados a intervenciones armadas de carácter unilateral.

Pro futuro no podemos, pensaron muchos, destejer ahora lo que la sociedad internacional urdió durante décadas en el telar (1907, 1919, 1928, 1945). No podemos renunciar al monopolio institucional del uso de la fuerza armada para dejar la(s) llave(s) de su desencadenamiento en manos de Organizaciones o Estados regionales. El riesgo de anarquía internacional es demasiado grande. El silencio de Naciones Unidas a lo largo de más de dos

¹¹ *Vid. ad ex.* sobre esta candente y particular cuestión (que dicen en junio o julio resolverá la Corte Internacional de Justicia en su dictamen sobre la legalidad de la autoproclamada independencia unilateral de Kosovo) BERMEJO GARCIA, R. y GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “La independencia de Kosovo a la luz del derecho de libre determinación”, Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo 7* (2008), 14/02/2008; GUTIÉRREZ ESPADA, C. y BERMEJO GARCÍA, R.: “Kosovo de nuevo: apuntes críticos sobre su declaración de independencia, su constitución y otras reflexiones”, Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo 41* (2008), 24/09/2008.

meses de ataques armados por una Organización regional es tan sorprendente ¹² como prolongado hasta sus últimas consecuencias: ¿acaso la res. 1244, de 10 de junio de 1999, del Consejo de Seguridad, que puso el sello final a la “guerra de Kosovo”, acoge indicio alguno del juicio que le merece el uso de la fuerza llevado a cabo?; no, no lo hace ¹³. No parecía a algunos, sin embargo, que el "modelo-Kosovo" fuera el que debía imponerse en el futuro, sino más bien y a la vista de lo que en él sucedió, encontrar una fórmula. o intentarlo al menos, para mantener "globalizado" el recurso a la fuerza armada en las relaciones internacionales. ¿Fórmulas? Varias se consideraron:

A) Y la primera, la revitalización del sistema de la Carta. ¿Otra vez? La Guerra del Golfo (1990-91) sugirió ya esta idea¹⁴. El entonces Secretario General, Sr. Boutros-Ghali, formuló propuestas muy concretas al respecto en su *Agenda para la paz* (1992) ¹⁵.

Así, y extrayendo las lecciones pertinentes (*inter alia* la de una excesiva libertad de acción del Estado que dirigió a la coalición de Estados amigos de Kuwait), pidió a los Estados miembros que formalizasen acuerdos comprometiéndose a mantener dispuestas unidades especialmente adiestradas para las misiones de mantenimiento de la paz. Creó incluso un registro especial, y más de sesenta Estados prometieron su apoyo (...) pero con demasiadas cautelas, pues la mayoría rechazó el dar por adelantado su consentimiento, reservándose el derecho a responder caso por caso en futuras peticiones de proporcionar contingentes¹⁶. Dado

¹² Que el antiguo Presidente del TIJ, Sir Robert JENNINGS, enfatizó en su día (“Kosovo and international lawyers”, *International law Forum du Droit International*, 1, 1999, pp. 166, 169).

¹³ No es que yo sostenga que dicha resolución implique una “sanación” *ex post facto* de lo cometido, que en la misma se legitima el empleo de la fuerza por la OTAN; solo digo que el Consejo ratifica con ella la situación que nace de un uso de la fuerza y calla, guardando un impenetrable silencio sobre el mismo (...). En este sentido, no comparto la afirmación concreta (ni la idea más general que parece jugar de tapiz de fondo) de que “la posición de la ONU de asentimiento implícito ha quedado finalmente confirmada por la resolución 1244 (1999), de 10 de junio” (RIPOL CARULLA, S.: “El Consejo de Seguridad y la defensa de los derechos humanos: Reflexiones a partir del conflicto de Kosovo”, *Revista Española de Derecho Internacional*, LI (1999), núm. 1, pp. 59-87, p. 62).

¹⁴ *Vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “El sistema de seguridad colectiva en los albores del siglo XXI (o el cuento de la Bella Durmiente)”, en F. M^a. Mariño Menéndez (Editor): *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Universidad Carlos III-BOE, Madrid, 1996, pp. 165-188 (pp. 180 ss.)

¹⁵ Doc.: A/47/277-S/24.111, 17 junio 1992 (*An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the summit meeting of the Security Council on 31 January 1992*), por ejemplo párrafos 42-45 (el texto íntegro de la misma puede consultarse también en *Boutros Boutros-Ghali. Amicorum discipulorumque liber. Paix, démocratie, développement. Peace, democracy, development*, Bruylant, Bruselas, 1998, vol. II, pp. 1481-1503).

¹⁶ Unas decenas de Estados concretaron las fuerzas que estaban dispuestas a poner a disposición de Naciones Unidas para las Operaciones sobre el mantenimiento de la paz. España también, pues el entonces su Ministro de Defensa, Eduardo SERRA, concertaba el 5 de noviembre de 1999 con Kofi ANNAN el acuerdo por el que nuestro país pone a disposición de Naciones Unidas una brigada de infantería (3000 hombres), un escuadrón de

lo insatisfactorio de estas respuestas, algunos Estados miembros solicitaron la creación de una fuerza permanente de respuesta rápida, formada por varias brigadas (de quince a veinte mil hombres) a disposición del Consejo de Seguridad y su Secretario General para hacer frente a situaciones de emergencia; propuesta que fue acogida, en 1995, por el Secretario General ("Fuerza de Reacción Rápida")¹⁷.

Sin embargo, el final de la guerra fría no generó el apoyo deseable a estas propuestas, que se calificaron a mediados de los noventa por el Instituto de Defensa de los Estados Unidos de "diplomáticamente muertas"¹⁸.

B) Con la segunda de las ideas de reforma que se barajaron en esa época, se trataría, ni más ni menos, que poner en práctica algunas de las propuestas que Boutros Boutros-Ghali hiciera en el Suplemento de 1995 a su Agenda para la Paz (1992): el Consejo de Seguridad autorizando el uso de la fuerza armada ya a una Organización regional ya a una Coalición de Estados allí donde fuera preciso. Ideas que han renacido, diez años después, en el Informe de 2005 de otro Secretario General, Kofi Annan, a la Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de los miembros de Naciones Unidas (septiembre 2005).

En este orden de ideas el Secretario General, incitado tanto por la Asamblea General como por el Consejo de Seguridad, inició rondas de consultas con las organizaciones regionales más importantes respecto de esta cuestión¹⁹. En 1994 y 1996 se celebraron estas consultas, que arrojaron un claro resultado: la mayoría de estas organizaciones estaba dispuesta a implicarse

transporte aéreo (4 aviones y 50 hombres), 21 oficiales de Estado mayor, 46 observadores militares y 10 oficiales y suboficiales para el cuartel general(ABC, sábado 6 noviembre 1999, p. 27).

¹⁷ Doc.: A/50/60-S/1995/1, de 3 de enero de 1995 (*Supplement to an Agenda for peace. Position of the United Nations*), párrafo 44 (puede consultarse también en *Boutros Boutros-Ghali Amicorum...* cit. (nota 14), II, pp. 1504-1527).

¹⁸ ¿Las razones?: desde limitaciones financieras a la creciente mortalidad que se daba en las Operaciones de paz, pasando por el miedo de los Gobiernos de los Estados participantes afectados a recibir los "ataúdes" correspondientes ante los objetivos de unos medios de comunicación hambrientos de "noticias" y las consiguientes repercusiones de política interna ("La búsqueda de asociados: Organizaciones regionales y Operaciones de paz", Instituto de Estudios Estratégicos de la Universidad de Defensa Nacional de Estados Unidos, *Mc Nair Papers*, núm. 58, traducción al español de VALLESPÍN GÓMEZ, P.: *Boletín de Información del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional [CESEDEN]*, Ministerio de Defensa, núm. 257, 1998, pp. 153-172, pp. 157, 167).

¹⁹ Así, la Commonwealth, la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la Comunidad Económica de África Occidental, la Liga Árabe, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización de la Unidad Africana (OUA), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de la Conferencia Islámica y la Unión Europea Occidental (UEO). Un análisis minucioso de estas consultas y sus resultados en "La búsqueda de asociados...", traducción al español en *Boletín de Información...* cit. (nota anterior), pp. 162 ss.

con decisión en Operaciones para el mantenimiento de la paz en estrecha coordinación con la ONU, pero en ningún caso a asumir los aspectos militares de las mismas. *A fortiori* queda clarísimo que la idea de ver en ciertas organizaciones regionales una especie de brazo armado de Naciones Unidas para poner en su sitio a un agresor o para desencadenar, llegado el caso y por otras razones, una intervención armada en nombre de la comunidad internacional, es decir, la hipótesis de lo que podríamos llamar *regionalización del uso de la fuerza armada institucional*, queda a años luz de los planteamientos de nadie.

Y es que "regionalizar" el sistema de la paz y seguridad tiene sus ventajas aunque también sus inconvenientes²⁰. Habida cuenta de las miserias financieras de la ONU, una cierta regionalización del mantenimiento de la paz será posiblemente inevitable, ya se canalice vía organización regional ya a través del Estado regional mejor preparado como abanderado o líder de la eventual operación. Pero, en todo caso, no estamos hablando de dar marcha atrás en esa "mundialización" de la respuesta jurídica al uso de la fuerza armada de la que antes hablábamos; ni Boutros Boutros-Ghali lo pretendía. Aquí estamos hablando de Operaciones articuladas en torno a una Organización regional en el marco del Capítulo VIII de la Carta y en particular de sus artículos 53 y 54.

En todo caso, y habida cuenta de las conclusiones obtenidas de las dos rondas de consultas que el Secretario General de Naciones Unidas llevó a cabo con organizaciones regionales, la "regionalización" del uso de la fuerza armada pura y dura tendría lugar posiblemente por la vía de los Estados regionales más dispuestos o preparados como líderes de una coalición autorizada por el Consejo de Seguridad, siguiendo el modelo que sacudió al durmiente Capítulo VII de la Carta con motivo de la "guerra del golfo"²¹.

²⁰ Entre las *primeras*, cabe citar que la mayor homogeneidad de las Organizaciones regionales, o de los Estados de una región dada, puede facilitar en principio el consenso en torno al desarrollo de la eventual operación; asimismo, es presumible que quienes la llevan a cabo sean más sensibles (más cuidadosos por tanto en todo) respecto de los problemas locales y de las causas que hacen latir las venas de las sienas del conflicto; y, en fin, la Operación llevada a cabo puede ser más digerible para el destinatario, a fin de cuentas un vecino. Entre los *inconvenientes*, algunos observadores expresan sus objeciones respecto a la capacidad de algunas Organizaciones regionales de ejercer su misión en estos asuntos de manera realmente imparcial; todos constatan que salvo excepciones (OTAN, UEO y poco más) pocas Organizaciones disponen de los recursos y la adecuada organización y administración; y, en fin, no pocos temen que las principales potencias regionales tengan la tentación de emplear a la organización regional de turno como tapadera de intervenciones unilaterales, porque al fin y al cabo no se trata de nada nuevo el que un Estado intente manipular a una Organización regional de la que forma parte: Estados Unidos y la OEA saben mucho de un tema que acaso se renueva en otras latitudes (Rusia y la CEI, o Nigeria y la OUA por ejemplo).

Un cuadro gráfico a doble columna y respecto de conceptos diversos, sobre los aspectos a favor y en contra en "La búsqueda de asociados..." cit. (nota 18), p. 165.

²¹ Vid. *ad ex.* SAROOSHI, D.: *The United Nations and the development of collective security. The delegation by the United Nations Security Council of its Chapter VII powers*, Clarendon Press, Oxford, 1999 (sobre todo Capítulo 5,

Siempre, claro, que no haya un veto (...). El veto es el problema, sin duda, lo que marca la debilidad del Sistema. Para soslayar el veto, una organización regional, la OTAN, intervino militarmente en Yugoslavia; esto sí fue *regionalización pura y dura* del uso de la fuerza. Que el veto es un obstáculo infranqueable para poder alcanzar ciertas metas nadie puede dudarlo. Y sobre todo, cuando ha podido observarse que la voluntad de un Estado puede impedir que una intervención militar internacional evite "legalmente" una matanza terrible, ¿quién podrá levantar su voz, con el espíritu en paz, para defenderlo? Louis Henkin sugirió en su día lo "deseable" (si es que no "inevitable") de modificar el sistema actual de la Carta, para permitir a las organizaciones regionales intervenciones de humanidad siempre con la autorización previa del Consejo de Seguridad sin que pueda invocarse en este caso el derecho de veto; modificación que, es el profesor estadounidense quien lo considera:

“might be achieved without formal amendment of the Charter (which is virtually impossible to effect), by a ‘gentlemen’s agreement’ among the permanent members, or by wise self-restraint and acquiescence”²².

Nicolas Valticos, que coincide con el planteamiento que defiende acerca del papel clave del derecho de veto en la crisis de Kosovo y su desenlace (“en l’ocurrence, tout est donc venu du droit de veto”), propuso la sustitución del derecho de veto (no su supresión sino su reforma) en determinados supuestos por lo que en rigor parece un sistema de voto ponderado²³.

Pero no es realista, sin embargo, esperar nada (bueno) en este sentido²⁴. El que fuera Secretario General de la ONU, Koffi Annan, manifestó, con motivo de la "guerra de Kosovo"

pp. 167 ss).

²² HENKIN, L.: “Kosovo and the Law of ‘humanitarian intervention’”, *The American Journal of International Law*, 93 (1999), núm. 4, pp. 824-828 (pp. 827-828); un planteamiento, en parte al menos, parecido en MOMTAZ, D.: “L’intervention d’humanité de l’OTAN au Kosovo et la règle du non-récourse à la force”, *International Review of the Red Cross*, 82, núm. 837, marzo 2000, pp. 89-102 (p. 100).

²³ VALTICOS, N.: “Les droits de l’homme, le Droit international et l’intervention militaire en Yougoslavie. Ou va-t-on?. Éclipse du Conseil de Sécurité ou réforme du droit de veto”, *Révue Générale de Droit International Public*, 2000, núm. 1, pp. 5-18 (pp. 14, 16).

²⁴ El internacionalista que he citado en la nota anterior reconoce este hecho (“poser la question semble déjà preuve d’irréalisme”), pero no se resigna y prefiere intentarlo (“mais le ‘réalisme’ n’est-il pas parfois une forme de renonciation?. L’histoire et le progrès sont faits souvent de changements, et de changements qu’on aurait estimés impossibles”, « Les droits de l’homme... » cit., p. 14). Bien, yo veo, por el contrario, respecto de esta particular cuestión, la botella medio vacía.

su enorme inquietud por esta cuestión, y su temor de que un nuevo abuso del veto a lo largo del próximo siglo acabe arrinconando a Naciones Unidas y la haga insoportable a los ojos de la opinión pública mundial. Kofi Annan reflexionaba con amargura, en su discurso de La Haya (mayo de 1999) al que antes me refería:

"Si el Consejo (de Seguridad) no actúa de consuno para impedir la violación masiva de los derechos humanos y los crímenes contra la humanidad de la intensidad de Kosovo, estaremos traicionando los propios ideales que inspiraron la creación de las Naciones Unidas".

Así es. Pero así ha sucedido. Y los resultados de la Cumbre de Naciones Unidas en septiembre de 2005, respecto del derecho de veto en particular, en relación con la reforma del Consejo de Seguridad y, más en general, del Sistema de Seguridad Colectiva, nos han demostrado que Nadie quiere Cambiar Nada²⁵.

10. ¿Sería más fácil, se pensó por algunos, si concentramos los esfuerzos de reforma en un punto más concreto? ¿Podría intentarse que el Consejo de Seguridad adoptase una "doctrina sobre la intervención de humanidad", que precisara las coordenadas en las que esta pudiera llevarse a cabo sin incurrir en ilegalidad y, dentro de esos límites, sin conjurar el espectro del veto?

Se trataría, en definitiva, de que la propia Organización de Naciones Unidas concretara las reiteradas proclamas del Secretario General de que no puede haber barreras levantadas por la soberanía nacional cuando estamos hablando de matanzas y limpiezas étnicas, y de que una correcta "injerencia humanitaria" es también una misión sagrada²⁶. Se trataría, entonces, cegadas todas las salidas posibles por falta de tropas propias o a su disposición, por la falta de

²⁵ Sobre esta Cumbre y sus resultados respecto de estas reformas a las que me refiero en el texto *vid. ad ex.* BERMEJO GARCIA, R. y LOPEZ-JACOISTE DIAZ: "Estudios en torno al Informe del Grupo de Alto Nivel y al del Secretario General sobre la reforma de las Naciones Unidas: la reforma institucional", *Anuario de Derecho Internacional*, XXI (2005), pp.99-171.

²⁶ De las últimas veces en su discurso de apertura del período de sesiones ordinario de la Asamblea General (*vid. ad ex.* prensa nacional del miércoles y jueves, 6-7 de octubre de 1999).

medios financieros y por la existencia de un uso maniqueo y sectario del derecho de veto²⁷, que la ONU fijara, al menos, las coordenadas y circunstancias generales en las cuales podría intervenir por razones humanitarias y tiempo limitado por parte de un Estado o grupo de Estados con ese objetivo preciso cuando los mecanismos institucionales de Naciones Unidas se ven bloqueados por el veto. Y es que lo deseable siempre sería que las intervenciones armadas (también las de humanidad) lo fueran con la implicación de Naciones Unidas, hasta los Estados miembros de la OTAN que bombardearon Yugoslavia a lo largo de varios meses repitieron *ad nauseam* que su acción se llevaba a cabo por la inacción del Consejo de Seguridad, y que, como el delegado del Reino Unido manifestara, hubieran "preferido" contar con la autorización previa del mismo²⁸.

Nada hay nuevo bajo el sol, sin duda. ¿A quien no le recuerdan estas ideas tan debatidas²⁹, de hace ya veinte años, a las propuestas que en el año 2005 hicieron el Secretario

²⁷ No "vendieron" así precisamente los futuros miembros permanentes del Consejo su privilegio en 1945, porque es verdad que el veto fue aceptado por todos, en aras del realismo, pero también después de haber escuchado de los Cuatro (Estados Unidos, URSS, Gran Bretaña y China, en una Declaración suscrita después también por Francia) que no debe esperarse "que los miembros permanentes (...) empleen deliberadamente su poder de veto para obstaculizar el funcionamiento del Consejo" ("Exposé des déléguations des quatre Puissances invitantes sur la procédure de vote du Conseil de Sécurité, doc.: S/Procédure/79, 4 mai 1946, párrafo 8, en *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, vol. II: Articles 23 à 54 de la Charte*, Naciones Unidas, Nueva York, 1956, pp. 111-113).

²⁸ Doc. S/PV.3988, 24 marzo 1999, p. 8.

²⁹ Difícil me lo ponéis, podría decirse. Porque, se discutía por la doctrina, ¿qué órgano de Naciones Unidas adoptaría un texto tal?. Evidentemente, podría hacerlo la Asamblea General, pero ello plantearía, sin duda, el viejo problema de quien manda en temas tales (el Consejo o la Asamblea) y una, se supone, airada reacción de ciertos miembros permanentes y aún de otros Estados. De hecho, esta reacción se ha producido ya ante una mera propuesta verbal genérica y vaga del Secretario General de la ONU en su discurso de apertura del período de sesiones de la ONU a la que antes me he referido: los representantes de la India o de China, por citar un miembro permanente del Consejo y otro Estado que no lo es, recalcaron nada más oírlos que "el respeto a la soberanía y la no interferencia en los asuntos internos deben ser reforzadas", advirtiendo (serio aviso para navegantes proviniendo de quien proviene) el representante de Pekín que si se vulneran esos principios "la propia Carta de la ONU estará en peligro" (intervenciones literalmente recogidas, por ejemplo, en el diario *ABC* del miércoles 6 de octubre de 1999, p. 31). Se recordará que el representante de China fue el único miembro del Consejo de Seguridad que insistió tenazmente (casi me atrevería a decir que cada vez que de violaciones graves de los derechos humanos se hablaba) en el principio que prohíbe la intervención en los asuntos internos (doc. S/PV.3988, 24 marzo 1999, p. 12).

Los problemas de relevancia "constitucional" que una propuesta de este tipo harían nacer en el marco de la actual Carta, no surgirían (aunque sí seguramente otros) si, como ha propuesto el profesor de Harvard Stanley HOFFMANN, se aborda desde un enfoque distinto: "Un tratado abierto a todos los Estados en el que se defina rigurosamente las circunstancias en las cuales se podría intervenir colectivamente por razones humanitarias, por un tiempo limitado por parte de un grupo de Estados cuyas acciones debían ser autorizadas por una gran mayoría de los firmantes del tratado" ("Dissillusions of World Order", *New York Review of Books*, 9 abril 1992 [tomo la cita de VARGAS CARREÑO, E.: "La intervención humanitaria", *Héctor Gros Espiell Amicorum Liber. Persona humana y Derecho*, Bruylant, Bruselas, 1997, vol. 2, pp. 1617-1647, p.1637]). Difícil igualmente, sí.

Resultó interesante y significativo que del Informe especial que la Asamblea General encargó al Secretario General en noviembre de 1998 sobre el comportamiento de Naciones Unidas ante las matanzas de julio de 1995 en los alrededores de Srebrenica de miles de bosnios a manos de fuerzas serbias, y que el Sr. ANNAN

General de Naciones Unidas a los Jefes de Estado y de Gobierno de la Asamblea General de Naciones Unidas de reconocer la existencia de una “obligación de proteger” y adoptar medidas para darle efecto útil?³⁰.

3- EL TERRORISMO DEL 11-S (2001) Y DOS GUERRAS DE NUEVO, LA “GUERRA DE AFGANISTÁN” (2001) Y LA “GUERRA DE IRAK” (2003) PUSIERON, OTRA VEZ, EL DEDO EN LA LLAGA (...), SIN QUE NADA OCURRIERA

11. El Sistema de Seguridad Colectiva de la Carta de Naciones Unidas fracasa estrepitosamente de nuevo a inicios del presente siglo, porque no sabe evitar el salto cualitativo del terrorismo internacional que los atentados del 11-S (2001) supusieron. Ni supo tampoco reaccionar ante él, al no evitar la “Guerra de Afganistán” (2001-2002), que solo en una concepción preventiva de la legítima defensa encontraría justificación jurídica³¹;

presentó al público en noviembre de 1999, se extraigan a lo largo de sus 155 páginas, y entre otras lecciones relevantes para el futuro, ésta:

“ La lección fundamental de Srebrenica es que, ante cualquier intento deliberado y sistemático de aterrorizar, expulsar o asesinar a toda una población, es preciso *recurrir resueltamente a todos los medios necesarios* para frustrarlo y demostrar la voluntad política de aplicar las medidas que corresponda hasta su conclusión lógica” (*Informe presentado por el Secretario General de conformidad con la resolución 53/35 de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones, tema 42 del programa, La situación en Bosnia y Herzegovina [A/54/549], de 15 de noviembre de 1999, párrafo 502*).

La cursiva es mía, y la aprovecho para recordar a mi atento lector que con la frase "todos los medios necesarios" la resolución 678 del Consejo de Seguridad, de 29 de noviembre de 1990, autorizaba el uso de la fuerza armada contra Irak a la coalición de Estados amigos y aliados de Kuwait, y justificó jurídicamente una guerra corta pero pura y dura que recibió el nombre de "Tormenta del Desierto".

³⁰ Vid. *infra* párrafo 12.

³¹ GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “¿‘No cesaréis de citarnos leyes viendo que ceñimos espada’? (A propósito del 11-S)”, *Anuario de Derecho Internacional*, XVII (2001), pp. 25-28 (pp. 30 ss.); ID.: “El ‘uso de la fuerza’ en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005) y, a la postre, en el documento final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2005)”, *Anuario de Derecho Internacional*, XXI (2005), pp. 13-49, pp. 31 ss. (también en UNISCI: Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional, número especial, 10, enero 2006, www.ucm.es/info/unisci);

ni tampoco la “Guerra de Irak” (2003), aplicación práctica de la llamada “guerra preventiva” o “doctrina Bush”³².

El mundo entró en el siglo XXI con una deriva muy peligrosa del Estado hegemón hacia la utilización unilateral del uso de la fuerza armada. Estados Unidos, sorprendido y furioso por el ataque sufrido en su mismo corazón, articuló una estrategia para combatir al terrorismo internacional que violentaba el Derecho Internacional contemporáneo en dos aspectos claves:

- De un lado, al permitir un uso preventivo de la fuerza armadas que iba mucho más allá de la amenaza inminente de un ataque armado³³ (tesis que defendía por lo demás desde antiguo un sector minoritario de la doctrina, de origen fundamentalmente anglosajón).
- De otro, al ignorar por completo las reglas que el Derecho de la Responsabilidad fija sobre la imputación atribución de los hechos ilícitos a los sujetos de Derecho Internacional, en particular por lo que se refiere a los comportamientos de los llamados actores no estatales³⁴. La doctrina de la guerra preventiva³⁴, en efecto, legitima a su creador, Estados Unidos a emprender usos preventivos de la fuerza armada contra organizaciones terroristas y los Estados que las apoyan cuando según los Estados Unidos estas sean una amenaza para sus intereses; esa doctrina considera igualmente culpables a organizaciones terroristas y Estados que se limitan a brindarles apoyo o ayuda de los actos armados por aquellos cometidos.

La comunidad internacional ha rechazado con claridad la doctrina de la “guerra preventiva”. De cara a la Cumbre de septiembre de 2005, el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, elaboró un Informe³⁵, basado, afirma su autor, de un lado en

³² GUTIÉRREZ ESPADA, C. y GONZÁLEZ MARTÍN, A.: *El conflicto de Irak II*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2006, pp. 41 ss.

³³ *Ibidem*, pp. 41-45.

³⁴ GUTIÉRREZ ESPADA, C. y GONZÁLEZ MARTÍN, A.: *El conflicto de Irak II* cit. (nota 32), pp. 34 ss.. Normas estas sobre imputación predicables tanto en relación con los Estados (GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *El hecho ilícito internacional*, Dykinson, Madrid, 2005, pp. 94 ss.) como de las organizaciones internacionales (ID.: *La responsabilidad internacional de Estados y Organizaciones. [Balance provisional de coincidencias y matices]*, Diego Marín, Librero Editor, Murcia, 2020, pp. 36 ss., 144 ss.).

³⁵ *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General (A/59/2005)*, 21 marzo 2005.

su propia experiencia pero inspirado también en otros estudios elaborados por grupos de expertos, muy en particular en el adoptado por un conjunto de personalidades nombradas por el Secretario General con el mandato de formular propuestas para fortalecer el vigente sistema de seguridad colectiva³⁶. El Informe del Secretario General descarta claramente la posibilidad de un uso unilateral de la fuerza armada en supuestos de “amenazas que no son inminentes sino latentes”. En tal caso, la respuesta está en manos del Consejo de Seguridad que puede “autorizar o ratificar el uso de la fuerza militar... inclusive de manera preventiva, para preservar la paz y la seguridad internacional”³⁷.

No obstante, el Secretario General, consciente de que el Consejo puede no responder a las expectativas generadas, recomienda, lo que constituía un paso adelante sobre la situación existente (y que sigue siendo la actual), que este órgano apruebe una resolución en la que exponga los principios o directrices que deben guiar su actuación en supuestos de esta naturaleza (estamos hablando, recuérdese, de eventuales respuestas armadas incluso preventivas frente a amenazas no inminentes) para autorizar o ratificar el empleo de la fuerza militar; y en la que, además, dicho órgano “exprese su intención de regirse por ellos al decidir una autorización o un mandato para hacer uso de la fuerza”. Los principios a los que el Sr. Annan alude se explicitan por él en el mismo Informe: el Consejo debe sopesar la gravedad de la amenaza, el objetivo adecuado de la acción militar propuesta, si otros medios menos graves que el uso de la fuerza podrían conseguir probablemente detener la amenaza, si la opción militar es proporcional a la amenaza en cuestión, y si hay una posibilidad razonable de éxito³⁸. Repárese pues: el Secretario General propone reglar el funcionamiento del Consejo de Seguridad en cuanto a la autorización a Estados miembros del uso de la

³⁶ *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (A/59/565)*, 2 de diciembre de 2004, 1-141. También bebió el Secretario General en otro Informe, en el que por primera vez entra a fondo en esa “obligación de proteger” que luego se aceptó: acontecimientos terribles, muy en particular el genocidio de Srebrenica en Bosnia a manos de los grupos armados pro-serbios (julio 1995), movieron al Secretario General de Naciones Unidas (1999, 2000) a hacer un llamamiento a la comunidad internacional para que intentara llegar a un acuerdo fundamental sobre estas dos cuestiones. En respuesta a dicha solicitud el Gobierno de Canadá, junto con diversas fundaciones, anunció a la Asamblea General en septiembre de 2000 el establecimiento de una Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, a la que se encargó elaborar un informe que pudiera servir al Secretario General, y en su caso a las Partes interesadas, a encontrar una solución viable y práctica. Se trataba de una comisión de expertos en operaciones de gestión de crisis, de mantenimiento de la paz, en Derecho internacional humanitario, antiguos Jefes de Estado o personalidades de la diplomacia y la política; de una comisión plural al menos en la medida en que sus doce miembros proceden de todos los continentes y tienen la nacionalidad de todos los Mundos, desde el Primero al Tercero Estados Unidos (*La responsabilidad de proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. Diciembre de 2001*, disponible, inglés y español, en <http://www.dfait-maci.gc.ca/iciss-ciise/report-en.asp>; también en <http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf>).

³⁷ *Un concepto más amplio...* A/59/2005 cit. (nota 35), p. 37 (párrafos 125 y 126).

³⁸ *Ibidem*, p. 37 (párrafo 126).

fuerza armada o la ratificación de la ya empleada por medio de la adopción de unas directrices cuando ante situaciones de amenaza no inminentes sino latentes simplemente deba considerarse la opción del empleo de las armas. El Informe del Secretario General sigue estrechamente respecto del tema apuntado el que adoptara un año antes el Grupo de Alto Nivel³⁹, aunque este es, empero, más amplio y explícito en algunos aspectos⁴⁰. Tanto el Informe del Secretario General como anteriormente el del Grupo de Alto Nivel rechazan el que un Estado pueda unilateralmente desencadenar acciones armadas contra amenazas “latentes”, esto es, dicho en román paladino, repudian la ya mencionada doctrina Bush de la “guerra preventiva”. La exclusión por ambos Informes de esta doctrina es particularmente significativa al producirse una vez que se ha aplicado ya en la práctica, como la “Guerra de Irak” (2003) demuestra.

Sí ha quedado algo en todo caso cada vez más claro: la legítima defensa ante amenazas inminentes forma parte ya hoy, parece, del Sistema, aunque resultaba dudoso si lo fue en su día. Y es que la tesis defendida por el Secretario General de Naciones Unidas saliente en su Informe a la Cumbre Mundial de Jefes de Estado o de Gobierno (2005) y que se apoya en el del Grupo de Alto Nivel por él creado un año antes (2004), que considera conforme al Derecho internacional la legítima defensa para impedir un ataque “inminente”, aun no desencadenado pues⁴¹, parece irse afianzando. Así, el IDI en su resolución adoptada en Santiago de Chile sobre la “Legítima defensa” (2007), afirma con rotundidad:

“El derecho de legítima defensa del Estado víctima nace ante un ataque armado (“agresión armada”) en curso de realización o manifiestamente inminente (...)”⁴².

³⁹ *Un mundo más seguro... A/59/565* cit. (nota 36), pp. 60-62 y 64-65 (párrafos 183-198 y 204-209).

⁴⁰ Por ejemplo, tras entender que al debatir si el Consejo ha de autorizar o aprobar el uso de la fuerza militar debe tener en cuenta ciertos criterios básicos de legitimidad, precisa que estos deberían quedar incorporados no solo (como ocurre en el del Sr. Annan) en una resolución del Consejo sino también “en resoluciones... de la Asamblea General” y que estas resoluciones sean “declaratorias”, añadiendo: “también creemos que sería útil que cada Estado miembro, sea o no miembro del Consejo de Seguridad, se adhiriera a ellos (*ibidem*, p. 65, párrafos 208-209).

⁴¹ “Las amenazas inminentes están plenamente previstas en el artículo 51, que salvaguarda el derecho inherente de los Estados soberanos a defenderse de un ataque armado. Los juristas han reconocido hace tiempo que esto abarca tanto un ataque inminente como un ataque ya ocurrido” (*Un concepto más amplio... [A59/2005]* cit. *supra* en nota 35, párrafo 124, p. 37; también en el Informe del Grupo de Alto Nivel, *Un mundo más seguro... [A/59/565]* cit. en nota 36 *supra*, párrafos 188-192, pp. 60-61).

⁴² 10ª RESOLUCIÓN, 27 octubre 2007, 10ème Comisión (“Problèmes actuels du recours à droit international. A. Légitime défense»), párrafo 3. (disponible en http://www.idi-iil.org/idiF/navig_res_chron.html).

Esto es, el término de legítima defensa preventiva se reserva, según esta corriente, para los supuestos de ataques armados que no son inminentes, descartándose el empleo del mismo en casos de “inminencia” de ataque armado; en la resolución de 27 de octubre de 2007 del IDI lo acabado de decir se percibe clarísimamente⁴³. Según esto, la legítima defensa *preventiva*, así entendida, estaría prohibida, pero no la legítima defensa ante un ataque armado (no producido por tanto es más ni siquiera desencadenado) inminente (conocida en ciertos círculos como legítima defensa *anticipada* [*anticipatory self-defence*]). Debe advertirse que la CIJ no se ha pronunciado hasta el momento sobre la noción de la legítima defensa preventiva ni sobre qué se entiende exactamente por este término. Personalmente, sin embargo, me parece posible detectar indicios de que según la Corte sin ataque armado *in actu* o al menos desencadenado no cabría la legítima defensa⁴⁴.

Y hay algo más. Se está aclarando otra cuestión que tiene que ver con el artículo 51 de la Carta y por tanto con el Sistema de Seguridad Colectiva mismo. Parece aceptado la posible invocación de esta figura contra actos de actores no estatales que por su gravedad pudieran calificarse de un ataque armado puro y duro, con algunas zonas grises, es cierto, que habrá que ir aclarando:

- La CIJ descartó, en el año 2004, de manera expresa que este concepto, codificado en el artículo 51 de la Carta, pueda constituir la base jurídica justificadora de actos de fuerza armada llevados a cabo por un Estado contra individuos u organizaciones terroristas, reservándose solo para su empleo contra Estados⁴⁵. Es cierto que parece posible detectar una tendencia *in statu nascendi* que revisa esta posición.

⁴³ “Las doctrinas de legítima defensa ‘preventiva’, en ausencia de un ataque armado en curso de realización o manifiestamente inminente, no tienen fundamento en derecho internacional” (párrafo 6).

⁴⁴ En sus sentencias de 27 de junio de 1986, párrafo 194, *CIJ Recueil 1986*, p. 103; sentencia de 6 noviembre 2003, párrafos. 51, 61 ss., 71 ss.; y sentencia de 19 de diciembre de 2005, párrafos 109, 112-113, 119, 143, 145-148.

⁴⁵ En el asunto sobre las *consecuencias jurídicas de la edificación de un muro en territorio (palestino) ocupado*, y en el contexto de la pretensión israelí de que hoy se reconoce “claramente el derecho de los Estados al recurso a la fuerza en legítima defensa contra los atentados terroristas”, la Corte precisa que esta figura solo puede invocarse en los casos de ataques armados *entre Estados*, no en los casos de violencia interna, es decir, en el territorio de un Estado (o en territorio ocupado por este (dictamen consultivo de 9 de julio de 2004, párrafos. 138-139); *vid.* también su sentencia en el asunto sobre las *actividades armadas en territorio del Congo* (2005) citada en la nota que sigue.

- Así, según afirmaciones del juez Kooijmans, a las que se unió el juez Simma, en el *asunto sobre las actividades armadas en territorio del Congo (2005)*⁴⁶, la Corte parece aceptar que Uganda sólo hubiera podido ejercer la legítima defensa contra la República Democrática del Congo (recordemos, tropas revolucionarias antiugandesas que operaban desde territorio congoleño) si se hubiera producido un ataque de éstas imputable directa o indirectamente *a un Estado*, solución por otro lado en armonía con su jurisprudencia más reciente⁴⁷. Para el juez holandés, el hecho de que para poder ejercitar el derecho de legítima defensa el ataque armado previo deba emanar de un Estado se trata de un requisito que, al no figurar expresamente en el artículo 51 de la Carta, debe considerarse meramente el fruto de una interpretación, una interpretación, sí, mantenida a lo largo de más de cincuenta años; de modo que si las actividades de bandas armadas pudieran equipararse a un ataque armado, el Estado víctima podría amparar en el artículo 51 de la Carta su respuesta armada aunque dichos grupos no hubieran sido "enviados" o "sustancialmente controlados" por Estado alguno en concreto. Esta interpretación más amplia de la legítima defensa, que incluiría no solo ataques armados provenientes de Estados, podría ser aplicable tanto en casos como el que ocupa a la Corte en el asunto que enfrentó a la República Democrática del Congo contra Uganda (grupos armados actuando sin trabas en un Estado cuyo Gobierno no es capaz de ejercer control eficaz al respecto...), sino también y más en general en casos de terrorismo.

- El Instituto de Derecho Internacional (IDI), en su sesión de Santiago de Chile (2007), adopta una resolución en la que considera que el artículo 51 de la Carta, esto es, la figura de la legítima defensa, "se aplica en principio" en casos de "ataque armado a un Estado por un actor no estatal", pero es, éste, un problema complejo en el que, hoy por hoy, cabe hacer dos precisiones: una (aplicación clara del Derecho en vigor) que en caso de ataque armado llevado a cabo por un actor no estatal siguiendo instrucciones o bajo la dirección o el control de un Estado, "este puede ser objeto de la acción en legítima defensa del Estado

⁴⁶ *Vid.* los párrafos 27 a 29 de la opinión individual del juez KOOIJMANS y los párrafos 8 y 12 de la de SIMMA.

⁴⁷ Asunto sobre las *consecuencias jurídicas de la edificación de un muro en territorio (palestino) ocupado* (2004) cit. en la nota anterior

víctima”; y dos (aclaración de interés que despeja dudas que se tenían) “si un ataque armado se lanza desde un espacio situado fuera de la jurisdicción de cualquier Estado, el Estado víctima puede ejercer su derecho de legítima defensa en este espacio contra los actores no estatales”⁴⁸.

- Pero si esta tendencia cuaja y se consolida o no solo el tiempo lo dirá, dándose además el hecho de que la misma no se pronuncia con claridad sobre la cuestión clave del problema: repárese en que el IDI no se atreve a precisar que hoy por hoy un Estado podría, en legítima defensa, desencadenar un ataque contra “actores no estatales” que tienen sus bases y/o lanzan sus ataques desde el territorio de otro Estado. Debo añadir, a fin de que la afirmación que acabo de hacer no se malinterprete, que opino que el IDI viene realizando una encomiable labor de clarificación de las dudas que la práctica más reciente sobre el uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales ha generado; en este sentido, debe recordarse que en la misma sesión antes mencionada de Santiago de Chile (2007), el Instituto analizó la cuestión del uso de la fuerza con fines humanitarios y que aunque, ante la división de los miembros de la pertinente Comisión, considerando algunos “que las acciones militares no autorizadas por Naciones Unidas con el objetivo declarado de poner fin a un genocidio, crímenes contra la humanidad o crímenes de guerra de gran amplitud (...) podrían ser lícitas en ciertas circunstancias y con determinadas condiciones [y] otros ... que no es así según el derecho internacional contemporáneo, y en particular según la carta de Naciones Unidas”, no incluyó en la resolución adoptada una posición sobre el tema, sí remitió su tratamiento un subgrupo de la Comisión para que se pronuncia en una sesión ulterior del Instituto⁴⁹.

12. El Informe del Secretario General (2005) abrió también otra cuestión, proponiendo en definitiva la adaptación del Sistema de Seguridad Colectiva a los Horrores del Mundo Moderno.

⁴⁸ 10ª RESOLUTION, 27 octubre 2007 cit. (nota 42), párrafo 10 (i) y (ii).

⁴⁹ El apartado VI de la resolución sobre “Problèmes actuels du recours à la force en droit international. Actions humanitaires », dice así: “Esta Resolución no se refiere a la cuestión de la licitud de las acciones militares no autorizadas por Naciones Unidas, pero cuyo objetivo declarado es poner fin a un genocidio, a crímenes contra la humanidad y a crímenes de guerra de gran amplitud”. Véase asimismo la Declaración del Presidente que forma parte de la resolución (10 B RESOLUTION, 27 octubre 2007, 10ème Comisión, Sous-groupe B, disponible en la dirección citada en la nota anterior).

La protección del ser humano que el Derecho internacional viene llevando a cabo por medio del reconocimiento convencional de sus derechos fundamentales y de la creación de órganos de distinta naturaleza para controlar su cumplimiento, se ha visto enriquecida con lo que acaso podemos llamar una *emergente protección coercitiva*, valoración positiva, ésta, de la figura que voy a comentar compartida por otros autores⁵⁰. El Grupo de Alto Nivel nombrado por el Secretario General de Naciones Unidas para hacer propuestas de cara a la reforma de la Organización, en su Informe del año 2004 acepta palmariamente que la comunidad internacional no puede ya permanecer impasible ante catástrofes humanitarias del tipo de las que se han venido produciendo en los últimos años⁵¹, concluyendo con que “la fuerza, si hay que usarla, debe constituir un último recurso”. Es verdad que el Grupo conecta “la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger”, con su ejecución por un órgano determinado:

Es "el Consejo de Seguridad [el que] puede ejercer[la] autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir”;

Y señala además los criterios de legitimidad que el Consejo debe evaluar a la hora de conceder o no la autorización requerida⁵².

Con base, entre otros, en el texto adoptado por el Grupo de Alto Nivel, el Secretario General en el Informe que sometiera a la consideración de los Jefes de Estado y de Gobierno

⁵⁰ *Ad ex.* ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: “Las normas relativas al uso de la fuerza: la seguridad colectiva y la legítima defensa en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas”, en C. García y A.J. Rodrigo: *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Tecnos, Madrid, 2008, pp. 113-125;

⁵¹ “Existe un reconocimiento cada vez mayor de... ‘la obligación de proteger’ que todos los Estados tienen cuando se trata de seres humanos que sufren una catástrofe que se puede evitar, ya se trate de homicidios o violaciones en masa, de la depuración étnica mediante el terror y la expulsión por la fuerza, de matarlos deliberadamente de hambre o de exponerlos a enfermedades”. Considerando, además, que: “está cada vez más aceptado... que si bien incumbe a los gobiernos soberanos la responsabilidad primordial de proteger a sus propios ciudadanos de catástrofes de esa índole, cuando no pueden o no quieren hacerlo es la comunidad internacional en general la que debe asumir esa responsabilidad, que comprende un proceso que va de la prevención y la respuesta a la violencia de ser necesaria a la reconstrucción de sociedades devastadas. Lo primordial debe ser ayudar a que se ponga término a la violencia, sea por conducto de la mediación o de otro mecanismo, y proteger a la población con medidas tales como el envío de misiones humanitarias, de derechos humanos o de policía”.

⁵² *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (A/59/565)*, 2 de diciembre de 2004, 1-141 (63-64, párrafos 201, 203, 207).

(septiembre de 2005) en Nueva York, asume la existencia de una obligación de proteger a cargo en primer lugar de los propios Estados respecto de su población pero, si estos no pueden o no quieren, esa responsabilidad recae sobre la comunidad internacional, que deberá emplear toda medida coercitiva que resulte necesaria incluso, en su caso, el uso de la fuerza armada. Es verdad también que el Secretario General conecta dicha obligación con la intervención del Consejo de Seguridad, proponiendo una idea planteada ya doctrinalmente al recomendar que éste apruebe una resolución, una especie de "doctrina", en la que exponga con qué parámetros el Consejo debe autorizar el uso de la fuerza armada para impedir, por ejemplo, la comisión de un genocidio, la depuración étnica u otros crímenes similares de lesa humanidad⁵³.

13. El Documento Final que los Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron en septiembre de 2005 sirve de poca ayuda en estos temas. No es solo la opinión de quien esto escribe; el profesor Carrillo Salcedo lo ha expuesto recientemente con meridiana claridad:

“las expectativas suscitadas por los Informes del Grupos de Alto Nivel y del Secretario general no quedaron satisfechas en la Cumbre Mundial celebradas del 14 al 16 de septiembre de 2005 en la sede de las Naciones Unidas, en Nueva York. A diferencia de la Cumbre del Milenio, el documento adoptado en la Cumbre ni siquiera recibió la denominación de Declaración sino la mucho más modesta de Documento Final, y (...) el extenso texto de 178 párrafos no hace más que recoger el consenso de mínimos logrado por los Jefes de Estado y de Gobierno”⁵⁴

Sí, el impulso inicial que dio en la materia el Informe del Comité sobre la Soberanía e Intervención (2001), y que se mantuvo en los del Grupo de Alto Nivel (2004) y del Secretario General (2005), fue debilitándose a golpe de Proyecto de documento hasta acabar moribundo en el Documento Final mismo. Nada queda de las referencias a la legítima defensa, ni a la conveniencia de que el Consejo de Seguridad elabore una "doctrina" que

⁵³ *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General (A/59/2005)*, de 21 de marzo de 2005, párrafos 122-125, 135 (36-37, 39 y párrafo 7, letra b) del Anexo ("Decisiones propuestas a los Jefes de Estado y de Gobierno", 65).

⁵⁴ CARRILLO SALCEDO, J.A.: “¿Reforma de las Naciones Unidas o aplicación del espíritu y letra de la Carta?”, en Anna M^a. Badía Martí, Antoni Pigrau Solé, Andreu Olesti Rayo ((Coords.): *Derecho Internacional y Comunitario ante los retos de nuestro tiempo. Homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia. Volumen I: El Derecho Internacional ante los retos de nuestro tiempo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009, pp. 115-130 (p. 122).

aclare las eventuales "autorizaciones" o "ratificaciones" por el Consejo de Seguridad del uso preventivo de la fuerza o para evitar genocidios, limpiezas étnicas... Nada Cambia. Todo permanece⁵⁵.

Y nada ha cambiado desde esa fecha: en la sesión de 22 de junio de 2006, el ambicioso título "Ampliación del Derecho Internacional: imperio del derecho y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales", dio paso a la decepción cuando se confirmó que la declaración del Presidente del Consejo de Seguridad no recogía novedad alguna en tan candentes cuestiones. Pese a dejar constancia de la "responsabilidad de los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones para poner fin al genocidio, crímenes contra la humanidad y violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario" y de que las "sanciones son una importante herramienta en el mantenimiento y restablecimiento de la paz y seguridad internacionales", ninguna medida concreta, más allá de estas proclamas o de lo ya conocido⁵⁶, se propone⁵⁷.

Item más, el Informe del Secretario General de Naciones, Sr. Ban Ki Moon, sobre la obligación internacional de proteger (enero 2009) y el debate que el mismo ha generado ante el la Asamblea General de Naciones Unidas (julio 2009)⁵⁸ dejan bien a las claras mi conclusión final, a saber, que en suma, los Estados no quieren adaptar las normas existentes sobre el uso de la fuerza a la evolución cambiante de las relaciones internacionales. Prefieren, probablemente, tener las manos libres y actuar en cada caso según las circunstancias sin directrices que les marquen el camino correcto. No parece este un comportamiento precisamente leal de los sujetos de un Ordenamiento jurídico para con este.

⁵⁵ "Reafirmamos [proclaman solemnemente los jefes de Estado y de Gobierno] que las disposiciones pertinentes de la Carta son suficientes para abarcar toda la gama de amenazas a la paz y seguridad internacionales" (A/60/L.1, párrafo 79).

⁵⁶ Me refiero, ahora, al Comité de las Sanciones, más conocido como Comité 1267.

⁵⁷ Doc. S/PRST/2006/28 (distribuido el 22 de junio de 2006).

⁵⁸ Informe del Secretario General sobre la manera de hacer efectiva la responsabilidad de proteger, doc. A/63/677, de 12 de enero de 2009; la Asamblea General celebraba del 23 al 28 de julio de 2009 un *Diálogo sobre la responsabilidad de proteger* (el discurso inaugural puede consultarse en http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/63/president/63/statements/r2p_panel_23jul09.shtml); fueron 92 los Estados que participaron. Toda la información sobre el debate en <http://www.un.org/ga/president/63/interactive/responsibilitytoprotect.shtml>). Vid. tanto sobre el Informe del Secretario General como sobre el Diálogo de la Asamblea General el minucioso y clarificador análisis de María José CERVELL HORTAL: *Naciones Unidas, Derecho Internacional y Darfur*, Editorial Comares, Granada, 2010, pp. 54-76.

4- UNA NUEVA GUERRA, “EL CONFLICTO DE DAFUR”, NOS AVISA DE NUEVO “QUE VIENE EL LOBO (...)”⁵⁹

14. Hace siete años ya (2003), se iniciaba en una poco conocida región del oeste de Sudán una de las más graves crisis humanitarias que ha padecido la sociedad internacional en los últimos años. Darfur era una región en la que hasta ese momento habían cohabitado en relativa calma tribus negras, que vivían de la agricultura, y árabes, dedicadas al pastoreo, pero cuyos habitantes se rebelaban contra el Gobierno sudanés, cansados de años de olvido y de sufrir importantes carencias derivadas de la escasez de recursos naturales. El Gobierno respondía a estos ataques financiando y apoyando a los *Janjaweed*, los grupos árabes paramilitares que asolaban los pueblos y mataban a sus habitantes. Las cifras del conflicto dan sobrada cuenta de la gravedad de la situación: Naciones Unidas habla de 400.000 muertos y 2 millones de desplazados.

Todo el proceso se ha visto salpicado de vanos intentos de pacificación, pues desde la firma en mayo de 2006 del Acuerdo General de Paz entre uno de los principales grupos rebeldes (SLM) y el Gobierno sudanés (no así del otro grupo mayoritario, el JEM), las violaciones de treguas y altos el fuego han sido una constante.

Al tiempo que todo esto acontecía, la sociedad internacional pasaba del desconocimiento al convencimiento de que era necesario hacer algo. Mientras los Estados y las organizaciones internacionales discutían acerca de las maneras de afrontar el nuevo milenio prácticamente recién inaugurado, Darfur moría (...). La Organización de Naciones Unidas por fin dio la voz de alarma, aportando datos estremecedores sobre este conflicto olvidado, envió una Comisión de investigación para determinar la posible comisión de un genocidio y su Consejo de Seguridad incluyó el tema en su agenda.

⁵⁹ Agradezco a la profesora CERVELL HORTAL el haberme permitido la consulta del las pruebas corregidas del manuscrito de su libro *Naciones Unidas, el Derecho Internacional y Darfur* cit. (cit. nota anterior). Las reflexiones sobre la reforma pendiente del Sistema de Seguridad Colectiva que este trabajo se hacen nacieron de la lectura de este interesantísimo relato, en el que el lector se aburre, se impacienta y finalmente se indigna con la actitud ante problemas como los de Darfur de una comunidad internacional que no pudiéndose decir que nada hace, se muestra sin embargo incapaz de decidirse por “coger al toro por sus mismismos cuernos” y adoptar las medidas que son necesarias para su fin. Remito al lector de este trabajo para todo cuanto en él se escribe sobre Darfur al libro de la citada profesora.

15. El conflicto de Darfur y sus características lo convertían en el escenario ideal para poner en aplicación esa nueva figura que el Secretario General de Naciones Unidas había incluido en su Informe de 2005 a la Cumbre del Milenio y que esta, sin detalles es verdad, había aceptado, siendo, finalmente, respaldada por la resolución 1654 (2006) del Consejo de Seguridad, *la obligación internacional de proteger*. Figura, que se proponía (al menos por los Informes del Grupo sobre la Intervención y Soberanía de los Estados [2001], del Grupo de Alto Nivel [2004] y por el del propio Secretario General) de Naciones Unidas [2005]) como una de las reformas a introducir en el Sistema de Seguridad Colectiva, haciendo del Consejo de Seguridad el garante de un funcionamiento eficaz y correcto de la misma.

Pero el fracaso de la responsabilidad de proteger en Darfur ha sido total. Y se ha producido sobre todo en dos de sus tres elementos, la prevención y la reacción:

- Algunos mecanismos de *prevención* se han intentado en la región sudanesa, pero en su mayoría han llegado tarde, pues sólo comenzaron a aplicarse cuando el conflicto había estallado e, incluso, cuando se encontraba en su fase más virulenta. Enviados especiales de Naciones Unidas, mediación de su Secretario General, presión de la Unión Africana y de determinados Estados (Estados Unidos y algunos de los Estados que integran la Unión Europea) y rondas interminables de conversaciones no han logrado convencer al Gobierno sudanés para que modificara un ápice su conducta.
- La *reacción* no ha corrido mejor suerte. Si la prevención fracasaba, lo lógico hubiera sido desplegar con toda su fuerza este otro elemento que conforma la responsabilidad de proteger, pero aunque algunas iniciativas se han desarrollado en este sentido, los resultados no han sido en absoluto satisfactorios, porque no han frenado la espiral de violencia.

16. Las operaciones de paz, opción a medio camino e incluso vía complementaria entre la salida diplomática al conflicto y la intervención armada⁶⁰ sí han estado presentes en Darfur,

⁶⁰ *Vid. ad ex.* BAREA RIPOLL, Alvaro M.: “Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el conterxto de la reforma de Naciones Unidas”, *Boletín de Información.CESEDEN*, Ministerio de Defensa, núm. 312, año 2009, pp. 49-75; BERMEJO GARCÍA, R.: “Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas:

donde se han desplegado hasta tres diferentes (la UNMIS, la UNAMID y la AMIS) auspiciadas por dos organizaciones internacionales (ONU y UA) y en las que, incluso, han participado otras (OTAN, UE). Estas operaciones proporcionan seguridad a la población y resultan esenciales para la estabilidad y la reconstrucción de la zona, pueden ser incluso un instrumento eficaz en la aplicación de la responsabilidad de proteger y, es más, aunque escasos han sido los precedentes, sí han servido al menos para demostrar que las operaciones de paz de carácter estrictamente preventivo tienen un nivel de éxito y eficacia que hace altamente recomendable su generalización.

Las desplegadas en Darfur han sido, quizás, la contribución más visible de la sociedad internacional a la pacificación del conflicto, pero no han hecho más de lo que estaba a su alcance: lo limitado de sus mandatos, una gestión criticable en algunos casos, la falta de financiación y la escasez de medios materiales y humanos han sido los palos que ha impedido a sus ruedas girar como se pretendía en la dirección correcta y hacerlo en tiempo útil.

La comunidad internacional también ha recurrido al Consejo de Seguridad para resolver la cuestión e intentar poner en práctica la responsabilidad de reacción. Pese a reconocer que la situación constituía una amenaza para la paz y seguridad internacionales e invocar expresamente la responsabilidad de proteger (resolución 1556/2004), éste limitó a aprobar determinadas medidas coercitivas cuya eficacia ha sido pobre y criticada: la prohibición de venta o suministro de armas, municiones, equipos y vehículos militares a las entidades no gubernamentales y particulares (*Janjaweed*) que realizaran actividades en Darfur y restricciones de desplazamiento y congelación de fondos y recursos económicos de determinados sudaneses especialmente responsables de lo que estaba sucediendo⁶¹.

Está claro que las medidas descritas (prevención, operaciones de paz y medidas coercitivas de carácter no armado) deben intentarse antes de plantearse una intervención armada por causa de humanidad, pero si ninguna de ellas funciona no debemos excluir, como algunos parecen defender en realidad, el uso de la fuerza armada aunque sea como último recurso y no esté exento de riesgos. Su puesta en marcha se enfrenta, sin embargo, al eterno problema del ejercicio del derecho de veto de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y, en este nuestro caso, el Darfur, ha sido mano de la República

instrumento clave al servicio de la paz”, en Eugenia López-Jacoiste (Coord.): *Seguridad, Defensa y Desarrollo en el contexto internacional actual*, EUNSA, Pamplona, 2010, pp. 17-48.

⁶¹ Resoluciones 1556 (2004) y 1591 (2005).

Popular China las que ha esgrimido su veto tanto frente a la aplicación al régimen de Sudán de sanciones no armadas de carácter más contundente que las aplicadas como, *a fortiori*, frente a la eventualidad de una intervención armada internacional por razones de humanidad. Darfur ha demostrado lo que tantas personas de buena voluntad que se dedican a la Política o al Derecho Internacional se temían: el veto en el Consejo de Seguridad es un muro que ni siquiera el esperanzador concepto de la responsabilidad de proteger ni las cifras del desastre han logrado derribar.

17. “¿Do los Infantes de Aragón?, ¿do aquellas sus ropas chapadas que traían?” ¿Dónde están las buenas intenciones de la comunidad internacional al inicio del nuevo Milenio?, ¿y la reforma del Sistema de Seguridad Colectiva que se reclama desde el fin de la Guerra del Golfo (1990-1991)?, ¿hemos enterrado ya, a tan corta edad, la responsabilidad de proteger, nacida hace unos pocos años como un intento de adaptar el Sistema de Seguridad Colectiva a los Horrores del nuevo siglo?

En su Informe sobre Sbrerenica (1999), el Secretario General concluía que la Organización de Naciones Unidas tendría que “utilizar todos los medios necesarios” para evitar estos Horrores⁶², los Estados mismos, tras los sucesos de Ruanda y Bosnia, se prometieron a sí mismos hacer cuanto estuviera en sus manos para que nada igual volviera a suceder y, sin embargo, Darfur está ahí para demostrar que todo fueron palabras, como las hojas muertas del poema de Verlaine que vuelan de aquí para allá mientras los “los largos sollozos de los violines del otoño hieren mi [nuestro] corazón con monótona languidez”.

5- ¿CREERÁ ESTA VEZ LA COMUNIDAD INTERNACIONAL AL PASTORCILLO?

18. No soy capaz de detectar perspectiva alguna seria que permita vislumbrar que esta situación vaya a cambiar en un plazo previsible. Y mucho me temo que entre dejar todo como está, pese a las muertes y el sufrimiento de tantos inocentes, y ponerse el mono de trabajo e intentar cambiar la Carta, lo primero ha ganada la batalla.

⁶² Vid. nota 29 *supra*.

Me pregunto, con todo, si una política de pequeños pasos no podría con el tiempo ir ganándolo a la espera de que una reforma sea posible⁶³. En cuatro “pequeños” pasos estoy pensando:

- Uno, modificar el artículo 51 de la Carta para hacerle decir expresamente lo que al parecer se acepta ya, que la legítima defensa ampara una respuesta militar frente a un ataque armado que aún no se la lanzada pero es inminente.
- Dos, modificar asimismo el mencionado artículo 51 para hacerle decir expresamente que la legítima defensa es posible contra ataques armados (o su amenaza inminente) aunque estos provengan de actores no estatales. Y yo añadiría que (con el único fin de acabar con ellos y no para castigar al Estado en el que aquellos encuentran acomodo) las medidas armadas de legítima defensa podrían llevarse a cabo incluso en el territorio del Estado que no quiere o no puede o no sabe como controlar tan indeseables moradores.
- Tres, que el Consejo de Seguridad adoptara su resolución con la “doctrina” para autorizar a una coalición de Estados o a una organización regional el uso de la fuerza armada contra amenazas incluso latentes y con fines de humanidad. En tales casos, sería de enorme interés concretar el ejercicio del posible derecho de veto.
- Y cuarto y último, sería asimismo de enorme interés revitalizar la idea, que se remonta ya a las propuestas de Boutros-Ghali (1992 y 1995), sobre la creación, por fin, de una Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas. Pero sobre este punto, que no es menos importante por tratarse en cuarto lugar, remito al estudio que sobre dicha Fuerza se lleva a cabo en este mismo número de la Revista por la profesora de la Universidad de Murcia María José Cervell.

⁶³ Para el profesor CARRILLO SALCEDO, la reforma no exigiría siquiera siempre (“muchas de las reformas propuestas” no lo exigirían, son sus palabras) una enmienda formal de la Carta, sino más bien llegar a “la aplicación de su espíritu y su letra” (“¿Reforma de las Naciones Unidas...?” cit. [nota 54], p. 126 ss.). Sí, comparto esta opinión, sobre todo en cuanto admite que en ciertos temas o cuestiones sí sería necesario; ¿“pequeños pasos”?