

LA “CONTAMINACIÓN” DE NACIONES UNIDAS O LAS RESOLUCIONES 1483 Y 1511 (2003) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA

1. Voy a tratar de la Guerra de Iraq (2003) desde la perspectiva de cuatro reflexiones: La Guerra ha supuesto la *violación de la Carta* de Naciones Unidas; aunque también, acaso, la última gota que colma el vaso de una evidencia anunciada (el *derrumbamiento del sistema de seguridad colectiva* que la misma estableció en 1945); lo que, por lo demás, las *resoluciones 1483 y 1511 (2003) del Consejo de Seguridad* no hacen, parece, sino proclamar; con todo, y puesto que no hay mal que por bien no venga, tal vez nos está dando, la Guerra de Iraq digo, una excelente y postrera oportunidad para proceder a *su reforma*.

PRIMERA: LA “GUERRA DE IRAK” VIOLÓ, FLAGRANTEMENTE, LAS CARTA DE NACIONES UNIDAS

2. La Guerra de Iraq (2003) viola, en mi opinión, la Carta de Naciones Unidas: Quebranta su *letra*, incumple también su texto tal y como ha quedado con las modificaciones que la *práctica* ha ido introduciendo, y aún no respeta siquiera la *nueva lectura* que de la misma algunos hacen tras los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001¹.

1. Para una defensa de la tesis contraria véase el estudio de R. BERMEJO GARCÍA en este mismo *Anuario*.

3. (A) *La Guerra de Irak quebranta la letra de la Carta* porque según ésta los Estados sólo tienen derecho a utilizar individualmente la fuerza armada contra otro en una situación de genuina y estricta legítima defensa (arts. 2.4 y 51), esto es, cuando un Estado es objeto de un *ataque armado* de envergadura *ya por las fuerzas armadas* de otro, que penetran en su territorio, lo bombardean, o atacan sus fuerzas terrestres, aéreas o navales o su flota mercante o aérea (civil)², ya por grupos armados *enviados* por un Estado para cometer actos de gravedad equiparable a los mencionados o, respecto de cuyos actos un Estado, que no ha enviado a esos grupos, *participe sustancialmente*³.

Las fuerzas armadas de Irak no han llevado a cabo ataque alguno previo contra Estados Unidos ni contra Gran Bretaña; no existen, tampoco, grupos armados enviados por Irak o controlados sustancialmente por su Gobierno que hayan cometido actos armados equiparables en su gravedad contra estos dos Estados.

En consecuencia, al invadir y estar ocupando Irak, Estados Unidos y Gran Bretaña violan la letra de la Carta de Naciones Unidas tal y como ésta se adoptó.

4. (B) *La Guerra de Irak (2003) no respeta tampoco la Carta de Naciones Unidas tal y como ha quedado tras las modificaciones sufridas por ella en la práctica. ¿Modificaciones?.* En 1990, tras la invasión y ocupación del Estado vecino de Kuwait por Irak, la resolución 678 (1990) del Consejo de Seguridad⁴ autorizó a una coalición de Estados a utilizar “todos los medios necesarios” para hacer cumplir al invasor las resoluciones anteriores del Consejo que le exigían retirarse de Kuwait y reparar los perjuicios inferidos a este. Esa coalición desencadenó una guerra que acabó con la derrota de Irak. Seguidamente, el Estado iraquí fue objeto de durísimas sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad, entre ellas la obligación de proceder a un desarme completo respecto de las armas de destrucción masiva, nucleares, químicas y biológicas⁵.

La resolución 678 (1990) abrió una práctica que el Capítulo VII de la Carta no había previsto: Este contemplaba, sí, la posibilidad de un uso institu-

2. Art. 51 de la Carta y art. 3.a, b y c de la *Definición de la Agresión* aneja a la resolución 3314 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, de la Asamblea General.

3. Art. 3.g de la *Definición de la Agresión* cit.

4. S/RES/678 (1990), 29 de noviembre.

5. S/RES/687 (1991), 3 de abril.

cional de la fuerza armada contra un Estado que hubiera roto o amenazado gravemente la paz y seguridad internacionales, a cargo de Fuerzas de Naciones Unidas, puestas a disposición del Consejo por los Estados miembros y dirigidas por un Comité de Estado Mayor que la Carta había establecido. Pero las normas que el Capítulo VII disponía a fin de crear la infraestructura necesaria nunca se cumplieron.

La autorización, pues, a un Estado o a un grupo de ellos para utilizar la fuerza armada, bajo la dirección de uno de ellos (no del Consejo de Seguridad al que simplemente se le informaba), para hacer cumplir resoluciones del Consejo de Seguridad no venía por tanto contemplada en la letra del Capítulo VII⁶; en mi opinión, sin embargo, sí es conforme a su espíritu. En todo caso, esa práctica se consolidó, pues en sucesivas ocasiones, aunque con distinto alcance, el Consejo de Seguridad ha concedido nuevas autorizaciones; la más parecida, en sus planteamientos, la que permitió a una coalición de Estados, en 1994, bajo la dirección también de Estados Unidos, a “utilizar todos los medios necesarios” (aunque en este caso no resultó preciso, afortunadamente, su empleo) para desalojar de Haití a la Junta Militar gobernante⁷.

Esta práctica, no contestada en términos generales por los Estados ni por la mayoría de la doctrina, ¿no podría haber generado una norma de Derecho internacional no escrita que modifica en este punto el texto de la Carta de Naciones Unidas; del mismo modo que la Carta “viva” establece, contrariamente al tenor literal de su art. 27.3, que la abstención de los miembros permanentes del Consejo no equivale a un veto?⁸.

6. Philippe WECKEL se ha manifestado *recientemente* de la misma opinión, al considerar que la Carta “ne prévoit pas le ‘mandatement’ de la coercition militaire par le Conseil de la Sécurité (...). le ‘mandatement’ a été instauré par une pratique *ultra legem* du Conseil (...)” (“L’usage déraisonnable de la force”, *Révue Générale de Droit International Public*, 107 [2003], n° 2, pp. 377-400, en p. 379).

7. S/RES/1994, de 31 de julio, párrafo 4.

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 *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, edición de F.M. Mariño Menéndez, Universidad Carlos III de Madrid-BOE, Madrid, 1996, pp. 165-185 (pp. 172-185).

8. *Vid.* sobre esta práctica reciente del Consejo: D. SAROOSHI: *The United Nations and the development of collective security (The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Clarendon Press, Oxford, 1999 (sobre todo su capítulo 5: “The delegation of powers to UN member States”, pp. 167-246); SICILIANOS, L.-A.: “L’autorisation par le Conseil de Sécurité de recourir à la force: Une tentative d’évaluation”, *Révue Générale de Droit International Public*, 106 (2002), n° 1, pp. 5-50.

Pues bien, la Guerra de Iraq (2003) se desarrolla incumpliendo esta práctica, pues Estados Unidos y Gran Bretaña no han sido autorizados por el Consejo de Seguridad para utilizar “todos los medios necesarios” a fin de hacer cumplir a ese país las resoluciones del Consejo. Y es que no me convence que su resolución 1441 (2002) sea la base que de cobertura jurídica al uso de la fuerza armada que a principios del 2003 llevaron a cabo ambos Estados⁹. Dicha resolución concede a Iraq, que no había cumplido todas las obligaciones que el Consejo de Seguridad le había impuesto en resoluciones anteriores (verbigracia la res. 687 [1991]), “una última oportunidad de cumplir (...)”, instaurando “un régimen de inspección reforzado con el objetivo de llevar a una conclusión cabal y verificada el proceso de desarme establecido por la resolución 687 (1991) y las resoluciones ulteriores del Consejo”¹⁰. A tal efecto, éste entiende que el incumplimiento de la resolución 1441 (2002) “se comunicará al Consejo para su evaluación de conformidad con los párrafos 11 y 12 *infra*”¹¹. Y, en fin, el Consejo de Seguridad acuerda reunirse de inmediato si recibe informes del Presidente ejecutivo de la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC) o el Director General de la AIEA comunicando el incumplimiento por Iraq de sus obligaciones en materia de desarme, incluidas las relativas a las inspecciones en virtud de la citada resolución, a los efectos de “examinar la situación y la necesidad de que se cumplan plenamente todas sus resoluciones en la materia con objeto de asegurar la paz y seguridad internacionales”¹². La resolución 1441 finaliza recordando al Iraq que de seguir infringiendo sus obligaciones “se expondrá a graves consecuencias”¹³.

Cuando Estados Unidos y el Reino Unido desencadenaron su ataque contra Iraq, la Comisión de inspectores en ningún caso había declarado el incumplimiento por este Estado de la resolución 1441 (2002); por el contrario, días y aún horas antes de la Guerra los inspectores pidieron más tiempo (de “semanas o meses” habló en la sesión del 19 de marzo de 2003, un día antes del inicio de las hostilidades, su Presidente, el Sr. Hans BLIX) a fin de poder ultimar su labor. La guerra se desencadenó, pues, sin que el régimen de inspección reforzado que la resolución 1441 estableciera llegase al final de

9. S/RES/1441 (2002), de 8 de noviembre.

10. Res. 1441 (2002), párrafo 2.

11. *Ibidem*, párrafo 4.

12. *Ibidem*, párrafos 11 y 12.

13. *Ibidem*, párrafo 13.

sus trabajos¹⁴. Y siendo esto así, no sería de aplicación el párrafo 13 de la resolución, en el que el Consejo recuerda a Iraq que "se expondrá a graves consecuencias" si los informes del Presidente de la Comisión de inspección o del Director de la AIEA determinan que prosigue sus incumplimientos. Pero es que aunque lo fuera, la fórmula concreta utilizada me parece lo suficientemente ambigua, en una cuestión tan delicada como ésta, como para ser capaz de justificar *per se*, esto es, sin una segunda resolución, el uso de la fuerza armada por los Estados; máxime cuando, como era perfectamente sabido, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad diferían radicalmente sobre la interpretación de esta cuestión, unos (Estados Unidos y Gran Bretaña) que veían en la resolución 1441 el único gatillo del ataque, otros (Francia, Rusia y China) que no veían éste instalado en dicho texto.

Ni que decir tiene que las dos interpretaciones a este respecto se han mantenido después de desencadenada y finalizada la "guerra de Iraq"¹⁵. Y así las cosas, de no ser porque la máxima evangélica nos recuerda que se debe también ser "astuto como serpientes", atraería ("cándido como la paloma") la atención del lector sobre la reflexión de para qué sirve un Tribunal Internacional de Justicia, órgano principal de Naciones Unidas, si no se piensa en él a la hora de resolver disputas de interpretación jurídica como éstas (salvo, claro, que se trate sólo de disputas de interpretación jurídica "disfrazadas").

En conclusión, la Guerra de Iraq (2003) vulnera también la Carta tal y como ha resultado modificada por la práctica a partir de 1990.

5. (C) *La Guerra de Iraq (2003) tampoco puede justificarse, entiendo, de conformidad con la "nueva lectura" que algunos hacen de la Carta tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.* El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas encajó imperturbable la justificación anticipada que (de nuevo) Estados Unidos y Gran Bretaña invocaron horas antes del inicio del ataque al régimen talibán en Afganistán: La legítima defensa. Más aún, el propio Consejo de Seguridad, en su resolución 1368, de 12 de septiembre de 2001, y 1373, de 28 del mismo mes, recuerda, en relación con esos atentados terroristas, el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva. También la OTAN consideró pertinente la figura al activar el artículo 5 del Tratado y considerar que atacado Estados Unidos todos atacados (legítima defensa colectiva).

14. Opinión que comparte WECKEL: "L'usage..." cit. (nota 6), pp. 396-397, 399.

15. Para una crítica de la interpretación que ve en la sola resolución 1441 (2002) la cobertura jurídica de la guerra, WECKEL: "L'usage..." cit. (nota 6), pp. 382-387.

La legítima defensa de Estados Unidos y el Reino Unido acabó con el régimen político de Afganistán. Pero lo que me importa es otra cuestión: ¿Había Afganistán atacado armadamente a esos dos Estados? (no); ¿había enviado Afganistán a los autores de los atentados (que, por su gravedad y objetivos podemos considerar como un ataque armado? (no se ha probado); ¿había Afganistán controlado sustancialmente, aunque su Gobierno no los hubiese enviado, a esos terroristas cuando llevaron a cabo sus atentados? (no se ha probado). Entonces, ¿qué había hecho Afganistán que justificara el derecho de legítima defensa de Estados Unidos y Gran Bretaña?: Negarse a entregar al líder de la organización terrorista que reivindicó los atentados y dar refugio en su territorio a sus integrantes (...).

Permitir el derecho de legítima defensa individual o colectiva contra un Estado que se limita a prestar ayuda a grupos terroristas, tal y como se defiende en este asunto, es un dato nuevo que el Derecho internacional no reconocía. Hacerlo ahora supone un punto de inflexión que acaso cuaje en una nueva regulación jurídica internacional, pero que, desde luego, no ha conseguido que cristalice ya hoy¹⁶.

En todo caso, por lo que a la Guerra de Iraq (2003) se refiere, no se da este supuesto. Nadie ha probado, afirmaciones genéricas aparte, la *conexión* del régimen iraquí con redes terroristas que hayan cometido *atentados concretos* susceptibles de ser *equiparados a un ataque armado* como ocurriera en *septiembre de 2001*¹⁷. Ergo, la Guerra de Iraq (2003) no puede justificarse tampoco ni siquiera dando por asimilada jurídicamente ya (lo que no me parece posible) la "nueva lectura" que de la Carta hacen algunos tras el 11-S.

16. *Vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “¿'No cesaréis de citarnos leyes viendo que ceñimos espada'?, *Anuario de Derecho Internacional*, XVII (2001), pp. 25-38 (pp. 30-38); ID.: “Sobre la respuesta armada contra Afganistán tras los actos terroristas del 11-S”, *Anales de Derecho* (Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia), 19 (2001), pp. 48-58. Véase también A. REMIRO BROTONS: “Desvertebración del Derecho internacional en la sociedad globalizada”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, V (2001), pp. 45-381 (pp. 243-249); O. CORTEN y F. DUBUISSON: “Opération ‘liberté immuable’: Une extension abusive du concept de légitime défense”, *Revue Générale de Droit International Public*, 106 (2002), n° 1, pp. 51-77 (en particular 54-70).

Para una tesis contraria, que ve en el asunto de Afganistán un supuesto admisible de legítima defensa, *vid. ad ex.* DELBRÜCK, J.: “The fight against global terrorism: Self-defense or collective security as international police action? Somme comments on the international legal implications of the ‘war against terrorism’”, *German Yearbook of International Law*, 44 (2001), pp. 9-24 (pp. 13-19).

17. En este mismo sentido P. PICONE: “La Guerra contro l’Iraqq e le degenerazioni dell’unilateralismo”, *Rivista di Diritto Internazionale*, LXXXVI (2003), n° 2, pp. 329-393 (pp. 368-374).

6. (D) Y, en fin, por no dejar resquicios, *la justificación de la Guerra de Iraq (2003) para eliminar un Gobierno tiránico y liberar a su oprimido pueblo no es endosable por el Derecho internacional contemporáneo: Primero* porque, de ser posible, una decisión de esa naturaleza no puede tomarse unilateralmente por uno o dos Estados, exigiría la constatación de un órgano internacional suficientemente representativo; *segundo* porque admitir una justificación jurídica así, abriría una verdadera Caja de Pandora (¿cuántos Gobiernos no representativos del pueblo que gobiernan hay en Africa o Asia?, por no citar sino dos continentes; ¿acabamos con todos por riguroso orden?); *tercero* y sobre todo, porque no existe en la actualidad norma de Derecho internacional alguna que permita la remoción de un Gobierno por su ideología o régimen político *per se*. En 1986, el TIJ afirmó en su sentencia en el caso de Nicaragua que la existencia de un Gobierno totalitario no justifica el uso de la fuerza armada¹⁸.

Cuestión distinta es que un Gobierno proceda de manera sistemática, masiva y generalizada a la violación de los derechos humanos básicos o fundamentales; pero ni aun así (y no era esta *rigurosamente* la situación en Iraq) el Derecho internacional general avala el uso de la fuerza¹⁹: Lo afirmó el TIJ en su sentencia de 27 de junio de 1986 ya citada respecto del asunto de Nicaragua²⁰, y lo ha confirmado el *Proyecto de artículos de la CDI sobre la responsabilidad internacional del Estado por hechos ilícitos (2001)*²¹ del

18. Sentencia de 27 de junio de 1986, *CIJ Recueil 1986*, pp. 133-134 (párrafos 263-266).

19. *Vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: "Uso de la fuerza, intervención humanitaria y la libre determinación (la 'guerra de Kosovo')", *Anuario de Derecho Internacional*, XVI (2000), pp. 93-132 (pp. 100-103, 107-111, 125-128).

20. *CIJ Recueil 1986*, p. 134 (párrafos 267-268).

21. Una vulneración sistemática de los derechos humanos básicos o fundamentales constituiría según el Proyecto de artículos de la Comisión la violación grave de obligaciones derivadas de una norma imperativa de Derecho internacional general (véanse los comentarios 4 y 5 al art. 40 del Proyecto, en *Informe de la Comisión de Derecho Internacional. 53º período de sesiones [23 de abril a 1º de junio y 2 de julio a 10 de agosto de 2001]. Asamblea General. Documentos oficiales. 56º período de sesiones. Suplemento nº 10 [A/56/10]*, Naciones Unidas, Nueva York, 2001, pp. 305-307); también los comentarios 2-7 de las pp. 299-304. Hecho ilícito, éste, de particular gravedad que genera un régimen específico de responsabilidad (arts. 40 y 41 del Proyecto).

Para las violaciones graves de obligaciones derivadas de normas imperativas el Proyecto prevé las siguientes consecuencias: El Estado autor del hecho debe reparar el daño causado (arts. 41.3 en relación con los arts. 30-39), todo Estado tiene el derecho de invocar la responsabilidad del culpable, incluso ante un tribunal internacional que tenga jurisdicción (arts.42, 48), todo Estado tiene el deber de no reconocer la situación creada por dicha violación grave, no ayudar o asistir al culpable a consolidarla y, en fin de cooperar para poner fin a la violación (art. 41). En

que la Asamblea General “toma nota” y “lo señala a la atención de los Gobiernos” en su resolución 56/83 de 28 de enero de 2002 (párrafo 3). Si el Consejo de Seguridad, en aplicación del capítulo VII de la Carta, viera en una situación de violación masiva y generalizada de los derechos humanos una amenaza o una ruptura de la paz sería otra cosa: En todo caso, queda perfectamente claro que la resolución 1441 (2002) pretende el desarme de Iraq, pero ni se refiere al régimen político de ese Estado ni a su política sobre los derechos humanos.

7. En conclusión, si según el Derecho internacional tal cual es, la Guerra de Iraq (2003) no encuentra justificación, según este mismo Derecho Estados Unidos y Gran Bretaña habrían cometido un ataque armado ilegal contra ese país.

Iraq tendría, pues, el derecho de legítima defensa individual, que ejerció. Pero también podría, invocando el derecho de legítima defensa colectiva, haber pedido ayuda a Estados amigos. Apunto, lo se, una delicada cuestión.

El Secretario de Defensa de Estados Unidos acusó en cierto momento a Siria de apoyar a Iraq con el suministro de armas (al parecer de misiles anti-carro vendidos por Rusia al régimen de Damasco), calificándolo de “acto hostil”. Siria en un comunicado del Gobierno leído en la televisión oficial declaró estar al lado y apoyar al pueblo iraquí al que consideró objeto de una agresión armada extranjera.

Si Iraq solicitó ayuda a Siria (lo que no se ha hecho público), ¿podría el Gobierno de Damasco haberlo hecho al amparo del derecho de legítima defensa colectiva previsto en el art. 51 de la Carta de Naciones Unidas? En el asunto de Nicaragua (1986), el TIJ exigía, para la legítima defensa

relación con esta última obligación de solidaridad (cooperar...) parece claro que se trata de una cooperación por medios “lícitos” (comentario 3 de la CDI al art. 41.1 del Proyecto, *Informe de la CDI...[A/56/10]...cit.*, p.310).

Item más. En caso de violación grave de normas imperativas el Proyecto no descarta que todo Estado del mundo pueda adoptar contra el Estado culpable contramedidas si es que no quiere hacer frente espontáneamente a su responsabilidad (art. 54). Pero el Proyecto precisa que las contramedidas no pueden implicar el uso de la fuerza armada (art. 50.1.a).

Vid. sobre todas las cuestiones apuntadas en esta nota GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “¿*Quo vadis* responsabilidad? (del ‘crimen internacional’ a la ‘violación grave de normas imperativas’)”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, V [2001], pp. 383-564 (pp. 407-421 [parágrafos 11-23], 427-453 [parágrafos 28-52], 474-498 [parágrafos 66-83], 464-466, y pp. 538-540 [parágrafos 105-106]).

colectiva, dos requisitos: Que el Estado atacado se hubiera declarado víctima de un ataque armado y que hubiera formalmente solicitado ayuda a otro²². Si este hubiera sido el caso, la ayuda militar de Siria podría haberse amparado en el derecho de legítima defensa colectiva del régimen iraquí.

De no cumplirse estos requisitos, la ayuda militar de Siria a Iraq hubiera constituido un hecho ilícito, pero Estados Unidos y Gran Bretaña no podrían, a su vez, invocar frente a ese país el derecho de legítima defensa individual ni pedir a otro Estado (Israel por ejemplo) ayuda con base en la legítima defensa colectiva; el TIJ en el caso Nicaragua (1986) dejó perfectamente claro que el apoyo logístico y el suministro de armas por un Estado a otro (en el caso a grupos guerrilleros en El Salvador), siendo una violación de las norma que prohíbe el uso (directo o indirecto) de la fuerza armada en las relaciones internacionales es uso menor, no equivalente a un ataque armado que daría lugar al derecho de legítima defensa²³.

8. Lo peor de todo es que Iraq ni ha sido el primero ni, posiblemente, será el último caso. El problema es que el Gobierno de los Estados Unidos ha asumido, con la Administración BUSCH, una estrategia para su seguridad nacional muy agresiva tras los terribles atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001.

En un importante documento, publicado por la Casa Blanca el 17 de septiembre de 2002²⁴, el Gobierno estadounidense se declara en guerra contra el terrorismo internacional y quienes le apoyen, proponiéndose aplicar la figura de una legítima defensa “anticipada” (*pre-emptive self-defence*)²⁵ respecto de todo Estado que, a juicio de Estados Unidos, apoye el terrorismo internacional contra sus intereses, posea armas de destrucción masiva que pueda emplear contra el país o las proporcione a grupos terroristas. Las ideas-fuerza de este documento han sido brillantemente descritas: Relativismo jurí-

22. *CIJ Recueil 1986*, pp. 104-105 (párrafos 195 *in fine*-199), y pp. 120-123 (párrafos 230-238).

23. *CIJ Recueil 1986*, p. 104 (párrafo 195), p. 119 (párrafo 230).

24. *The National Security Strategy of the United States of America* (www.whitehouse.gov).

25. Que, por eso evito el término clásico, en mi opinión iría más allá incluso de una *legítima defensa preventiva* “razonable”; véase al respecto, por ejemplo, una opinión análoga a la que mantengo en M. SAPIRO: “Iraqq: The shifting sands of preemptive self-defense”, *American Journal of International Law*, 97 (2003), nº 3, pp. 599-607 (p. 606).

dico, Soberanismo asimétrico, Hegemonismo político, Imperialismo cultural y Mesianismo intelectual²⁶.

Todo Estado es dueño, desde luego, de su política exterior, de defensa y de seguridad. Pero todo Estado tiene la obligación de respetar las normas internacionales en vigor. No todas las ideas, precisamente, del citado documento superarían una revisión crítica desde las orillas del Derecho internacional contemporáneo. Por el contrario, en ese documento los Estados Unidos disocian significativamente el recurso al uso individual de la fuerza armada por su parte de la figura de la legítima defensa según consta en el Derecho vigente, y, sobre todo, del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de Naciones Unidas²⁷.

¿Así piensa el Hegemón dirigir el mundo futuro?

SEGUNDA: ¿EL COLAPSO DEL SISTEMA (...)?

9. La Guerra de Iraq (2003), ilegal según el Derecho internacional tal cual es, también podría verse como la gota que colma el vaso de una evidencia anunciada: ¡El sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de Naciones Unidas se derrumba (...)!

Nunca ha funcionado bien, pero con la Guerra del Golfo (1990) pareció que el Consejo había sacado al Sistema de su profundo sueño. Fue sólo una ilusión, o, si lo prefieren, el sistema de seguridad colectiva se despertó en 1990 sólo para volver a su sopor al poco tiempo²⁸.

¿Ha podido acaso el Sistema impedir el sanguinario conflicto yugoslavo (1991-1995), evitar la Guerra de Kosovo (1999), soslayar la de Afganistán (2002-2002), o acabar con la reciente Guerra de Iraq (2003).

26. Santiago TORRES BERNÁRDEZ: "La nueva doctrina estratégica de Estados Unidos de América y el Orden jurídico internacional", ponencia defendida en la tercera sesión de trabajo (V Encuentro de Derecho internacional y Derecho de la Unión Europea de Albarracín, 9-10 de junio de 2003).

27. *Vid.* las reflexiones al respecto de Enno CANNIZARO ("La dottrina de la guerra preventiva e la disciplina internazionale sull'uso della forza", *Rivista di Diritto Internazionale*, LXXXVI [2003], nº 1, pp. 171-174).

28. *Vid.* GUTIÉRREZ ESPADA: "El sistema de seguridad colectiva..." cit. (nota 7), pp. 165-185.

¿Qué más necesitamos para aceptar de una vez que, tal cual es y se adoptó, así como tras su aplicación en la práctica, dicho Sistema no resulta merecedor de confianza?. ¿O es que por ventura entenderemos las resoluciones 1483 y 1511 (2003) del Consejo de Seguridad como una manifestación aceptable de su positivo funcionamiento (...)?

TERCERA: LA “CONTAMINACIÓN” DE NACIONES UNIDAS O LAS RESOLUCIONES 1483 Y 1511 (2003) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

10. Terminada la “guerra” e iniciada la “ocupación”, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas nos sorprende con una nueva resolución, la 1483 (2003)²⁹, en la que, en mi opinión, concede a Estados Unidos y Gran Bretaña lo que les negó antes de la guerra:

“Allí”, la actitud de Francia, Alemania, Rusia y China impidió lo que Estados Unidos y el Reino Unido deseaban, aunque ahora digan que no, desesperadamente, una segunda resolución en la que se constatará formalmente la violación por Iraq de la resolución 1441 y, en consecuencia, se autorizara a la coalición³⁰ a utilizar la fuerza armada contra Iraq (...), considerando aquéllos la rotunda ilegalidad, en las circunstancias que el asunto se presentaba, del uso de la misma; con lo cual, se forzó a los Estados que la integraban a desencadenar, ilegalmente pues, contrariamente pues a la Carta, una guerra contra Iraq.

“Aquí”, el Consejo de Seguridad, por 14 votos a favor, ninguno en contra y con la sola abstención de Siria³¹, reconoce la autoridad de Estados Unidos y el Reino Unido como potencias ocupantes, a los que denomina “la Autoridad”³², en el marco de un atronador silencio sobre los comportamientos que llevaron a esos dos Estados a dicha situación; el Consejo pide al Secretario General que nombre un Representante Especial para el Iraq, al

29. S/RES/1483 (2003), de 22 de mayo.

30. También, como en 1990, la hubo, pero como observa Philippe WECKEL, “bien plus réduite” que aquella (“L’usage...” cit. [nota 6], p. 377).

31. Que pese a no dar su voto a la misma, no tuvo empacho en comentar en alguna sede sus aspectos positivos.

32. Res. 1483, párrafo decimotercero del preámbulo (el término fue el utilizado por el embajador estadounidense Negroponte en su carta de 8 de mayo de 2003)

que encomienda tareas “en coordinación con la Autoridad”³³, con lo que Naciones Unidas como tal colabora *con* y en definitiva se somete a la dirección última de los ocupantes; apoya que la Autoridad, en colaboración con el Representante Especial, dirija un administración provisional iraquí que actúe como autoridad de transición³⁴, con lo que se implica directamente en la construcción de un nuevo régimen político para un Estado soberano, tras el derrocamiento del que existía, sin una sola palabra sobre la legalidad o no de ese acto llevado a cabo por Estados extranjeros; pide directamente al mismo Secretario General que siga llevando a cabo determinadas funciones “en coordinación con la Autoridad”³⁵ (...). Y así, sucesivamente.

Si esto no es legalizar *ex post facto* el uso de la fuerza armada y la ocupación resultante (...), ¡que venga Dios y lo vea!

11. Al actuar de este modo, lo que por lo demás y como veremos después tiene su explicación y genera consecuencias, el Consejo de Seguridad, y muy en particular los miembros permanentes del mismo que se opusieron en una fase anterior a Estados Unidos y Gran Bretaña (Francia, Rusia y China), ha conseguido que la Organización de Naciones Unidas quede “contaminada” por el hecho ilícito de algunos de sus Estados miembros.

¡Ni siquiera la Asamblea General de Naciones Unidas ha abierto su boca en esta cuestión!³⁶, contribuyendo así también el órgano plenario a la construcción de la tumba en la que la credibilidad de la Organización, parece, debe ser enterrada.

12. La resolución 1483 (2003) del Consejo de Seguridad busca, como eje central, eliminar el control económico que el Programa “alimentos por petróleo” se impuso, por Naciones Unidas, en 1995 al régimen de Sadam HUSSEIN. Naciones Unidas controlaba la explotación y comercialización de los recursos petrolíferos de Iraq para, con el producto de su venta, adquirir alimentos y medicinas que aliviasen a la población iraquí de las miserias del embargo. El Consejo de Seguridad ordena en ella al Secretario General “que ponga término” en seis meses desde la fecha de adopción de la resolu-

33. Res. 1483, párrafo 8.

34. Res. 1483, párrafo 9.

35. Res. 1483, párrafo 16.

36. Los Estados que componen la Liga Árabe retiraron su petición de una reunión al efecto de la Asamblea General.

ción (¡ojo! “en coordinación con la Autoridad”), “al funcionamiento del programa ‘petróleo por alimentos’ (el ‘Programa’) (...) transfiriendo la responsabilidad por la administración de toda actividad restante en virtud del Programa a la Autoridad (...)”³⁷. Además, se levantan todas las sanciones que Naciones Unidas habían impuesto a Iraq desde la “Guerra del Golfo”, contrariamente a lo que pretendían Francia, Alemania y Rusia. Estos tres países sugirieron la mera “suspensión” de las mismas, encargándose al Consejo de Seguridad el control de la situación y la toma de las decisiones posteriores (...); la resolución 1483 sigue por el contrario la tesis del Hegemón y pura y simplemente elimina en conjunto todas las sanciones impuestas³⁸, con la sola excepción de mantener las “prohibiciones relacionadas con la venta o el suministro al Iraq de armas y material conexo”³⁹.

Por lo demás, se otorga a Naciones Unidas un papel “fundamental” en ciertos ámbitos materiales: La asistencia humanitaria y la creación de instituciones nacionales y locales para un gobierno representativo⁴⁰. El Secretario General, como antes decía, ha nombrado un Representante Especial para Iraq que debe “informar periódicamente al Consejo”, “coordinar las actividades de las Naciones Unidas”, “encargarse de la coordinación entre los órganos de las Naciones Unidas e internacionales dedicados a actividades de asistencia humanitaria” y (pero, obsérvese, no directa ni decisivamente: “en coordinación con la Autoridad”) “prestar asistencia al pueblo de Iraq”⁴¹.

Y, en fin, decide avalar una administración provisional de Iraq, que establecerá a la postre la Autoridad (“en colaboración” con el Representante Especial de Naciones Unidas), que actúe como autoridad de transición dirigida por iraquíes hasta que el pueblo de Iraq establezca un gobierno recono-

37. Res. 1483, párrafo 16.

38. Sin entrar por mi parte en el tono sutilmente revanchista que me parece detectar en el autor, tiene razón Manuel COMA cuando sostiene que “también aquí los opositores de Washington en la cuestión de la guerra han tenido que agachar la cerviz” (“La Resolución 1483, fin de la guerra diplomática”, *ARI [Análisis del Real Instituto Elcano]*, nº 2, junio, 2003, pp. 8-10, en p. 10).

39. Res. 1483, párrafo 10.

40. Res. 1483, párrafo octavo de su preámbulo. Francia, Alemania, Rusia y China proponían el término “central” para referirse al papel de Naciones Unidas en estas cuestiones, frente al de “vital”, “esencial” o “fundamental” que preferían Estados Unidos y el Reino Unido.

41. Res. 1483, párrafo 8.

cido internacionalmente y representativo que asuma las funciones de la Autoridad⁴².

13. Escrito lo escrito, no veo escapatoria posible: La resolución 1483, al implicar a Naciones Unidas en la gestión de una ocupación ilegal sin un reproche para sus autores y respecto de la misma, al hacerlo, además, resignadas a actuar de mero complemento de las Potencias ocupantes, sin intentar siquiera limitar su capacidad de actuación sobre el territorio sino, por el contrario, aceptando a la postre en relación con ellas una situación de dependencia, la resolución 1483, decía, supone la legitimación de la ocupación y, si somos coherentes, pues esta de aquella deriva, la legalización *ex post facto* de la misma guerra. Insistir en que no es así, como Monsieur De VILLEPIN o el Presidente CHIRAC hicieron, no supone sino retorcer la letra de la resolución, los argumentos empleados y hasta si me apuran (y Dios me perdone) el cuello del mismísimo DESCARTES.

14. ¿Supone la resolución 1511, de 16 de octubre de 2003, una manifestación concreto del “propósito de enmienda” de la Organización de Naciones Unidas por su pecado?. Habrá quien lo vea así, pero no es este mi caso.

Es verdad que en ella hay elementos positivos, en los que se deja traslucir los descontentos que la resolución 1483 provocaba: Así, el Consejo de Seguridad “subraya (...) que la Autoridad Provisional de la Coalición (la Autoridad) se hace cargo *con carácter temporal* de las funciones, atribuciones y obligaciones específicas en virtud del Derecho internacional aplicable reconocidas y establecidas en la resolución 1483 (2003), que cesarán cuando un gobierno representativo (...)”; asimismo, el Consejo “exhorta a la Autoridad para que *devuelva las funciones y atribuciones de gobierno al pueblo del Iraq* (...), y le pide (...) *le informe* de los progresos realizados”; y, en fin, el Consejo de Seguridad invita al Consejo de Gobierno (que los ocupantes nombraron) a que “a más tardar el 15 de diciembre de 2003, *le presente (...) un calendario y un programa para la redacción de una nueva Constitución* (...)”⁴³.

42. Res. 1483, párrafo 9.

43. S/RES/1511 (2003), de 16 de octubre, párrafo 1, 6 y 7 (la cursiva es mía).

Pero también lo es que todas estas exigencias del Consejo de Seguridad se matizan y modulan al acomodo de las Potencias Ocupantes⁴⁴.

Y, sobre todo, estas condiciones quedan, en mi opinión compensadas y barridas por la decisión del Consejo de Seguridad de convertir la ocupación militar del país por los vencedores de una guerra ilegal en la operación de una Fuerza multinacional, bajo mando de Estados Unidos, a fin de garantizar la seguridad y la estabilidad, y con autorización para que tome “todas las medidas necesarias”⁴⁵. Comprendo, por supuesto, que la terrible situación de Iraq⁴⁶ necesita medidas de esta naturaleza; pero me llama poderosamente la atención, y critico la contradicción radical que supone, el que Naciones Unidas haya llegado tan lejos sin la compañía de una severa condena del factor desencadenante (...).

15. En todo caso, debemos precisar algo para ser justos: Quienes han “enlodado” a la Organización con los “polvos” de la Guerra de Iraq han sido los Estados, y curiosamente aquellos de entre sus miembros que la defendieron y “enarbolaron” *frente* y aún *contra* la guerra y sus patrocinadores.

Han sido Grandes Potencias, como Francia y Alemania o Rusia y China, las que lo han consentido. El por qué se adivina fácilmente. Esas Grandes Potencias pueden haber comprendido, tras los sucesos de Iraq, que su Poder, aún unido, no es suficiente para poner en jaque, no digamos ya para doblegar, al de Estados Unidos; de ahí a considerar que “si no puedes vencer a tu

44. Así, la exhortación a la Autoridad de que devuelva las atribuciones de gobierno se hará “tan pronto como sea viable” (párrafo 6); y la obligación del Consejo de Gobierno de presentar calendario y programa a más tardar el 15 de diciembre, se precisa que se hará “en cooperación con la Autoridad” y (pero solo “si las circunstancias lo permiten”) con el Representante Especial del Secretario General” (párrafo 7).

45. “(...) Y autoriza a una fuerza multinacional bajo mando unificado a que tome todas las medidas necesarias para contribuir al mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en el Iracq, incluso con el fin de asegurar las condiciones necesarias para la aplicación del calendario y el programa (...)” (res. 1511, párrafo 13).

A tal efecto, el Consejo “insta a los Estados miembros a que presten asistencia (...), incluso fuerzas militares, a la fuerza multinacional mencionada en el párrafo 13 *supra*” (párrafo 14).

Y por si había alguna duda sobre en quien recae ese “mando unificado” de la Fuerza al que alude el párrafo 13, la resolución 1511 (2003) nos lo aclara: “Pide que los Estados Unidos, en nombre de la fuerza multinacional indicada en el párrafo 13 *supra* (...) le informen de las actividades y los progresos de esa fuerza” (párrafo 25).

46. Véase, por ejemplo, COMA, M.: “La situación en Irak”, *ARI (Análisis del Real Instituto Elcano)*, 2003, n° 4, septiembre, pp. 4-7.

enemigo, ‘unete a él’” es un sabio refrán, hay sólo un pasito; (...) que se ha dado.

La resolución 1483 (2003) marca, en definitiva, la constatación por parte de otras Grandes Potencias que hoy por hoy Estados Unidos es la Primera, y que lo más inteligente y práctico sería figurar en su lista de “amigos y aliados” (aunque haya grados) no en la de “desafectos”. La resolución 1511 (2003), adoptada no se olvide por unanimidad, no altera, precisamente, esta impresión.

¡Oiga!, ¿y la Carta de Naciones Unidas y el Derecho internacional que anteriormente invocaban?. Bueno (...), según parece, y no sólo para los Estados Unidos y la Administración BUSCH (junior), tendrán que esperar (...) por el momento.

Y CUARTA: ¿ACASO LA ÚLTIMA OPORTUNIDAD (...)?

16. Me pregunto, porque no hay mal que por bien no venga, si esta terrible guerra no nos está ofreciendo la última oportunidad para reformar la Carta.

¿Qué sentido tendría dejar, *de nuevo*, todo como está para, a la próxima (llámese Siria o Corea del Norte o Irán), el Hegemón y sus amigos y aliados extirpen otro tumor "pasando" olímpicamente de lo que dice un Papel?. ¿Sería el mundo mejor porque la Carta siguiera tercamente *diciendo* lo que *dijo* y *dice* sea lo que sea lo que *pase*?

17. No acabo de entender la posición de quienes cada vez que el sistema de seguridad colectiva puesto a prueba no se aplica, debiendo serlo, reaccionan proponiendo “aplicar” la Carta y “profundizar” el Sistema por ella previsto. ¡Naturalmente!, ¡qué más quisiera uno!. Pero el problema radica, precisamente, en que ni la Carta ni su Sistema se aplican; por lo demás, *si el que es* no se cumple no veo cómo va a serlo uno “*profundizado*” (y en todo caso, ¿quién[es] de entre los Estados, que no aplican lo que hay, se encargará[n] de la profundización?).

¿Hasta cuando esperaremos para hacer algo? Por supuesto, entiéndaseme, comprendo perfectamente que una reforma “de verdad” de la Carta no parece políticamente posible hoy, sencillamente porque los únicos que

podrían llevarlo a cabo, los Estados, no lo quieren. No critico, por tanto, la posición de quiénes no profundizan en propuestas de reforma sabiendo de su inutilidad a efectos prácticos, sino la de quienes rechazan *per se* la defensa de una reforma de la Carta por considerar (equivocándose) que con la misma se pretende lo que Escipión buscaba (y a la postre consiguiera) con Cartago, *¡delenda est Carta!*

No, lo que personalmente creo, sabiendo de su dificultad, es que la Carta de Naciones Unidas debería ser reformada para intentar que funcionara y se adaptara mejor al mundo presente: Un Consejo de Seguridad más amplio y representativo, una obstaculización y/o limitación del derecho de veto⁴⁷, y, desde luego, algunas otras cuestiones (...). Si esto no es posible, como parece ser al caso, podría al menos sondearse, como ya he defendido con anterioridad, la construcción pactada para ciertos temas de una “doctrina” sobre el uso individual de la fuerza armada en casos de bloqueo del sistema⁴⁸.

Teniendo en cuenta este punto de vista, resulta llamativo que sean tan escasas las voces que se han levantado, tras la Guerra de Iraq y sus circunstancias, abogando por la necesidad de reformar la Carta de Naciones Unidas, y también que las pocas que se han dado hayan sido todas *privadas*, doctrinales, no de políticos o diplomáticos o de altos funcionarios de la propia Organización de Naciones Unidas⁴⁹.

47. *Obstaculización*, exigiendo, por ejemplo que el veto sea (siempre o en ciertos casos) colectivo, esto es, que agrupo al menos a dos (o tres) de los miembros permanentes. *Limitación*, intentando constreñir el derecho de veto sólo a algunas materias, sustituyéndolo en las demás por un sistema de voto ponderado, análogo al que se utiliza por el Consejo de la Unión Europea.

48. En el año 2000, consideraba la conveniencia de intentar elaborar en el seno de Naciones Unidas una “doctrina pactada” respecto del uso de la fuerza en situaciones conectadas con las intervenciones armadas de humanidad (GUTIÉRREZ ESPADA: “Uso de la fuerza, intervención humanitaria...” cit. [nota 17], pp. 125-128).

Ahora me pregunto si no sería útil ampliar dicha propuesta a los supuestos de terrorismo internacional como los atentados del 11 de septiembre de 2001. R. BERMEJO GARCÍA parece compartir este enfoque cuando sostiene que “si no fuera aceptada la tesis de la legítima defensa, se podría pensar (...) en una especie de Declaración de las Naciones Unidas que recogiera expresamente los ‘supuestos’ terroristas ante los que el Consejo de Seguridad debería intervenir [o, añadido yo, en su defecto, un Estado o grupos de Estados] sin que hubiera al respecto posibilidad de veto, adoptando todas las medidas necesarias (“La legítima defensa y el Derecho internacional en los albores del siglo XXI”, *Los nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y la Seguridad*, Colección Escuela Diplomática, nº 7, Madrid, 2003, pp. 127-141 [p. 139]),

49. Entre estas voces individuales, además de la mía, por ejemplo: COMA: “La resolución...” cit. (nota 35), p. 8; o WECKEL: “L’usage...” cit. (nota 5), p. 400 (“Cette crise grave qui a provoqué de multiples cassures dans les relations interna-

Escritas ya estas líneas leo con satisfacción que el Secretario General de Naciones Unidas en declaraciones a la revista *Time*, de la que se hacen eco otros Medios, proclama la necesidad de extraer de la “guerra” (de Iraq) todas sus consecuencias, abogando por una “reforma radical” de la Carta, en particular del Consejo de Seguridad que debe ser “ampliado y democratizado”⁵⁰. Positivo en principio parece también el encargo de presentar un informe sobre las posibles reformas realizado por el Secretario a un “Comité de Sabios” recientemente⁵¹.

En todo caso, si (como algunos pretenden) la reforma se limita a ampliar el número de miembros del Consejo de Seguridad, sus efectos sobre la situación de nuestro turbulento mundo serían exactamente los mismos que los causados por las piedras lanzadas por aquel pastorcillo del cuento para “quebrar” la Luna.

18. Si no aprovechamos esta oportunidad, quizás la última, decía, con o sin Carta de Naciones Unidas el mundo de las relaciones internacionales pasará a ser gobernado por el Hegemón, y esa Nación Indispensable de la que su Presidente CLINTON habló, marcará las pautas (*vid. supra* parágrafo 8). A la Organización de Naciones Unidas se la utilizará, de afianzarse la tendencia actual, después para restañar *pro forma* las heridas abiertas en un Derecho internacional de pacotilla, en el que nadie creará (...).

¿Es lo que queremos?. Porque si es lo que algunos quieren y los que no, no luchamos sin desmayo, cada uno a su nivel y en el marco de su responsabilidad y posibilidades, por desenmascarar los inventos y mixtificaciones de una parte, pero también por ir más allá de la fútil invocación de una Legalidad que sólo lo es de nombre (...), lo tendremos.

tionales devrait inciter les Etats à la réflexion sur l’avenir de la sécurité collective. En effet, le Conseil de Sécurité fonctionne mal... ”).

50. Véase *ABC*, martes 9 de septiembre de 2003, pp. 32-33 y sábado 20, p. 25; también el del jueves 25, p. 7 (“Dos mensajes de Koffi Annan”, de D. Valcárcel).

51. *ABC* del miércoles 5 de noviembre de 2003, p. 33.