

trans
forma
cions

Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional



Helena Torroja Mateu (Dirección)
Sonia Güell Peris (Coordinación)

Publicacions i Edicions



UNIVERSITAT DE BARCELONA



2.1

2.1

Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional

trans
forma
cions



ÍNDICE

<i>Prólogo</i> , por Almirante JAIME RODRÍGUEZ-TOUBES NÚÑEZ	7
<i>Presentación</i> , por Dra. HELENA TORROJA MATEU y Dra. SONIA GÜELL PERIS . . .	9

PRIMERA PARTE

EN TORNO AL PRINCIPIO DE PROHIBICIÓN DE LA AMENAZA Y USO DE LA FUERA

CAPÍTULO 1. La evolución de la prohibición del uso de la fuerza armada y de sus excepciones , por Dr. ANTONI PIGRAU SOLÉ	15
CAPÍTULO 2. La excepcionalidad del uso de la fuerza: interrogantes, lecciones y disyuntivas derivados de la experiencia , por Teniente General LUIS ALEJANDRE SINTES	43

SEGUNDA PARTE

EN TORNO A LA CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

CAPÍTULO 3. Seguridad europea y cooperación , por Dra. MARÍA LUISA RODRÍGUEZ MOJÓN	51
CAPÍTULO 4. La descentralización del sistema colectivo de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales , por Dr. JORGE CARDONA LLORENS	67
CAPÍTULO 5. Entre la centralización y descentralización del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El papel de la Alianza y la Unión Europea , por Dra. MARIA ANGUSTIAS CARACUEL	87

TERCERA PARTE

EN TORNO A LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN MISIONES INTERNACIONALES

CAPÍTULO 6. Aspectos jurídicos de la participación de las fuerzas armadas en misiones internacionales de las Naciones Unidas , por Dra. ANNA BADIA MARTÍ . . .	107
---	-----

CAPÍTULO 7. El despliegue, la ejecución y el repliegue de la misión internacional: la práctica española , por Teniente General FULGENCIO COLL BUCHER . . .	117
---	-----

CUARTA PARTE

EN TORNO A LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ Y LA RECONSTRUCCIÓN TRAS CONFLICTOS ARMADOS

CAPÍTULO 8. Gestión de crisis y consolidación de la paz: ¿un nuevo marzo europeo de acción civil y militar , por Dr. LUIS PERAL FERNÁNDEZ	141
--	-----

CAPÍTULO 9. Las nuevas misiones de las fuerzas armadas: responsabilidades militares en la reconstrucción de Estados , por Comandante JOSÉ APARICIO AZCÁRRAGA	157
---	-----

QUINTA PARTE

EN TORNO A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y LAS FUERZAS ARMADAS

CAPÍTULO 10. La percepción social, militar y política ante las nuevas misiones de las FAS , por Dr. RAFAEL MARTÍNEZ MARTÍNEZ	173
---	-----

CAPÍTULO 11. Fuerzas armadas y Constitución a comienzos del siglo XXI , por Dr. ANTONIO PORRAS NADALES	209
---	-----

CAPÍTULO 12. El Derecho internacional, la Constitución española y la Ley orgánica de la Defensa Nacional , por Dr. XAVIER PONS I RÀFOLS	229
--	-----

PRÓLOGO

Como director del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) es para mí un honor presentar esta interesantísima publicación titulada *Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional: entre la discrecionalidad política y los imperativos jurídicos*, dirigida por la profesora Helena Torroja Mateu y coordinada por la profesora Sonia Güell. La obra, de gran interés y actualidad, recopila los trabajos que constituyeron las ponencias presentadas en las I y II Jornadas sobre seguridad y defensa, celebradas los días 26 de noviembre de 2004 y 11 de noviembre de 2005 respectivamente, en la Facultad de Derecho de la Universitat de Barcelona en colaboración con el Instituto que dirijo.

Como es bien sabido, en la que ya se conoce bajo la expresión de la era global, la seguridad y la defensa han visto espectacularmente ampliado su grado de interés dejando de ser cosa de unos pocos para pasar a ser cosa de todos. Efectivamente, la indagación y reflexión relacionada con el pasado, presente y futuro del entorno estratégico actual ya no es un espacio limitado y protocolariamente cerrado al ámbito técnico o académico. En la actualidad, es claramente perceptible que la seguridad y la defensa constituyen parámetros de recurso habitual por parte de los medios de comunicación, de tal modo que la opinión pública se muestra cada vez más sensible y permeable al conocimiento de estos temas, y por tanto cada vez más comprometida en la toma de posiciones en torno a los mismos.

Por estas razones el Ministerio de Defensa a través del IEEE, considera especialmente positiva la publicación de obras que, como ésta, recogen lo más fructífero de la participación de expertos provenientes de distintas disciplinas del conocimiento y en las que gracias a un lenguaje claro y riguroso, todo aquél que lo desee puede aproximarse y recabar elementos de análisis que le permitan la formación de opiniones sólidas en torno a las principales cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa de nuestros días.

Quiero dar las gracias a todos los que han participado en esta publicación por su dedicación y entrega, especialmente a la Universitat de Barcelona y en particular al Dr. Miguel Ángel Aparicio, decano de la Facultad de Derecho por la consideración que siempre nos ha dispensado. No quiero terminar sin referirme a la profesora Helena Torroja y a la profesora Sonia Güell pues sin su ilusión, su apoyo, sus conocimientos y su gran profesionalidad no hubiera sido posible realizar estas Jornadas sobre seguridad y defensa. A todos, mis más sinceras gracias.

Almirante JAIME RODRÍGUEZ-TOUBES NÚÑEZ
Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos
del Ministerio de Defensa

PRESENTACIÓN

Las transformaciones contemporáneas de la sociedad internacional han conllevado una nueva percepción de la seguridad y defensa. Las fronteras estatales ya no constituyen el blindaje de confianza que antaño sirvió de abrigo jurídico y real a la independencia soberana de los Estados. Entre otros factores, este cambio responde a la modificación de la noción de paz y seguridad, iniciada a raíz del fin de la guerra fría en 1989. Esta evolución conceptual prosigue de manera más vertiginosa tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 y el inicio, para algunos Estados, de la denominada guerra contra el terrorismo.

De esta manera, los conceptos de paz y seguridad internacionales y de las amenazas a éstas se amplían porque los Estados así lo deciden de forma expresa (en el marco del Consejo de Seguridad, la OTAN u otras organizaciones internacionales) o implícitamente. Bajo la idea de paz y seguridad se integran o toman en consideración nuevas situaciones como el terrorismo internacional, el tráfico de armas de destrucción masiva, nuevos conflictos armados internos, la delincuencia transnacional organizada, la pobreza endémica, las pandemias derivadas de virus conocidos y otros por descubrir. Ciertamente, ya no es posible interpretar la seguridad y la defensa en clave de estricta protección material del territorio.

Estas transformaciones conllevan una serie de nuevos retos para la seguridad y defensa. Éstos afectan a las políticas y comportamientos de los Estados, donde cada vez se manifiesta más una tensión entre la discrecionalidad y el ajuste a la legalidad vigente, por una parte, y entre la defensa de intereses particulares y la consecución de los intereses comunes, por otra. A efectos ilustrativos, piénsese en la guerra de Irak, tanto en lo que se refiere a su proceso de gestación como a su posterior desarrollo; o en la dificultad para alcanzar un consenso en torno a una tipificación universal del crimen de terrorismo internacional; o en la evidente ralentización de la reforma institucional de Naciones Unidas.

Parecería que a la hora de afrontar las amenazas de nuestro tiempo, las agendas gubernamentales basculan entre la discrecionalidad política y los imperativos jurídicos, desatendiendo la idea de que la paz y seguridad internacionales dependen de que la acción política se mantenga indisociablemente unida al cauce jurídico que ordena su ejecución. De ahí que hoy más que nunca se imponga una clarificación de conceptos jurídicos acuñados, y proceder a una evaluación de su adecuación a la realidad empírica. Esta tarea corresponde tanto a los teóricos como a los prácticos.

Precisamente ésta es una de las principales aportaciones de la obra que se presenta, basada en el diálogo y puesta en común de conocimientos y experiencias provenientes de representantes de la Universidad y de las Fuerzas Armadas españolas. Con esta publicación se ha pretendido ofrecer una tribuna de reflexión conjunta, a fin de que el conocimiento teórico y la experiencia práctica expongan y compartan el análisis. Su contenido tiene origen en las ponencias y debates desarrollados durante dos Jornadas de análisis sobre seguridad y defensa, organizadas desde el Departamento de Derecho y Economía Internacionales de la Universidad de Barcelona en colaboración con el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) del Ministerio de Defensa, dirigidas principalmente a estudiantes¹. Dado el contenido de las ponencias nos ha parecido idóneo sistematizarlas en torno a cinco grandes ámbitos donde se ubican los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional.

En primer lugar, se presentan retos en torno a la piedra angular del sistema de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales: el principio de prohibición de la amenaza y uso de la fuerza. La práctica contemporánea ha conllevado, en ocasiones, una interpretación que va más allá de la letra y espíritu de la Carta de las Naciones Unidas, así como del consenso general de los Estados. Tal es el caso de la introducción de la expresión y noción de legítima defensa preventiva –*contradictio in terminis*–, lejos de los términos del artículo 51 de la Carta de San Francisco y del Derecho consuetudinario en la materia. También es el caso de la calificación por el Consejo de Seguridad como amenazas a la paz a supuestos de hecho que antes no lo hubieran sido; calificación que tiene una marcada naturaleza política porque los Estados así lo establecieron jurídicamente en el tratado constitutivo de la Organización de las Naciones Unidas. A su vez, es el caso de las intervenciones armadas contra *legem*, sin la autorización requerida del Consejo de Seguridad. En torno a este marco general, el profesor Pigrau i Solé, catedrático de Derecho Internacional Público de la Universitat Rovira i Virgili, presenta la evolución de la prohibición del uso de la fuerza armada y de sus excepciones desde la adopción de la Carta de las Naciones Unidas hasta nuestros días, cerrando su estudio en los resultados de la Cumbre Mundial de 2005 (capítulo 1). A continuación, el Excmo. Sr. Teniente General Don Luis Alejandro Sintés, presenta un conjunto de reflexiones sugeridas desde su propia experiencia profesional relativas a la excepcionalidad del uso de la fuerza: interrogantes, lecciones y disyuntivas derivados de la experiencia (capítulo 2).

En segundo lugar, se exponen una serie de retos en torno a la tensión entre la centralización y descentralización del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En 1945, pese a algunas voluntades estatales favorables al diseño de un sistema de seguridad internacional descentralizado, primó la idea de su centralización decidiendo dar prioridad al Consejo de Seguridad por encima de los

1. La primera, celebrada el 26 de noviembre de 2004, se dedicó al “Análisis sobre la participación de las Fuerzas armadas españolas en misiones internacionales”. La segunda, celebrada el 11 de noviembre de 2005, llevó por título “Los nuevos retos de la seguridad y defensa: entre la discrecionalidad política y los imperativos jurídicos”.

“acuerdos u organismos regionales” del Capítulo VIII de la Carta; éstos deben contar con su autorización para adoptar medidas que impliquen “acción”, en los términos de la Carta (art. 53). En nuestros días, sin embargo, se observa una tendencia a la ampliación de los “organismos regionales”, o a la aplicación de sanciones armadas sin autorización, o a la reinterpretación de la “legítima defensa colectiva” por algunas entidades regionales como forma de hallar un amparo jurídico a su acción armada. En torno a este panorama confuso, la profesora Maria Luisa Rodríguez Mojón, profesora de Política Internacional (Suffolk University) y colaboradora del CESEDEN, aborda el tema de la Seguridad Europea y cooperación, a partir del cual expone un análisis sobre la noción de seguridad en un mundo globalizado para señalar los elementos más novedosos de la Política Exterior de Seguridad y Defensa de la Unión Europea (capítulo 3). El profesor Jorge Cardona Llorens, catedrático de Derecho Internacional Público de la Universitat Jaume I, expone directamente el problema de la descentralización del sistema colectivo de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, analizando la descentralización tanto en la seguridad colectiva, como en las operaciones de mantenimiento de la paz autorizadas para recurrir a la fuerza y como en los requisitos de la legítima defensa (capítulo 4). Por último la profesora Maria Angustias Caracuel, analista de seguridad y defensa del gabinete técnico de SEGENPOL, afronta la tensión centralización y descentralización en las políticas de la OTAN y de la Unión Europea (capítulo 5).

En tercer lugar, se analizan una serie de retos en torno a la gestión de la participación de las fuerzas armadas en misiones internacionales. En este marco, la profesora Anna Badia Martí, catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona, presenta los aspectos jurídicos internacionales de la participación de las fuerzas armadas en misiones internacionales de las Naciones Unidas (capítulo 6). A continuación, el Excmo. Sr. Don Fulgencio Coll, Teniente General, expone, basándose en una amplia experiencia sobre el terreno, los retos y dificultades de las fuerzas armadas españolas en el despliegue, ejecución y repliegue de la misión internacional (capítulo 7).

En cuarto lugar, se aborda un aspecto que gira en torno a las nuevas (o de mayor visibilidad en los últimos años) funciones de las fuerzas armadas en la esfera internacional: su incidencia en la consolidación de la paz y la reconstrucción tras conflictos armados. En este marco el profesor Luis Peral Fernández, investigador Ramón y Cajal del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, así como investigador del Centro Internacional de Toledo para la Paz, analiza el tema preguntándose en qué medida la gestión de crisis y consolidación de la paz pueden configurar un nuevo marco europeo de acción civil y militar (capítulo 8). El Comandante José Aparicio Azcárraga, profesor del departamento de Estrategia de la Escuela de Guerra, aborda desde su experiencia práctica, el problema de la delimitación de las responsabilidades militares en la reconstrucción de Estados (capítulo 9).

Por último, se presentan tres contribuciones que plantean los problemas y retos en torno a la Constitución Española y las Fuerzas Armadas, teniendo también presente la incidencia del Derecho Internacional Público. El profesor Rafael Mar-

tínez Martínez, profesor titular de Ciencia Política de la Universitat de Barcelona, aborda el análisis relativo a la percepción social, militar y política ante las nuevas misiones de las FAS (Capítulo 10). El profesor Antonio Porras Nadales, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pablo de Olavide, se centra en la posición constitucional de las FAS españolas a la vista del contexto histórico actual y de futuro inmediato en el estudio que lleva por título fuerzas armadas y Constitución a comienzos del siglo XXI (Capítulo 11). Cierra esta obra el trabajo presentado por el profesor Xavier Pons Ráfols, catedrático de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona, relativo al Derecho internacional, la Constitución española y la Ley orgánica de la Defensa Nacional, en el que destaca los aspectos más relevantes sobre las referencias del Derecho Internacional Público en la Constitución Española de 1978 y en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

Como directora y coordinadora, respectivamente, de esta publicación, no nos resta más que agradecer la colaboración de cada uno de los participantes, así como el entusiasta apoyo del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) del Ministerio de Defensa, que depende de la Dirección General de Relaciones Institucionales, muy en particular en las personas del Excmo. Almirante Don Jaime Rodríguez-Toubes Nuñez y la Sra. Doña Mercedes Batiste Iglesias. Al IEEE se agradece especialmente su colaboración en la financiación de la práctica totalidad de esta obra; así como al profesor Rafael Martínez Martínez, coautor que a su vez contribuye en una parte con fondos de una ayuda para la docencia facilitada por el mismo IEEE.

Dra. HELENA TORROJA MATEU,
profesora de Derecho internacional público
de la Universitat de Barcelona, Dirección.

Dra. SONIA GÜELL PERIS,
profesora de Derecho internacional público
de la Universidad Pompeu Fabra, Coordinación.

PRIMERA PARTE

EN TORNO AL PRINCIPIO DE PROHIBICIÓN
DE LA AMENAZA Y USO DE LA FUERZA

CAPÍTULO 1

LA EVOLUCIÓN DE LA PROHIBICIÓN DEL USO DE LA FUERZA ARMADA Y DE SUS EXCEPCIONES

DR. ANTONI PIGRAU SOLÉ

Catedrático de Derecho Internacional Público

Universitat Rovira i Virgili

1. La prohibición de la amenaza y el uso de la fuerza armada y el intento de establecimiento de un sistema de seguridad colectiva después de la Segunda Guerra Mundial.
 - A) El principio de prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza.
 - B) El sistema de seguridad colectiva y el uso de la fuerza armada por parte de la ONU.
 - C) La excepción de legítima defensa.
 - D) Ausencia de una limitación general de los armamentos.
2. Rasgos significativos de la práctica internacional durante el período de la guerra fría en relación con el uso de la fuerza.
 - A) La imposibilidad de aplicación del Capítulo VII de la Carta.
 - B) Las soluciones alternativas.
 - C) El uso unilateral de la fuerza armada.
3. El final de la guerra fría y su impacto sobre el uso de la fuerza.
 - A) La ampliación del concepto de amenaza a la paz y la seguridad y la redefinición de la agenda de paz.
 - B) La revitalización de las OMP.
 - C) La autorización del uso de la fuerza por el Consejo de Seguridad.
 - D) El uso unilateral de la fuerza sin la autorización del Consejo de Seguridad.
4. Los nuevos enfoques: la Cumbre Mundial de 2005.
 - A) Sanciones del Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII.
 - B) Legítima defensa.
 - C) Uso de la fuerza por parte del Consejo de Seguridad.

El objeto de estas páginas no es otro que el de presentar, de manera panorámica, lo que ha sido la evolución de la práctica internacional en cuanto al uso de la fuerza, desde el momento en que dicho uso fue prohibido con carácter general en el ámbito de las relaciones internacionales, es decir, desde la adopción de la Carta de las Naciones Unidas, y dar cuenta de algunos de los aspectos más relevantes que están presentes en los debates más recientes al respecto.

1. La prohibición de la amenaza y el uso de la fuerza armada y el intento de establecimiento de un sistema de seguridad colectiva después de la Segunda Guerra Mundial

Como es notorio, la Carta de las Naciones Unidas, adoptada en San Francisco el 26 de junio de 1945, crea la Organización de las Naciones Unidas como resultado de un proceso de negociación complejo, dirigido por las grandes potencias aliadas y entre ellas, especialmente, por los Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética. La ONU tiene como propósito principal el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y por ello el preámbulo de la Carta comienza con las conocidas palabras: “Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra...” Por ello también este objetivo figura en el primer punto del artículo primero de la Carta.

El sistema de seguridad colectiva que se quiere establecer mediante la Carta de las Naciones Unidas se articula en torno a cuatro parámetros básicos: el principio de prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza; un sistema de seguridad colectiva que permita el uso de la fuerza armada por parte de la ONU; la excepción de legítima defensa y, por último, la ausencia de una limitación general de los armamentos.

A) EL PRINCIPIO DE PROHIBICIÓN DE LA AMENAZA O EL USO DE LA FUERZA

El artículo 2 de la Carta, que enuncia los principios básicos que deben regir el comportamiento de los Estados miembros, incluye, en su párrafo 4, el siguiente principio:

“Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.”

La prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza ha sido considerada, además, una norma consuetudinaria que vincula a todos los Estados, por parte de la Corte Internacional de Justicia, desde la Sentencia de 27 de junio de 1986, relati-

va al asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua contra Estados Unidos).¹

No obstante, la Carta de las Naciones Unidas no establece una prohibición absoluta del uso de la fuerza, sino que permite algunas excepciones en el contexto del sistema de seguridad colectiva que articula. Es más, la posibilidad de usar la fuerza en aplicación de estas excepciones implica una capacidad militar autónoma a la que muy pocos Estados han querido renunciar completamente.

B) EL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA Y EL USO DE LA FUERZA ARMADA POR PARTE DE LA ONU

La renuncia que los Estados miembros de la ONU hacen a utilizar unilateralmente la fuerza armada tiene como contrapartida la protección derivada del sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas, en el que se atribuye al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Se partía de la presunción de que la actuación conjunta de las grandes potencias disuadiría a cualquier Estado de realizar acciones contrarias a la seguridad internacional y que el diseño del sistema impediría que fuese utilizado por una gran potencia contra otra.

La Carta otorga, en consecuencia, poderes al Consejo de Seguridad para adoptar una amplia gama de medidas, que incluye medidas coercitivas, en el marco del Capítulo VII, relativo a la acción en caso de amenazas a la paz, de quebrantamientos de la paz o de actos de agresión (art. 39).

Así, de acuerdo con el artículo 42, puede emprender acciones que impliquen el uso de la fuerza armada para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Por tanto, la primera de las excepciones que prevé la Carta de las Naciones Unidas a la prohibición general de la amenaza o el uso de la fuerza, incluida en el artículo 2.4, es el empleo de la fuerza armada por la propia ONU, a través del Consejo de Seguridad.

Las fuerzas armadas que utilizaría el Consejo de Seguridad serían fuerzas que todos los Estados miembros de la ONU, de acuerdo con el artículo 43, se comprometían a facilitar al Consejo de manera permanente, a través de un acuerdo especial, a petición de éste, así como facilitar la asistencia y las facilidades necesarias a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales.

Además (art. 47), un Comité de Estado Mayor debía asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo. El Comité de Estado Mayor sería el responsable, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, de la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo.

1. Cour Internationale de Justice, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua contre États-Unis d'Amérique)*, Fond, Arrêt de 27 juin 1986, Recueil 1986, p. 14.

C) LA EXCEPCIÓN DE LEGÍTIMA DEFENSA

La segunda excepción a la prohibición general del uso de la fuerza armada estriba en los supuestos de legítima defensa. De acuerdo con el artículo 51:

“Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.”

La legítima defensa necesita, según esta redacción, la reunión de un conjunto de requisitos: la existencia de un ataque armado; que se trate de una respuesta a una acción militar que ya se ha iniciado; que el uso de la fuerza sea temporal, provisional o transitorio y termine cuando el Consejo de Seguridad haya adoptado las medidas necesarias; que se dé cuenta de las medidas adoptadas al Consejo de Seguridad.

Además, el derecho internacional consuetudinario exige dos requisitos adicionales: que las medidas adoptadas sean necesarias y proporcionadas y que el uso de la fuerza en legítima defensa respete el derecho internacional humanitario.

Estos requisitos han sido confirmados por la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia en diversas ocasiones. Entre otras, en la Sentencia de 27 de junio de 1986, relativa al asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua contra Estados Unidos); en la Opinión Consultiva de 8 de julio de 1996, sobre la legalidad de la amenaza o del uso de armas nucleares; en la Sentencia de 6 de noviembre de 2003, en el asunto de las plataformas petrolíferas (Irán contra Estados Unidos); y en la Opinión Consultiva de 9 de julio de 2004, sobre las consecuencias jurídicas de la edificación de un muro en territorio palestino ocupado.²

D) AUSENCIA DE UNA LIMITACIÓN GENERAL DE LOS ARMAMENTOS

La confirmación del derecho a defenderse militarmente y, por tanto, a definir unilateralmente y con pocas limitaciones las características que ha de tener el co-

2. Cour Internationale de Justice, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua contre États-Unis d'Amérique)*, Fond, Arrêt de 27 juin 1986, Recueil 1986, p. 14; Cour Internationale de Justice, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Avis consultatif du 8 juillet 1996, Recueil 1996, p.12; Cour Internationale de Justice, *Affaire des plates-formes pétrolières (République Islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, Fond, Arrêt de 6 novembre 2003; Cour Internationale de Justice, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, Avis consultatif du 9 juillet 2004, Recueil, p. 12.

rrespondiente armamento, posibilita que, en la práctica, armas y ejércitos hayan sido utilizados en numerosas ocasiones, como se verá más adelante, tengan o no que ver con las excepciones previstas legalmente.

Dejando aparte las sanciones a las potencias derrotadas durante la Segunda Guerra Mundial, el sistema internacional no ha establecido limitaciones generales respecto del armamento que cada Estado puede tener.

En el contexto del mantenimiento de la paz, pero fuera del Capítulo VII de la Carta, se encuentran algunas referencias a la regulación de armamentos y al desarme en los artículos 11, 26 y 47. No obstante, el sistema de regulación de armamentos que debía auspiciar el Consejo de Seguridad jamás se ha establecido.

Ha habido, no obstante, distintos procesos de negociación para la limitación, la reducción del número e incluso la prohibición de ciertas armas. Además, algunas categorías de armas han sido prohibidas o sometidas a restricciones en el marco del derecho internacional humanitario. En particular, un debate especialmente complejo desde los puntos de vista político, jurídico e incluso moral ha rodeado las denominadas armas de destrucción masiva. No obstante, todos estos aspectos desbordarían con mucho el objeto de estas páginas y no serán tratados en ellas.

2. Rasgos significativos de la práctica internacional durante el período de la guerra fría en relación con el uso de la fuerza

Tres son los rasgos más significativos de la práctica internacional durante el período de la guerra fría en relación con el uso de la fuerza: la imposibilidad sobrevenida de aplicar el Capítulo VII de la Carta tal como había sido previsto, la búsqueda de soluciones alternativas a la parálisis del Consejo de Seguridad y la utilización unilateral del uso de la fuerza armada, en muchas ocasiones fuera del marco jurídico establecido.

A) LA IMPOSIBILIDAD DE APLICACIÓN DEL CAPÍTULO VII DE LA CARTA

La dinámica de la guerra fría generó un conjunto de efectos perjudiciales para el mantenimiento de la paz y la seguridad, entre ellos, la desactivación del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de la ONU³, la proliferación de los conflictos armados de carácter periférico y el desarrollo de una carrera de armamentos sin precedentes, particularmente grave en el campo de las armas nucleares, químicas y biológicas.

Nunca fue firmado ninguno de los acuerdos de cesión de fuerzas armadas previstos en el artículo 43 y nunca llegó a funcionar el Comité de Estado Mayor previsto en el artículo 47. El Consejo de Seguridad nunca dispuso de manera

3. Sobre este período, véase Colard, D., Guilhaudis, J.F., *Le droit de la sécurité internationale*, Paris, Masson, 1987.

permanente de fuerzas armadas para llevar a cabo las funciones que le atribuyó la Carta.

Por otra parte, la propia dinámica de enfrentamiento entre los bloques y el análisis de cualquier situación o conflicto local o regional en clave de bipolaridad hizo que la Unión Soviética, en la primera etapa y los Estados Unidos y, en menor medida, el Reino Unido y Francia, desde los años sesenta, utilizaran de manera frecuente su voto negativo para bloquear las decisiones del Consejo de Seguridad, haciendo imposible, excepto en contadas excepciones, la adopción de medidas coercitivas. Durante esta etapa, nunca se recurrió al artículo 42. Las primeras sanciones económicas no fueron impuestas hasta el año 1966, contra el gobierno colonial de la antigua *Rhodesia del Sur*. Durante el conflicto del Congo, el Consejo de Seguridad autorizó a los contingentes que los Estados habían puesto a disposición del Secretario General a utilizar la fuerza para impedir la guerra civil y para expulsar a los mercenarios extranjeros (resoluciones 161 y 169, de 1961). No se volvió a repetir una autorización similar hasta el año 1990.

B) LAS SOLUCIONES ALTERNATIVAS

La práctica de los Estados se orientó entonces a buscar soluciones alternativas a la parálisis del Consejo de Seguridad.

a) *La resolución 377 A (Unión Pro Paz) de la Asamblea General*

Esta resolución se adoptó en el contexto de la guerra de Corea. Aprovechando la ausencia del representante de la Unión Soviética, el 25 de junio de 1950 el Consejo de Seguridad calificó en su Resolución 82 (1950) como quebrantamiento de la paz la invasión de Corea del Sur por tropas de Corea del Norte, y posteriormente recomendó a los Estados miembros que apoyaran militarmente a Corea del Sur (resolución 83 de 27 de junio de 1950), y autorizó el mando de los Estados Unidos bajo bandera de las Naciones Unidas (resolución 84 de 7 de julio de 1950). El retorno del representante de la URSS, el 1 de agosto de 1950, impidió cualquier acción posterior del Consejo de Seguridad.

Ante esta situación, la Asamblea General aprobó la Resolución 377 A, conocida como “Unión Pro Paz”, de 3 de noviembre de 1950, por la que la Asamblea se adjudicaba la capacidad de adoptar medidas coercitivas cuando el Consejo de Seguridad resultara incapaz de actuar. Esta resolución, que se aplicó durante la crisis de Suez (1956) y la del Congo (1961) provocó una crisis político-jurídica de primer orden al romper los equilibrios institucionales en la ONU⁴, crisis que acabó con la renuncia a otorgar un papel sancionador a la Asamblea General.

Quedó, no obstante, la práctica de que la Asamblea General se reúna en sesiones extraordinarias de emergencia para tratar temas relativos al mantenimiento de

4. Sobre este asunto, véase Carrillo Salcedo, J. A., *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, Madrid, Tecnos, 1991, pp. 99-100.

la paz y la seguridad cuando lo considere conveniente. Hasta ahora ha abierto diez períodos de sesiones de emergencia, de duración variable, la última de ellas en relación con la situación en los territorios palestinos ocupados.⁵

b) *El Capítulo “VI y medio”: las operaciones de mantenimiento de la paz*

La necesidad de que las Naciones Unidas no quedaran completamente inutilizadas a causa de la parálisis del Consejo de Seguridad estimuló la búsqueda de otras soluciones alternativas, de las que la más relevante ha sido la de las llamadas operaciones de mantenimiento de la paz (en adelante OMP). Estas operaciones, que pueden estar formadas por personal militar, civil o por ambos, se caracterizan por los siguientes rasgos: actúan bajo la autoridad de las Naciones Unidas, normalmente por mandato del Consejo de Seguridad; no tienen funciones coercitivas, porque cuentan con el consentimiento de las partes en conflicto; son imparciales en el cumplimiento de sus funciones; y solamente pueden utilizar la fuerza armada en legítima defensa.

Sesenta OMP se han puesto en marcha hasta el momento, con funciones cada vez más variadas que han incluido separación de partes en conflicto, vigilancia de treguas, control de procesos de desarme, elaboración de censos y preparación y supervisión de procesos electorales o de referendos, supervisión de la aplicación de acuerdos de paz, atención y retorno de refugiados y desplazados, administración temporal de territorios o suministro de ayuda humanitaria. Estas OMP han involucrado a más de 80.000 personas de más de un centenar de países⁶.

C) EL USO UNILATERAL DE LA FUERZA ARMADA

Pero lo más característico del período de la guerra fría, en lo que se refiere al uso de la fuerza armada o la amenaza de su uso ha sido, precisamente, su utilización unilateral de manera frecuente por parte de diversos Estados, algunos de ellos miembros permanentes del Consejo de Seguridad y principales responsables de su

5. Los períodos extraordinarios de sesiones se han dedicado a las cuestiones siguientes: 1.º período: Oriente Medio; 2.º período: Hungría; 3.º período: Oriente Medio; 4.º período: situación en la República del Congo; 5.º período: Oriente Medio; 6.º período: Afganistán; 7.º período: Palestina; 8.º período: Namibia; 9.º período: territorios árabes ocupados; 10.º período: Jerusalén oriental ocupada y el resto del territorio Palestino ocupado.

6. Sobre las OMP, véase: Cardona Llorens, J., “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. VI, 2002, pp. 757-891; Fernández Sánchez, P. A., *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz*, Huelva, Universidad de Huelva, 1998; Iglesias Velasco, A. J., *Las operaciones de mantenimiento de la paz: Concepto, evolución histórica y características (1948-2002)*, Madrid, 2003; Vacas Fernández, F., *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el principio de no intervención*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003; del mismo autor, *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2005.

paralización. Estos usos unilaterales de la fuerza han ido siempre acompañados de justificaciones, más o menos rigurosas, que, desde el punto de vista jurídico, pudieran evitar una acusación de violación del principio de prohibición del uso de la fuerza armada.

Así, y sin entrar aquí en la discusión de los diferentes casos, el argumento de que el uso de la fuerza era necesario para la protección de los nacionales ha sido alegado en los siguientes casos:

- Intervención del Reino Unido en Suez (1956).
- Intervención de Bélgica en el Congo (1960 y 1964).
- Intervención de Turquía en Chipre (1964).
- Operación israelí en Entebbe –Uganda– (1976).
- Intento de rescate de los nacionales de Estados Unidos en Irán (1980).
- Intervención de los Estados Unidos en Granada (1983).
- Bombardeo de los Estados Unidos en Libia (1986).
- Intervención de los Estados Unidos en Panamá (1989).
- Ataque de los Estados Unidos a la Sede del Servicio de Inteligencia Iraquí en Bagdad (1993).

El argumento de que la intervención se realizaba a petición de un gobierno, en el marco de la legítima defensa colectiva, se ha empleado en los casos siguientes:

- Intervención en la República Dominicana (1965).
- Intervención en Checoslovaquia (1968).
- Intervención soviética en Afganistán (1979).
- Intervención de los Estados Unidos en Granada (1983).

El argumento de la motivación humanitaria de la intervención se ha defendido en los casos de:

- Intervención de la India en Pakistán / Bangladesh (1971).
- Intervención de Vietnam en Camboya (1975).
- Intervención de Tanzania en Uganda (1979).

Finalmente, el argumento de la legítima defensa individual, con algunas variantes, se ha empleado en los siguientes casos:

- Crisis de los misiles en Cuba (1962).
- Guerra árabe-israelí (1967).
- Ataque de Israel a un reactor nuclear iraquí (1981).
- Intervención de Israel en el Líbano (1982).
- Ataque israelí a la sede de la OLP en Túnez (1985).
- Ataques de los Estados Unidos en Irán (1987-1988).