

# ¿Cambios en el orden internacional tras Kosovo, 11-S, Afganistán, Irak...?

Eugenia López-Jacoiste Díaz  
*Universidad de Navarra*

Resumen: El orden internacional busca organizar y regir con justicia las relaciones internacionales y dar así respuesta a los problemas de la sociedad internacional. Acontecimientos como la guerra de Kosovo, el 11-S, la intervención en Afganistán e Irak suponen nuevos retos para la sociedad internacional y aceleran cambios en las estructuras del orden internacional. Estas nuevas estructuras deberán garantizar la seguridad humana y el respeto al Derecho para toda la comunidad.

Palabras claves: paz, seguridad, uso de la fuerza, responsabilidad de proteger, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Abstract: International relations should be organized and ruled with justice by International Law in order to propose solutions for international crisis. The Kosovo War, the 11/9, the conflicts of Afghanistan and Iraq are a few examples of the changes in International Law. Human security and the Rule of Law should be the base of these new challenges and changes for the World Community.

Keywords: peace, security, use of force, responsibility to protect, United Nations Security Council

## *1. El dinamismo de las relaciones internacionales y del Derecho internacional*

La compleja situación mundial de la última década requiere un estudio pausado y reflexivo de nuestra propia historia. La interdependencia de factores de carácter social, político, económico y cultural predeterminan la evolución de toda comunidad, también de la internacional, marcándole al orden internacional nuevos retos y perspectivas. La sociedad internacional es esencialmente dinámica, y ese dinamismo explica que la movilidad y la complejidad constituyan los rasgos más destacables del Derecho internacional contemporáneo: su contenido se irá enriqueciendo con el avance en la organización de la Sociedad internacional, sobre bases universales o regionales, y numerosas materias pertenecientes a otros sectores jurídicos pasarán a ser

objeto de regulación por el Derecho internacional, como ya adelantara Friedmann<sup>1</sup>

Sin embargo, como ha señalado Chaumont, la superación de una determinada etapa histórica del Derecho como ordenamiento, no autoriza a prescindir totalmente de las aportaciones doctrinales propias de esa etapa<sup>2</sup>. Y frente a cualquier tentación de revisionismo radical Mcwhinney subraya que es imposible prescindir de toda la ciencia jurídica anterior: los cambios de las normas jurídicas deben concebirse como producto de un proceso de reelaboración y modernización de las normas existentes, sin que haya una antinomia entre el Derecho “antiguo” y el “nuevo”<sup>3</sup>.

De ahí la importancia de resaltar las cambiantes circunstancias socio-históricas que repercuten en la naturaleza del Derecho internacional<sup>4</sup>. Los acontecimientos suscitados durante los últimos años, como la guerra de Kosovo de 1999, los ataques terroristas del 11-S, y la consecuente intervención en Afganistán en 2002 y la intervención en Irak en 2003; la puesta en marcha de la Corte Penal Internacional en julio de 2002; las propuestas de reforma profunda de las Naciones Unidas en la Cumbre Mundial de septiembre de 2005; el “fracaso” de la Constitución Europea en mayo 2005 y el posterior *no* irlandés al tratado de Lisboa en 2008 etc., propician cambios y matizaciones del orden internacional. Ahora bien, conviene no olvidar que si el orden internacional se enfrenta a cambios radicales en sus estructuras de poder, tales cambios han de ser compatibles con los principios

---

<sup>1</sup> W. FRIEDMANN, *La nueva estructura del Derecho internacional*, México, Trillas, 1967, pp. 433-4.

<sup>2</sup> C. CHAUMONT, “Cours général de droit international public”, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, t. 129, 1970-I, pp. 333-528, p. 345.

<sup>3</sup> E. MCWHINNEY, *Les Nations Unies et la formation du droit. Relativisme culturel et idéologique et formation du droit international pour une époque de transition*, París, Pedone-UNESCO, 1986, p. 285.

<sup>4</sup> G. NOLTE, “The International Legal System: is its Natur Changing?”, *Austrian Review of International and European Law*, 8, 2003, pp. 81-90.

generales del Derecho y sus valores, como la justicia, la legalidad y el *Rule of Law*<sup>5</sup>.

2. *La intervención en Kosovo por razones humanitarias y la nueva “responsabilidad de proteger”*

El conflicto de Kosovo nació como una guerra civil en 1996 entre los separatistas albaneses y las fuerzas de seguridad serbias y yugoslavas. En esta guerra, los albaneses se autodenominaban “movimiento separatista” mientras que las fuerzas serbias los llamaban “terroristas”. El 24 de marzo de 1999 la guerra civil fue reemplazada por otra de carácter internacional, cuando las fuerzas de la OTAN bombardean Yugoslavia hasta el 10 de junio del mismo año. Resulta imposible ahondar aquí en las causas que motivaron la intervención de la OTAN<sup>6</sup>, tan sólo conviene resaltar que la situación humanitaria y las masacres de la población civil albanesa de Kosovo, llevó al entonces Secretario General de la OATAN, Javier Solana, a afirmar que “el objetivo [de la intervención de la OTAN] era impedir más sufrimiento humano y más represión y violencia contra la población civil de Kosovo. Debíamos actuar para impedir que se extendiese la inestabilidad en la región... Teníamos el deber moral de hacerlo. La responsabilidad descansaba sobre nuestros hombros y la asumimos”<sup>7</sup>.

Durante este período las fuerzas de la OTAN realizaron bombardeos continuos contra objetivos yugoslavos. El comienzo de la campaña se ideó para destruir las defensas aéreas serbias y objetivos de alto valor militar. Los combatientes albaneses continuaron atacando las fuerzas serbias y los civiles serbios de Kosovo, mientras que las fuerzas serbias de Slobodan Milosevic continuaron atacando a los rebeldes y civiles albaneses produciendo una limpieza étnica que culminó con desplazamientos masivos de la población hacia países

---

<sup>5</sup> M.N. SHAW, *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003 (5ª ed.), p. 43.

<sup>6</sup> Véase al respecto, R. BERMEJO GARCÍA y C. GUTIÉRREZ ESPADA, *La disolución de Yugoslavia*, Pamplona, Eunsa, 2007, pp. 197-267.

<sup>7</sup> “Acción militar de la OTAN en Yugoslavia”, *Meridiano Ceri*, 26, 1999, p. 26.

vecinos, en donde se instalaron en condiciones precarias en campos de refugiados, sin agua ni alimentos. Alrededor de 300.000 albaneses de Kosovo habían huido a las vecinas Albania y Macedonia y unos cuantos miles más se desplazaron por el interior de Kosovo. En abril de 1999, las Naciones Unidas informaron que habían huido de sus casas 850.000 personas, la gran mayoría Albaneses. Las bajas civiles producidas durante los ataques se estiman que fueron entre 1.200 y 5.700 civiles, según las autoridades serbias y en 5.000 según las rganizaciones internacionales de carácter humanitario que trabajan en la zona. Con respecto a las fuerzas militares yugoslavas, la OTAN estima que un máximo de 5.000 bajas ocurrieron durante el conflicto, mientras que los serbios dieron la cifra de 576 efectivos muertos (462 soldados y 114 policías). Finalizada la guerra, se desenterraron cerca de 4.500 cuerpos de albaneses en su mayoría, por lo que se estima que el total de bajas albanesas se acerca a los 10.000 muertos. Esta cifra es disputada todavía en la actualidad.

Son muchas las cuestiones que estos hechos plantean desde el punto de vista jurídico. En primer lugar –aunque ya parece superada– la crítica acerca de una intervención ilegal, ya que, en efecto, la acción armada de la OTAN se desarrolló sin la previa autorización del Consejo de Seguridad. Pero al mismo tiempo, se cuestiona, la licitud de la intervención para frenar la violación masiva y sistemática de los derechos humanos más fundamentales como es la vida de una población e impedir, por tanto, un genocidio. Es estos casos, es cuando se cuestiona la existencia de un derecho de intervención o injerencia humanitaria, que abarcaría, incluso, el uso de la fuerza. Surge la cuestión de si este «derecho» es conforme con la legalidad y el espíritu de la Carta. No cabe duda que la legalidad internacional se cumple cuando el Consejo de Seguridad autoriza el uso de la fuerza bajo el capítulo VII, movido por razones de humanidad, y para restablecer la paz y seguridad internacionales<sup>8</sup>. Sin embargo, la cuestión que se plantea es si las mismas motivaciones de humanidad podría

---

<sup>8</sup> J. FROWEIN, “Kommentar zum Artikel 39 der Charta”, en Bruno SIMMA, ed., *Charta der Vereinten Nationen*, Munich, C.H. Beck, 1991, p. 568.

legitimar la intervención de un Estado o grupo de Estados, pero sin autorización del Consejo.

La OTAN intervino en Kosovo sin previa autorización del Consejo, pero no porque no quisieran los Estados llevar el asunto al Consejo para recabar tal autorización, sino por la clara oposición de China y Rusia a concederla. Es decir, el veto anunciado de estos Estados paralizó al Consejo, mientras que graves con total impunidad se llevaban a cabo violaciones de Derecho internacional humanitario. Así las cosas, hay que preguntarse si un Estado miembro permanente del Consejo puede usar el derecho de veto para impedir que se ponga fin a esos crímenes de Derecho internacional humanitario. Esto supondría un claro ejemplo de un abuso de derecho y no creo que la Comunidad internacional quiera tales crímenes y tal radicalización de la prohibición del uso de la fuerza. Precisamente, la crisis de Kosovo permitió a la Comunidad internacional actuar para garantizar y proteger la universalidad de los derechos humanos fundamentales<sup>9</sup>. Mucho se ha escrito en la doctrina, refutando los argumentos jurídicos de las potencias que intervinieron<sup>10</sup> y aún quedan muchos interrogantes sin resolver<sup>11</sup>. Por supuesto que lo ideal sería un control institucional de la violencia y evitar el uso unilateral y descentralizado de la fuerza armada. Para ello, hay que cambiar el sistema de gobierno del Consejo de Seguridad, aunque hasta la fecha no parece haber verdadera voluntad política, a pesar de las propuestas presentadas, tanto por iniciativa de algunos Estados como las institucionales del Grupo de

---

<sup>9</sup> Sobre esta cuestión de los derechos humanos y el Consejo de Seguridad, *Vide*, S. RIPOL CARULLA, "El Consejo de Seguridad y la defensa de los derechos humanos. Reflexiones a partir del conflicto de Kosovo", *Revista Española de Derecho Internacional*, 51/1, 1999, pp. 59-87.

<sup>10</sup> Sobre el tema de Kosovo, *vide*, L. DUURSMA, "Justifying NATO's Use of Force in Kosovo?", *Leiden Journal of International Law*, 12, 1999, pp. 287-95; R.A. FALK, "Kosovo: World Order, and the Future of International Law", *American Journal of International Law*, 93, 1999, pp. 841-57; T.M. FRANCK, "Lesson of Kosovo", *American Journal of International Law*, 93, 1999, pp. 857-9.

<sup>11</sup> J. ESCUDERO ESPINOSA, *Cuestiones en torno a la intervención humanitaria y el derecho internacional actual*, León, Universidad de León, Servicio de Publicaciones, 2002, con una amplia bibliografía.

Alto Nivel y las del Secretario General para la celebración de la Cumbre Mundial de septiembre de 2005<sup>12</sup>.

La crisis de Kosovo habrá servido para la evolución del Derecho si se puede seguir afirmado que cabe el uso de la fuerza para frenar matanzas y graves crímenes de contra la humanidad. De lo contrario, la invocación formalista de la seguridad jurídica puede llegar a convertirse en un escudo que garantice la inseguridad de las víctimas. Si esto es así, algo falla pues en el sistema jurídico, ya que como dijese De Visscher, el fin de la norma internacional es la protección del individuo, es decir, los fines humanos<sup>13</sup>. La respuesta vendrá de la ponderación equilibrada en cada caso concreto de dos principios esenciales y de igual rango: la prohibición del uso de la fuerza, por los daños que causa a la vida humana, y la necesidad de proteger a las víctimas de todo crimen, precisamente para defender su vida, cuando el Estado territorial no puede o no quiere intervenir. No se trata de no afirma un “derecho a intervenir” sino de reafirmar la “responsabilidad de proteger” y redefinir la cuestión enfocando el problema desde la perspectiva de las víctimas, de los que piden o

---

<sup>12</sup> R. BERMEJO GARCÍA y E. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, “La Reforma institucional”, *Anuario de Derecho Internacional*, XXI, 2005, pp. 99-171; C. GUTIÉRREZ ESPADA, “La ‘contaminación’ de Naciones Unidas y las resoluciones 1483 y 1511 (2003) del Consejo de Seguridad”, *Anuario de Derecho Internacional*, XIX, 2003, pp. 71-88. No desconozco, claro, que no hay voluntad política alguna de acometer reformas en este punto, como en el Informe del Secretario General se demuestra: Ni al tratar del uso de la fuerza ni cuando aborda la reforma del Consejo de Seguridad se altera en lo más mínimo la regulación actual del derecho de veto; y aún habrá quien piense que debemos alegrarnos de poder llorar sólo por un ojo, pues en ninguno de los dos «modelos» (el A y el B) que en dicho Informe se proponen sobre la reforma de la composición del Consejo de Seguridad se conceden nuevos derechos de veto (Un concepto más amplio... A/59/2005, respectivamente párrafos 122-126, 135 (pp. 36-37 y 39) y 7.b) del Anexo 2 (p. 65); y párrafos 167-170 (pp. 47-48) y párrafo 8 letra c) del Anexo 2 (p. 67).

<sup>13</sup> Ch. DE VISSCHER, *Teorías y realidades en Derecho internacional público*, Barcelona, Bosch, 1962, pp. 132ss.; G. SCELLE, “Les règles générales du droit de la paix”, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, t. 46, 1933-IV, pp. 327-704.

necesitan ayuda, y no desde el punto de vista de los que puedan estar planteándose una intervención.

“Proteger” abarca más significado que “intervenir”, porque no sólo incluye el deber de actuación, sino también los de *prevención y reconstrucción posterior*, y el Estado correspondiente si no puede o es él mismo culpable de los crímenes, la protección será responsabilidad de la Comunidad internacional. De hecho, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, pidió en dos ocasiones (1999 y 2000) a la Asamblea General que diese una respuesta a estos dilemas, planteando la cuestión en sus términos esenciales: “Si la intervención humanitaria supone un ataque inaceptable contra la soberanía de los Estados, ¿cómo debemos responder ante una Ruanda o una Srebrenica, ante violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos que vulneran todas las normas de humanidad comúnmente aceptadas?”<sup>14</sup>.

En tales supuestos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos, a saber: la existencia de una “causa justa” y la recta intención de detener o impedir el sufrimiento de las personas; que la intervención militar sea realmente el último recurso; la proporcionalidad de los medios, es decir, que la escala, duración e intensidad de la intervención militar planeada debe ser la mínima necesaria para asegurar el objetivo establecido de protección a las personas; la existencia de unas perspectivas suficientes de éxito respecto a detener o evitar el sufrimiento que justificó la intervención y de que las consecuencias derivadas de la actuación no se prevean

---

<sup>14</sup> Reproducido en el punto 1.2, página 2 del informe de la Comisión Internacional sobre intervención y soberanía de los Estados, presentado en diciembre de 2001. Esta Comisión fue auspiciada por el Gobierno de Canadá y establecida en la Asamblea General en septiembre de 2000 con el fin de dilucidar las diversas cuestiones de tipo jurídico, moral, operacional y político sobre el alcance de la intervención humanitaria [<http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/report-en.asp>].

peores que las de la no-intervención; y, por último, que la acción fuese autorizada por la autoridad competente<sup>15</sup>.

Esta nueva “responsabilidad de proteger” trata de conciliar la intervención con el principio de soberanía estatal en el caso de atrocidades a los derechos humanos. Y así ha sido constatada por la Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía de los Estados, el Grupo de Alto Nivel<sup>16</sup>, el Secretario General<sup>17</sup>, así como también el pleno de la Asamblea General, con ocasión de la Cumbre Mundial de 2005<sup>18</sup>. Pese a que “aún no hay motivos suficientes para afirmar que haya surgido un nuevo principio en el derecho consuetudinario internacional, la práctica cada vez más frecuente de los Estados y las organizaciones regionales, así como los precedentes sentados por el Consejo de Seguridad sugieren que está apareciendo un principio rector que, en opinión de la Comisión, podría denominarse ‘la responsabilidad de proteger’. Este nuevo principio consiste en que la intervención con fines de protección humana, incluida la intervención militar en casos extremos, es admisible cuando la población civil esté sufriendo o corra un peligro inminente de sufrir graves daños y el Estado correspondiente no pueda o no quiera atajarlos, o sea él mismo el responsable”<sup>19</sup>.

Así entendida, esta responsabilidad de proteger no está reñida en absoluto con las disposiciones de la Carta, ni con el párrafo 7 del artículo 2 ni con su capítulo VII. Pero si el Consejo de Seguridad no es capaz de actuar, podrían hacerlo otros países y hacerlo correcta-

---

<sup>15</sup> U. VILLANI, “Les rapports entre l’ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, t. 290, 2001, pp. 225-436.

<sup>16</sup> Doc. A/59/565, Informe del Grupo de Alto Nivel, de 2 de diciembre de 2004, *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos*, párrafo 201.

<sup>17</sup> Doc. A/59/2005, de 21 marzo de 2005, informe del Secretario General titulado *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, pp. 47-8 (párrafos 167-170).

<sup>18</sup> Doc. A/60/L. 1, de 20 de septiembre de 2005, párrafos 138-140.

<sup>19</sup> Cfr. pp. 16-17, punto 2.24 del informe de la Comisión Internacional [<http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/report-en.asp>].

mente. A este respecto no se puede descartar que sea una coalición *ad hoc*, un Estado en solitario, u organizaciones regionales o subregionales conforme al Capítulo VIII de la Carta y dentro de su área de actuación, si observan y respetan la totalidad de los límites y criterios cautelares. Ni que decir tiene que si se interviene con éxito contando con la aprobación de la opinión pública internacional, tendría probablemente serias consecuencias para el prestigio y credibilidad de las Naciones Unidas. Esto es precisamente lo que ocurrió con la intervención de la OTAN en Kosovo, y las Naciones Unidas no pueden permitirse muchos tropiezos como ése<sup>20</sup>.

El informe canadiense no llegó a la conclusión de que en aquel momento –la fecha de presentación fue diciembre de 2001– existiese una base lo suficientemente firme en cuanto a principios y prácticas como para confirmar que existe un nuevo principio oficial del Derecho internacional consuetudinario. Pero sí que la “responsabilidad de proteger” está surgiendo como una nueva norma internacional o un principio rector para el comportamiento de la Comunidad internacional de naciones, que podría llegar a convertirse en Derecho internacional consuetudinario si se siguiera consolidando mediante la práctica nacional e intergubernamental, pues en efecto, aún quedan cuestiones sin aclarar. Pero sí lo hizo el Grupo de Alto Nivel, al señalar que:

“Aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer 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”<sup>21</sup>

En términos generales, se puede decir que los Estados constatan y reafirman –incluidos los cinco miembros permanentes del Consejo–

---

<sup>20</sup> F. SLAUGHTER, “A Duty to Prevent”, *Foreign Affairs*, 83, 2004, pp. 136-50.

<sup>21</sup> Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, párrafo 203, informe del Grupo de Alto Nivel.

esta responsabilidad de proteger. Así se constata en el documento final de la Cumbre Mundial de 2005, donde se reitera el deseo de que se traduzca “en medidas colectivas de manera oportuna y decisiva, por el conducto del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si se demuestra que los medios pacíficos son inadecuados y que las autoridades nacionales no protegen manifiestamente a su población (...)”<sup>22</sup>.

### 3. *El 11-S y la respuesta internacional frente al terrorismo*

Los muy comentados atentados del 11-S cambiarían las premisas y las perspectivas del orden internacional a la hora de afrontar el terrorismo internacional. La magnitud de la tragedia en cifras absolutas<sup>23</sup>, el país atacado, la facilidad con la que todo parece haberse desarrollado hace que la conmoción mundial fuese enorme. No sólo en el momento de la tragedia sino que, visto con una cierta perspectiva, el apoyo de la mayoría de los países, incluyendo, por supuesto, el de Rusia, pero también los de China o la India, hacen que el terrorismo internacional sea considerado una de las mayores amenazas a la paz y seguridad internacionales. Desde los atentados del 11-S no han cesado las masacres multitudinarias y la condena unánime internacional con independencia del lugar del atentado<sup>24</sup>, ya fuesen estaciones de metro, trenes<sup>25</sup>, aeropuertos, como en hoteles de lujo<sup>26</sup> o teatros<sup>27</sup> y con

---

<sup>22</sup> Doc. A/60/L. 1, de 20 de septiembre de 2005 párrafo 139.

<sup>23</sup> Las muertes se contaron por miles, pereciendo exactamente 2.973 personas, incluyendo 246 muertos en los cuatro aparatos estrellados (ninguno de los pasajeros de los aviones secuestrados sobrevivió), 2.602 en Nueva York muertos tanto dentro de las torres gemelas como a sus pies, y 125 muertos dentro del edificio del Pentágono. Entre las víctimas se contaban 343 bomberos, 23 policías del departamento de policía de Nueva York y 37 policías de la autoridad portuaria de Nueva York y Nueva Jersey. A fecha de hoy, aún permanecen 24 personas más entre la lista de desaparecidos.

<sup>24</sup> Sobre la labor del Consejo de Seguridad en materia antiterrorista, *vide.*: Ben SAUL, “Definition of “terrorism” in the UN Security Council: 1985-2004”, *Chinese Journal of International Law*, 4, 2005, pp, 141-66.

<sup>25</sup> Resolución 1530 (2004), de 11 de marzo ante los atentados de Madrid, Consejo de Seguridad.

independencia del Estado afectado Bogotá<sup>28</sup>, Kenya<sup>29</sup> o Bagdad y Najaf<sup>30</sup>. Desde entonces la comunidad internacional organizada ha reaccionado y activado mecanismos en muy diversos frentes para combatir el terror en todas sus formas, tanto a nivel universal como regional y en diversos ámbitos como el económico, legislativo y judicialmente<sup>31</sup>.

### 3.1. ¿Nuevos rumbos en el uso de fuerza frente al terror?

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó, un día después de los atentados del 11 de septiembre, la Resolución 1368, en cuyo preámbulo reconoce el derecho de legítima defensa, concepto que volvería a ser recogido en la ya mucho más detallada y pormenorizada Resolución 1373, de 28 de septiembre de 2001. Inútil de señalar que estas resoluciones, y la posterior intervención en Afganistán, han sido objeto de numerosos estudios, comentarios y críticas<sup>32</sup>, plan-

---

<sup>26</sup> Resolución 1438 (2002), de 14 de octubre, Consejo de Seguridad.

<sup>27</sup> Resolución 1440 (2002), de 24 de octubre, del Consejo de Seguridad.

<sup>28</sup> Resolución 1464 (2003), de 13 de febrero, del Consejo de Seguridad.

<sup>29</sup> Resolución 1450 (2002), de 13 de diciembre, del Consejo de Seguridad.

<sup>30</sup> Resolución 1511 (2003), de 16 de octubre, del Consejo de Seguridad.

<sup>31</sup> E. LÓPEZ-JACOISTE, "Terrorismo global y políticas de seguridad", en: Mercedes VÁZQUEZ DE PRADA, ed., *Terrorismo y magnicidio en la historia*, Pamplona, Eunsa, 2008, pp. 351-89.

<sup>32</sup> En España, los atentados del 11-S fueron objeto de varios estudios en el *Anuario de Derecho Internacional*, 2001, pp. 5-56, y en la *Revista Española de Derecho Internacional*, 2001, pp. 125-302. También hay que mencionar que algunos de los estudios que figuran en la Colección Escuela Diplomática, nº 7, sobre *Los nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y la Seguridad*, Madrid, 2003, bajo la dirección del Profesor Alejandro del Valle Gálvez, tienen como trasfondo los atentados del 11-S, como los de Juan Antonio Carrillo, Gabriel Sistiaga, Gustavo de Arístegui y San Román y Romualdo Bermejo García. Algo similar ha ocurrido en otros países, destacando los estudios que dedica el *American Journal of International Law*, 2001, pp. 833-72, que constituyen un fiel reflejo de la doctrina

teándose el valor del reconocimiento por parte del Consejo del un derecho inherente del Estado atacado y, por lo tanto, cuestionándose la licitud de la acción armada contra Afganistán. En el preámbulo de la polémica resolución se señala que hay que “combatir por todos los medios las amenazas a la paz y la seguridad internacionales”, aunque lo más importante es que reconoce “el derecho inmanente de legítima defensa individual y colectiva de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”. Por lo demás, después de condenar “en los términos más enérgicos los ataques terroristas” señala que los Estados deben colaborar para llevar ante la justicia a los autores, organizadores, patrocinadores, etc. La resolución termina expresando que el Consejo está dispuesto a tomar “todas las medidas necesarias” para responder a los ataques<sup>33</sup>. En realidad, la cuestión más espinosa consiste en identificar si efectivamente el ataque con aviones comerciales contra las Torres Gemelas y el World Centre puede considerarse “ataque armado” según el artículo 51 de la Carta, que regula el derecho a la legítima defensa individual o colectiva, y si se puede imputar aquellos ataques a Afganistán. El hecho de que el Consejo de Seguridad lo haya reconocido en el preámbulo de la citada resolución

---

estadounidense. Puede verse también el estudio de L. CONDORELLI, “Les attentats du 11 septembre et leurs suites: Où va le droit international?”, *Revue Générale de Droit International Public*, 2001, pp. 829-48, así como los comentarios de E. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Madrid, Civitas, 2003, pp. 83-8.

Una obra colectiva interesante para ver el pensamiento de la doctrina europea es la de K. BANNELIER, et al., eds., *Le droit international face au terrorisme*, París, Pedone, 2002. En los Estados Unidos, R. FALK, *The Great Terror War*, Nueva York, Olive Branch Press, 2003; una reseña de esta obra, por cierto muy completa, ha sido realizada por G.S. GUTIÉRREZ, “The Ambiguity of ‘Megaterrorism’”, *Cornell International Law Journal*, 36/2, 2003, pp. 367-79. En esta obra el autor americano se muestra crítico con la forma de llevar a cabo la guerra contra el terrorismo.

<sup>33</sup> Conviene resaltar que esta expresión figura en el texto inglés como “all necessary steps” y no “all necessary means” que era la expresión que figuró por primera vez en la Resolución 678 del 29 de noviembre de 1990 en torno al conflicto Irak-Kuwait.

no es óbice para poder plantearse la cuestión, ya que no es ningún órgano legislativo mundial<sup>34</sup>.

De acuerdo con la Carta, el derecho a la legítima será ejercido individual o colectivamente, en caso de *ataque armado* contra un Miembro de las Naciones Unidas. Su reacción debe ser *inmediata* contra dicho ataque y debe regirse por el principio de *proporcionalidad*. La acción en legítima defensa será provisional “hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales”.

Hay que tener en cuenta que la Resolución 1368 no decía que los ataques fuesen “armados”, tal y como se expresa la Carta en el artículo 51. ¿Puede existir un ataque que no sea estrictamente armado y que dé lugar al derecho de legítima defensa? Téngase en cuenta que el Tribunal Internacional de Justicia ha entendido que el ataque armado exigido por el derecho de legítima defensa también se da en los supuestos de agresión<sup>35</sup> indirecta regulados en el artículo 3, letra g de la Definición de la Agresión, aneja a la resolución 3314 (XXIX), de 19 de diciembre de 1974, de la Asamblea General. Esto es, existe una agresión indirecta, cuando los actos armados equiparables por su gravedad a los que se enumeran en las letras a) a f) de dicho artículo se cometen por grupos o bandas armadas *enviadas por un Estado* o cuando éste *participa sustancialmente en dichos actos*<sup>36</sup>. Además, en

---

<sup>34</sup> M. KOSKENNIEMI, “The Police in the Temple-Order, Justice and the UN: a Dialectical View”, *European Journal of Public International Law*, 6, 1995, p. 325.

<sup>35</sup> E. SCISO, “L’aggressione indiretta nella Definizione dell’Assemblea Generale della Nazioni Unite”, *Rivista di Diritto Internazionale*, 1983, pp. 253-90, aunque la bibliografía al respecto es inmensa.

<sup>36</sup> C.I.J. Recueil 1986, p. 103, párrafo 195. Según la Corte “se puede, en particular, considerar admitido que, por agresión armada, debe entenderse no solo la acción de fuerzas armadas regulares a través de una frontera internacional sino también ‘el envío por un Estado o en su nombre de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables’ (entre otros) a una verdadera agresión armada desarrollada por fuerzas regulares, ‘o a su sustancial participación en dichos actos’. Esta descripción, que figura en [MyC, 11, 2008, 209-242]

la Opinión sobre *las consecuencias jurídicas de construcción del muro de Israel* (2004), la Corte precisa, 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”, y 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)<sup>37</sup> Lo cual no quiere decir, por supuesto, que un Estado no pueda defenderse incluso con la legítima defensa cuando otro “le envía” terroristas o “los dirige y controla”; solo será preciso que los actos cometidos equivalgan por su gravedad a un genuino ataque armado.

El representante ruso ante el Consejo de Seguridad no se sonrojó al calificar tales ataques como “an unprecedented act of agresión”, dejando clara la posición de la Federación Rusa<sup>38</sup>. A pesar de la práctica y pronunciamientos de la Corte, la doctrina está muy dividida: resumiendo se puede decir que esas opiniones van en las tres direcciones siguientes: a) los que reconocen el derecho de legítima defensa; b) los que lo niegan sin más, aunque esta tesis se defienden cada vez con menos brío, e incluso se puede decir que se están desinflando; y c) los que lo niegan, aunque se sienten insatisfechos con esta situación.

Si para muchos no podía invocarse estrictamente un derecho de legítima defensa, apoyándose en otros pronunciamientos de la Corte<sup>39</sup>,

---

el artículo 3, g de la definición de la agresión aneja a la resolución 3314 (XXIX), de la Asamblea General, puede ser considerada como la expresión del Derecho internacional consuetudinario (...).”

<sup>37</sup> I.C.J. *Reports*, de 8 de julio de 1996, opinión consultiva en el asunto relativo a la licitud de la amenaza o uso de las armas nucleares, párrafos 138-139.

<sup>38</sup> Doc. SC/7143, declaración del representante ruso Sergei Lavrov.

<sup>39</sup> Un botón de muestra de esta tesis es la defendida por C. GUTIÉRREZ ESPADA, “¿‘No cesaréis de citarnos leyes viendo que ceñimos espada’? (A propósito del 11 de septiembre)”, *Anuario de Derecho Internacional*, XIX, 2002, pp. 25-38. En el mismo *Anuario*, P. KOVACS, “Beaucoup de questions et peu de réponses autour de l’imputabilité d’un acte terroriste à un Etat”, pp. 39-56. Ver también O. CORTEN, y F. DUBUISSON, “Opération ‘liberté

para otros, aquellos ataques eran de tal consideración que pueden ser considerados como ataques armados, por el alcance y gravedad de las consecuencias, imputables al Gobierno talibán<sup>40</sup>. Avalan el derecho de legítima defensa autores como Weckel<sup>41</sup>, Wedgwood<sup>42</sup> y Eisemann<sup>43</sup>. Es más, el profesor Zemanek, después de dejar claro que los ataques del 11 de septiembre suponían un “ataque armado”, se pregunta quién

---

inmutable’: une extension abusive du concept de légitime défense”, *Revue Générale de Droit International Public*, 2002, pp. 51-78. En España, esta ha sido la tesis seguida de forma mayoritaria. A este respecto, ver J. GONZÁLEZ VEGA, “Los atentados del 11 de septiembre, la operación *Libertad Duradera* y el derecho de legítima defensa”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 53/1, 2001, pp. 25-38; J.A. PASTOR RIDRUEJO, “¿Ha sido legal el uso de la fuerza en Afganistán?”, en C. RAMÓN CHORNET, *Los retos humanitarios del siglo XXI*, Valencia, Universidad de Valencia, Tirant lo Blanc, 2004, pp. 102ss.; A. REMIRO BROTONS, “Terrorismo, mantenimiento de la paz y nuevo orden”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 53/1, 2001, pp. 125-71, especialmente pp. 150-8. Una opinión matizada es la de C. RAMÓN CHORNET, “La lucha contra el terrorismo internacional después del 11 de septiembre 2001”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 53/1, 2001, pp. 273-87. Y es que esta autora piensa que el problema no ha sido en sí el reconocimiento del derecho de legítima defensa por parte del Consejo de Seguridad, sino cómo se ha ejercido por las fuerzas de la coalición.

<sup>40</sup> J. M. BEARD, “America’s New War on Terror: The Case for Self-Defense Under International Law”, *Harvard Journal Law and Public Policy*, 25/2, 2002, pp. 559ss.; D. BROWN, “Use of Force Against Terrorism After September 11th: State Responsibility, Self-Defense and Other Responses”, *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, 11/1, 2003, pp. 1ss.; J. MILLER, “Comments on the Use of Force in Afghanistan”, *Cornell International Law Journal*, 35/3, 2002, pp. 605ss.; y J. PAUST JORDAN, “Use of Armed Force against Terrorists in Afghanistan, Iraq, and Beyond”, *Cornell International Law Journal*, 35/3, 2002, pp. 533ss.

<sup>41</sup> P. WECKEL, “Le statut incertain des détenus sur la base américaine de Guantánamo”, *Revue Générale de Droit International Public*, 106, 2002, p. 366.

<sup>42</sup> R. WEDGWOOD, “Al Qaeda, Terrorism and Military Commissions”, *American Journal of International Law*, 96, 2002, p. 328.

<sup>43</sup> P.M. EISEMANN, “Attaques du 11 septembre et exercice d’un droit naturel de légitime défense”, en: K. BANNELIER et al., eds., *Le droit international face au terrorisme*, pp. 239-48.

es el atacante, respondiendo que si una organización terrorista es una amenaza para un Estado contra el que se había lanzado un ataque, el Estado atacado puede pedir al Estado en el que se encuentra dicha organización su eliminación. Es más, en su opinión:

“If no effective co-operation is forthcoming, it would be unreasonable and unrealistic to deny the initially attacked State the right to forcefully eliminate the threat in the territory of the Sanctuary State. Since this would be an action in self-defence... In sum, the Taliban regime was directly responsible... and became, thus, a legitimate object of acts in self-defence”<sup>44</sup>.

De hecho, en resoluciones anteriores a la 1368 y 1373 el Consejo de Seguridad había recordado y exigido *ex capítulo VII* a Afganistán el cumplimiento de las obligaciones de no dar cobijo a los terroristas ni permitirles actividades de esa índole en su territorio, así como también la entrega del responsable de Al-Queda a las autoridades judiciales y la congelación de sus fondos<sup>45</sup>. El Consejo venía recordando a Afganistán estas obligaciones, por ejemplo, en la resolución 1363 (2001), de 30 de julio; la resolución 1333 (2000), de 19 de diciembre, la resolución 1267 (1999), de 15 de octubre; la resolución 1269 (1999), de 19 de octubre y la resolución 1214 (1998), de 8 de diciembre. Por ello, con otros términos, pero con idénticos planteamientos, también los profesores Delbrück<sup>46</sup>, Condorelli<sup>47</sup> y,

---

<sup>44</sup> K. ZEMANECK, “Self-Defence against Terrorism; Reflexions on an Unprecedented Situation”, en: F. MARIÑO MENÉNDEZ, *El Derecho internacional en los albores del siglo XXI*. Homenaje al Profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa, Madrid, Trotta, 2002, pp. 702-5.

<sup>45</sup> L. CONDORELLI, “Les attentats de 11 de septembre...”, p. 83 y C. RAMÓN CHORNET, *Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del Derecho internacional*, Valencia, Tirant Lo Blanc, 1993, pp. 237-46.

<sup>46</sup> J. DELBRÜCK, “The Fight against Global Terrorism: Self-Defense or Collective Security as International Police Action? Some Comments on the International Legal Implications of the ‘War on Terrorism’”, *German Yearbook of International Law*, 44, 2001, p. 15.

<sup>47</sup> L. CONDORELLI, “Les attentats du 11 septembre et leurs suites...”, pp. 829-48.

entre nosotros, Bermejo<sup>48</sup> afirman con total claridad el derecho de legítima defensa en aquella situación. Para Tomuschat, el número de nacionales de un Estado, blanco u objetivo del ataque, puede conducir a un salto cualitativo que suponga un deslizamiento del tema desde “una violación individual de los derechos humanos hasta convertirse ciertamente en un caso en que el Estado como tal es la víctima directa, lo que justificaría, en principio y dicho con todas las cautelas, un eventual derecho de legítima defensa”<sup>49</sup>, y Frowein puntualiza que se puede discrepar con la decisión política adoptada por los Estados Unidos de utilizar la fuerza, pero que no existen tachas jurídicas al respecto<sup>50</sup>.

Ante la falta de unanimidad entre la doctrina hubiera sido deseable que la Corte, hubiese aclarado qué se entiende por ataque armado susceptible de generar este derecho de legítima defensa, exigiendo por supuesto en la respuesta defensiva las notas de necesidad y proporcionalidad, con ocasión de asunto relativo a *las plataformas petrolíferas* (2003), posterior a la decisión de 1986 sobre Nicaragua y posterior también a la guerra de Afganistán (2001). Pero si no lo ha hecho quizás sea que no haya nada que aclarar, ya que el Consejo reconoció tal derecho en su Resolución 1373, y así se puede derivar de una interpretación teleológica y dinámica, que no formalista del artículo 51 de la Carta. Además, las resoluciones 1368 y 1373 del Consejo, que corroboran esta “nueva concepción de legítima defensa”,

---

<sup>48</sup> R. BERMEJO GARCÍA, “El Derecho internacional frente al terrorismo: ¿nuevas perspectivas tras los atentados del 11 de septiembre?”, *Anuario de Derecho Internacional*, XVIII, 2001, pp. 5-24; “El debate sobre la legalidad internacional tras la crisis de Irak y las Naciones Unidas”, *Anuario de Derecho Internacional*, XIX, 2003, pp. 41-70 y junto con el Profesor C. RUIZ MIGUEL, «La legalidad de la reanudación de la guerra de Irak», *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 4, 2004, pp. 67-86.

<sup>49</sup> CH. TOMUSCHAT, “International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century. General Course on Public International law”, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 281, 1999, pp. 215-16, párr. 16-17.

<sup>50</sup> J.A. FROWEIN, “Der Terrorismus als Herausforderung für das Völkerrecht”, *Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht*, 62/4, 2002, p. 886.

fueron adoptadas por unanimidad. La respuesta armada de los Estados Unidos y sus aliados apenas encontró objeciones o protestas significativas<sup>51</sup>. El alto grado de aquiescencia internacional pudiera ser el elemento diferencial –la novedad– y el inicio de una nueva concepción y ampliación del derecho de legítima defensa no prevista ni aceptada hasta el momento, a modo de *lex specialis* ante los ataques terroristas de gran envergadura. Con palabras de Gutiérrez Espada esto “supone una ampliación del derecho de legítima defensa no prevista ni aceptada por el Derecho vigente;... (no del consuetudinario) sino del derecho de legítima defensa ‘de conformidad con la Carta de Naciones Unidas’, pues así lo afirman literalmente las resoluciones 1368 y 1373 citadas”<sup>52</sup> aunque a él personalmente no le guste.

Otra cuestión distinta, es la relativa la legítima defensa preventiva. En estrecha conexión con esta nueva concepción amplia del derecho de legítima defensa se plantea la conformidad de la defensa preventiva con el artículo 51 de la Carta. El Informe del Grupo de Alto Nivel se ha pronunciado sobre esta cuestión rompiendo los moldes más clásicos. Primero recuerda que el derecho de legítima defensa es restrictivo, pero reconoce que:

“... sin embargo según un principio de Derecho internacional bien establecido, el Estado amenazado puede recurrir a la acción militar siempre que la amenaza de agresión sea *inminente*, no haya otro medio de impedirla y la acción sea proporcional. El problema se plantea cuando la amenaza no es inminente pero se puede aducir que es real como ocurriría, por ejemplo, con la adquisición, con un propósito presuntamente hostil, de la capacidad necesaria para fabricar armas nucleares”<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> C. GUTIÉRREZ ESPADA, “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, p. 36.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>53</sup> Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, párrafo 187.

Con estas palabras los expertos del Grupo reconocen que las cosas están cambiando y que adquieren otro cariz. Parecen avalar las tesis de la Administración Bush en la Estrategia de Seguridad Nacional y en la Ley del Congreso y del Senado que autoriza la fuerza contra Irak<sup>54</sup>. Pues, en efecto, el Grupo de Alto Nivel analiza las denominadas amenazas *latentes*, pero no *inminentes*, y se pregunta si un Estado puede aducir bajo ciertas circunstancias su derecho de actuar anticipadamente y sin necesidad de recurrir al Consejo de Seguridad. Lo deseable sería, desde luego, que se activase el sistema de seguridad del capítulo VII de la Carta y que el Consejo de Seguridad autorizase el uso de la fuerza si las medidas políticas, diplomáticas o las económicas hubiesen sido infructuosas. Pero el informe no concreta qué pasa cuando el Consejo no actúa o se bloquea, por lo que, después de reconocer el derecho de legítima defensa en caso de ataque *inminente*, dice textualmente: “No somos partidarios de modificar el texto ni la interpretación del Artículo 51” de la Carta de las Naciones Unidas<sup>55</sup>. Estas explicaciones sobre la legítima defensa preventiva en caso de ataque *inminente* son asumidas por el Secretario General en su Informe de marzo de 2005<sup>56</sup>. En él se reconoce que esta cuestión ha dividido profundamente a los Estados Miembros de la ONU<sup>57</sup>, pero que conviene llegar a un acuerdo<sup>58</sup> y apoya la tesis de que

---

<sup>54</sup> El texto de la Estrategia de Seguridad Nacional puede encontrarse en cfr. el texto en <http://usinfo.gov/espanol/terror/02093001.htm>. Este texto figura también en: *International Legal Materials*, 41/6, 2002, pp. 1478-9. Y el de la Ley del Congreso y Senado en: *International Legal Materials*, 41/6, 2002, pp. 1440-3.

<sup>55</sup> Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, párrafo 192.

<sup>56</sup> Doc. A/59/2005, de 21 de marzo 2005, Informe del Secretario General, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo y derechos humanos para todos*.

<sup>57</sup> Doc. A/59/565, párrafo 122: “en los últimos años esta cuestión ha dividido profundamente a los Estados Miembros. Han discrepado acerca de si los Estados tienen derecho a utilizar la fuerza militar de manera anticipatoria, para defenderse de amenazas inminentes; si tienen derecho a utilizarla de manera preventiva, para defenderse de las amenazas latentes o no inminentes; y si tienen el derecho –o quizás la obligación– de utilizarla como protección,

la Carta, en su forma actual, recoge la legítima defensa preventiva en caso de un ataque inminente, al señalar lo siguiente:

“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*”<sup>59</sup>.

Evidentemente, esta afirmación ha causado sorpresa en algunos internacionistas y supone una nueva concepción frente a la idea de que la legítima defensa preventiva no tenía cabida en el Derecho internacional, al partir de la premisa imprescindible de que para que exista un derecho de legítima defensa es condición indispensable que el ataque ya haya tenido lugar. Y sobre esta misma cuestión el profesor Philippe Weckel ha señalado que:

“... en el ámbito del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales y más particularmente en el campo de la prohibición del uso de la fuerza, parece que la práctica ha ido por delante de la regla jurídica. Más exactamente, una cultura de la ‘zona gris’ se ha impuesto para responder a las necesidades de la diplomacia. Tratándose de Irak, nunca se habrá obtenido tanto beneficio de la duda ni se ha partido de tantas incertidumbres, y nunca se ha buscado tanto los acomodos aceptables con la ilegalidad o intentado atenuar su alcance. La ‘zona gris’ se ha inscrito incluso en la Resolución 1441 (2002), ya que las versiones inglesa y francesa no tienen el mismo tenor literal”<sup>60</sup>.

---

para salvar a los ciudadanos de otros Estados de un genocidio o de crímenes comparables”.

<sup>58</sup> *Ibid.*, párrafo 123.

<sup>59</sup> Doc. A/59/2005, párrafo 124.

<sup>60</sup> PH. WECKEL, “Interdiction de l’emploi de la force: de quelques aspects de méthode”, en : *Les métamorphoses de la sécurité collective: droit, pratique et enjeux stratégiques*, París, Pedone, 2005”, pp. 189-90. Ver también entre nosotros, el análisis que hace sobre la resolución 1441 el Profesor D. BONDÍA GARCÍA, “¿Supone la Resolución 1441 (2002) un cheque en blanco? O cómo justificar violaciones del Derecho internacional”, *Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas*, 6, 2003, pp. 113-50, y

Esta nueva interpretación no ha sido rechazada por el Secretario General, uno de los órganos principales de la organización, pero tampoco significa que se margine al Consejo de Seguridad, en absoluto, sino que en supuestos extremos es necesario la legítima defensa “interceptiva” para impedir un ataque en vías de realización y cuando razones de urgencia impiden la actuación del Consejo. No se puede confundir la necesidad de una interpretación dinámica y evolutiva de las normas del Derecho internacional en materia del uso de la fuerza y del derecho de legítima defensa, con la violación de las condiciones intrínsecas de la legítima defensa, a saber, su necesidad, proporcionalidad, provisionalidad y el respecto de las normas del Derecho internacional humanitario, como han manifestado el Grupo de Alto Nivel y el Secretario General, al admitir que en el estado actual del Derecho de la Carta cabe, bajo determinadas circunstancias, un uso preventivo y limitado de la fuerza.

### *3.2. El Consejo de Seguridad y la lucha contra el terrorismo internacional*

Al margen de los 13 tratados internacionales de carácter universal relacionados con la prevención y la represión del terrorismo internacional auspiciados por las Naciones Unidas, hay que destacar cómo también el Consejo de Seguridad ha adoptado en numerosas ocasiones medidas obligatorias contra el terror. En particular, en las resoluciones 1267 (1999), 1333 (2000), 1373 (2001), 1390 (2002), 1455 (2003), 1540 (2004), 1526 (2004), 1566 (2004), 1617 (2005) 624 (2005), 1735 (2006) o la resolución 1822 (2008).

Por la trascendencia del contenido, se puede decir que la resolución 1373 supone un punto de inflexión en la lucha contra el terrorismo y el punto de partida de otras resoluciones y medidas para

---

la bibliografía allí citada. El debate sobre esta cuestión todavía continúa estando en la palestra, como lo demuestra L.A. SICILIANOS, «Après l'Irak: où va le Conseil de Sécurité?», en: *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Juan A. Carrillo Salcedo*, II, Sevilla, Universidades de Córdoba, Sevilla y Málaga, 2005, pp. 1311-30, especialmente, pp. 1316ss.

[MyC, 11, 2008, 209-242]

prevenirlo y reprimirlo desde muy diversas frentes. Por esta razón la citada resolución ha sido objeto de análisis y críticas por la doctrina<sup>61</sup>, calificándole de *ultra vires*, ya que en sentido literal la Carta no autoriza al Consejo para ejercer de legislativo mundial. Sin embargo, resulta sorprendente y paradójico como la doctrina se ha olvidado de la importancia de la práctica, en este caso concreto. Conviene recordar que la resolución fue adoptada por unanimidad en el Consejo y que posteriormente todos los Estados han colaborado activamente con el Comité contra el terror creado en aquella resolución.

Al intentar sistematizar los contenidos y estrategias desarrolladas como consecuencia de la resolución, pueden identificarse los siguientes objetivos en materia antiterrorista: 1) dificultar a los terroristas el acceso a los medios para llevar a cabo atentados, en particular, los financieros; 2) hacer que los Estados desistan de prestar apoyo a los grupos terroristas mediante el endurecimiento de las penas en los códigos penales de los Estados y desarrollar la capacidad de los Estados para prevenir el terror; 3) promover mediante el imperio del Derecho, el respeto de los derechos humanos y sistemas eficaces de justicia penal; y 4) facilitar nuevos mecanismos de cooperación policial contra el delito de terrorismo y el tráfico de armas de destrucción masiva que pudiera acabar en manos terroristas. Aunque se haya

---

<sup>61</sup> E. ROSAND, "Security Council resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight against Terrorism", *American Journal of International Law*, 97/2, 2003, pp. 333-41; J.E. STROMSETH, "An Imperial Security Council? Implementing Security Council Resolution 1373 and 1390", *American Society of International Law and Proceedings*, 97, 2003, p. 42; R. LAVALLE, "A Novel, if awkward, exercise in International Law-Making: Security Council Resolution 1540 (2004)", *Netherlands International Law Review*, 51, 2004, pp. 411-37, p. 416; M. PERRIN DE BRICHANBAUT, "The Role of the United Nations Security Council in the International Legal System", en: Michael BYERS, ed., *The role of law in international politics: Essays in international relations and international law*, Nueva York, Oxford University Press, 2000, pp. 269-76, p. 268; P. SZASZ, "The Security Council starts legislating", *American Journal of International Law*, 96, 2002, p. 901ss.; M. HAPPOLD, "Security Council Resolution 1373 and the Constitution of the United Nations", *Leiden Journal of International Law*, 16, 2003, pp. 593-610, p. 607.

expuesto de forma resumida las medidas del Consejo, se puede apreciar que tienen un largo alcance y que no se dirigen contra un único Estado, sino que obliga a toda la Comunidad internacional para que se activen los mecanismos legislativos nacionales necesarios para luchar democráticamente contra el terror mediante el endurecimiento de las leyes penales nacionales.

La resolución 1373 es más elaborada que la 1368, fue considerada por el entonces Presidente del Consejo el francés Jean-David Levitte, como un hito histórico, en un doble sentido: al prever medidas concretas para dificultar las acciones terroristas y por crear un Comité antiterrorista para coordinar la recta aplicación de las mismas<sup>62</sup>. Otros en cambio, han calificado la resolución 1373 como una especie de reglamento-marco, general, o incluso “mini-tratado” o de “legislativo mundial”<sup>63</sup>, al pretender instaurar de una sola vez en materia antiterrorista aquello que no se ha conseguido durante décadas por la vía convencional. Como ha señalado el profesor P.M. Dupuy tal resolución establece lo que podría esperar de un programa universal de acción contra el terrorismo establecido en una convención marco<sup>64</sup>. También el profesor Gutiérrez Espada estima que el Consejo esta imponiendo obligaciones con un carácter total al afirmar que:

“Obliga, como si de un modélico convenio se tratase, a todos los Estados, les obliga ya (sin tener que esperar a una entrada en vigor primero y, después, que gota a gota el volumen del agua siga subiendo hasta desbordar el vaso), y les obliga por encima o sobre cualquier otra norma jurídica”<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> E. ROSAND, “Security Council resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight against Terrorism”, pp. 333ss.

<sup>63</sup> S. TALMON, “The Security Council as World Legislature”, *American Journal of International Law*, 99, 2005, p. 177.

<sup>64</sup> P.M. DUPUY, “The Law after the Destruction of the Towers”, *European Journal of International Law*, Discussion Forum: The Attack on the World Trade Centre: Legal Responses, disponible en <http://www.ejil.org>.

<sup>65</sup> C. GUTIÉRREZ ESPADA, “¿No cesaréis de citar leyes viendo que ceñimos espadas?”, p. 29.

Lo relevante de este debate consiste en dilucidar si por la vía de una resolución del capítulo VII de la Carta se puede imponer a la comunidad internacional tales obligaciones que serían de esperar en un convenio general multilateral. Dicho con otras palabras, la cuestión clave radica en saber si las resoluciones del capítulo VII del Consejo de Seguridad pueden no sólo *de facto* sino también *de iure* alterar las fuentes del Derecho Internacional. De ser esto cierto, estaríamos siendo testigos de cambios estructurales del orden internacional.

El ejemplo de esta resolución y su trastienda pone de manifiesta como el Derecho internacional necesita mecanismos de creación normativa capaces de dar respuesta a situaciones de extraordinaria urgencia. Uno de estos mecanismos podría ser, en efecto, las facultades coercitivas del Consejo, pero debería limitarse a una serie de materias, aparte de estar sometida a algún tipo de control. Pues si se niega esta capacidad al Consejo, quedaría vaciado de contenido el artículo 39 de la Carta, una vez desaparecida la situación política de bloques. Por fortuna, esos planteamientos son sólo hipótesis que por el momento no encuentra apoyos ni en la doctrina, ni en los mecanismos institucionales de producción normativa, como son la Comisión de Derecho Internacional y la sexta Comisión de la Asamblea General<sup>66</sup>.

De las resoluciones del Consejo de Seguridad citadas anteriormente en materia antiterrorista, se desprende otra cuestión de gran calado: que el actual terrorismo es una de las más graves amenazas a la paz y seguridad internacionales, como lo demuestra el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, de 2 de diciembre de 2004, adoptado a iniciativa del Secretario General

---

<sup>66</sup> Sobre las posibles propuestas de mejoras de los mecanismos de producción normativa, *vide* P.M. DUPUY, *Obligations multilatérales, droit impératif et responsabilité internationale des États*, Colloque international de Florence, 7 et 8 décembre 2002. Institut Universitaire Européen, 2003, París, Pedone; SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *La codification du droit international*, Colloque d'Aix-en-Provence; actes du XXXIIe colloque de la Société Française pour le Droit International qui s'est tenu à... Aix-Marseille les 1er, 2 et 3 octobre 1998, París, Pedone, 1999; O. MÅRSÄTER, "Treaties and the Limits of Flexibility", *Nordic Journal of International Law*, 74, 3/4, 2005, pp. 509-40.

de las Naciones Unidas<sup>67</sup>, y en el que han participado 16 altas personalidades (una por país)<sup>68</sup>. Este Informe parte de la premisa de que el terrorismo atenta contra los valores básicos de la Carta, contra todo lo que es fundamental para un Estado democrático, contra la tolerancia entre los pueblos y naciones, así como contra los derechos humanos y las leyes de la guerra, pero reconoce que florece en situaciones de desesperanza, humillación, pobreza, opresión política etc.<sup>69</sup>. Esto, aunque conocido, es bueno que el Informe lo recoja, ya que sitúa el problema en un contexto determinado. La cuestión ahora es cómo prevenirlo, y para ello los expertos proponen la adopción de una estrategia global, ya que según sus informaciones “la guerra contra el terrorismo” había vulnerado en *algunos casos* los valores que los terroristas pretenden conculcar, es decir, los derechos humanos y el estado de derecho. Los que defendían estas preocupaciones no pusieron sin embargo en duda la gravedad de la amenaza terrorista, pero que había que insistir en que la lucha antiterrorista no debía ser exclusivamente una labor de las fuerzas militares y políticas, o de los servicios de información, y que había que adoptar un enfoque más amplio, basado en los elementos siguientes: la disuasión, procurando remediar las causas del terrorismo o los factores que lo favorecen; la educación; la cooperación mundial; el fortalecimiento de la capacidad estatal para impedir el reclutamiento y las operaciones de los grupos terroristas; y el control de los materiales peligrosos<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Doc A/59/565, pp. 49-54, párrafos 145-164, informe publicado bajo el título *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*.

<sup>68</sup> Las personalidades eran las siguientes: aparte del Presidente, el ex – Ministro de Tailandia, Anand Panyarachun, Robert Badinter (Francia), Gro Harlem Brundtland (Noruega), Mary Chinery-Hesse (Ghana), Gareth Evans (Australia), David Hannay (Reino Unido), Enrique Iglesias (Uruguay), Amr Moussa (Egipto), Satish Namblar (India), Sadako Ogata (Japón), Yevgeny M. Primakov (Federación de Rusia), Qian Qichen (China), Nafis Sadik (Pakistán), Salim Ahmed Salim (República Unida de Tanzania), Brent Scowcroft (Estados Unidos de América) y Joao Baena Soares (Brasil). El profesor Stephen Stedman, de la Universidad de Stanford, dirigió la investigación y recopiló el informe.

<sup>69</sup> Cfr. Par. 145 del informe.

<sup>70</sup> Cfr. Par. 147-148

Posteriormente, el Secretario General en un Informe de 21 de marzo de 2005<sup>71</sup>, basándose en su experiencia de 8 años de Secretario General, en su propia conciencia y en sus convicciones, así como en el Informe del Grupo de Alto Nivel antes comentado<sup>72</sup>, va a dar también sus propias impresiones al respecto<sup>73</sup>, aunque sigue generalmente las apreciaciones del Informe del Grupo precitado. Hay un texto que nos parece sumamente interesante, y que corta por lo sano algunas de las especulaciones de algunos Estados a las que antes hemos aludido en relación con el terrorismo de Estado. Ya es hora de dejar de lado los debates sobre el denominado 'terrorismo de Estado'. El Derecho internacional no sólo se preocupa por regular el uso de la fuerza en casos de necesidad, sino también de activar mecanismos para forzar el correcto cumplimiento del Derecho o sancionar la comisión de hechos ilícitos internacionales. Y lógicamente el Derecho no puede amparar ni obviar los asesinatos o las mutilaciones deliberadas a civiles<sup>74</sup>.

Y en la misma línea que el Grupo de Alto Nivel, el Secretario General también deja claro en su informe *Un concepto más amplio de libertad, seguridad y derechos humanos*<sup>75</sup>, que el terrorismo es una amenaza para todo lo que las Naciones Unidas representan: el respeto de los derechos humanos; el imperio de la ley; la protección de los civiles; la tolerancia entre los pueblos y las naciones; y la solución pacífica de los conflictos (párrafo 87). Se recuerda la necesidad de una nueva estrategia contra el terror, pero que ésta ha de ser global y basarse en cinco puntos fundamentales: hay que intentar convencer a la gente de que no recurra al terrorismo ni lo apoye; se debe negar a los terroristas el acceso a fondos y materiales; hay que convencer a los

---

<sup>71</sup> El informe llevo por título *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Doc A/59/2005.

<sup>72</sup> Cfr. Par. 3-4.

<sup>73</sup> Cfr. Par. 87-96.

<sup>74</sup> Cfr. Par. 91. Ni que decir tiene que está pensando en el conflicto israel-palestino, cosa que es de agradecer, puesto que nunca antes había dicho algo así. Es más, no han faltado intelectuales de diversa índole, así como actores, que no han dudado en considerar a algunos Estados y gobiernos occidentales como terroristas, y de luchadores de la libertad a terroristas.

<sup>75</sup> Doc. A / 59/2005, de 21 de marzo de 2005.

Estados para que no patrocinen el terrorismo; debe desarrollarse la capacidad de los Estados para derrotar al terrorismo; y hay que defender los derechos humanos” (punto 88).

### 3.3. *El Derecho internacional y los nuevos actores no-estatales*

Desde el 11 de septiembre de 2001 el Derecho internacional ha de contar con que las relaciones internacionales y las amenazas a la paz y seguridad internacionales están experimentando también otro tipo de transformaciones. En aquella ocasión se puso de manifiesto cómo los actos de violencia y terror ya no sólo pueden provenir de los Estados, sino también de entidades no estatales –los llamados grupos terroristas– no patrocinados necesariamente por un gobierno y cuyos efectos destructivos atentan gravemente contra la comunidad internacional. Sería utópico intentar medir y castigar las acciones de los grupos terroristas por las reglas internacionales que obligan a los Estados, por el mero hecho de sus acciones repercuten en la comunidad internacional al igual que las estatales<sup>76</sup>.

La aparición de nuevos actores, no estatales, con distintos medios de acción, distintas reglas y fines políticos que divergen en muchos casos del modelo clásico de enfrentamiento armado que ha caracterizado los últimos siglos, plantea la problemática de cómo los trata el Derecho, si les puede obligar y cómo se les puede someter a las reglas del Derecho y a las normas sancionadoras en caso de que cometan delitos, atentados o crímenes contra la humanidad<sup>77</sup>. Estos nuevos actores-no-estatales suelen actuar por lo general en redes temporales o permanentes, con estructuras poco organizadas, en grupos

---

<sup>76</sup> T. FRANCK, “Individuals and Groups of Individuals as Subjects of International Law”, en: R. HOFMAN, ed., *Non-state Actors as new Subjects of International Law, from the Traditional State Order towards the Law of the Global Community*, Proceedings of an International Symposium of the Kiel Walther-Schücking-Institute of International Law, March 25 to 28, 1998, 1999, Berlín, Duncker & Humblot, pp. 97-113.

<sup>77</sup> S. SUR, “La résolution 1540 du Conseil de Sécurité (28 avril 2004), entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les acteurs non étatiques”, *Revue Générale de Droit International Public*, 108/4, 2004, pp. 855-82.

pequeños o de forma aislada, tanto centralizando su estrategia como con descentralización táctica, que plantean una “guerra asimétrica”<sup>78</sup>. Es lo que se ha denominado “privatización de la violencia” y Al-Qaida constituye un ejemplo de este tipo de organización. Lógicamente no se puede ignorar su existencia; al contrario, la sociedad internacional ha de buscar los cauces adecuados para hacerles responsables de sus acciones, ya que hasta la fecha esta nueva forma “privada” de violencia escapan a los moldes clásicos del Derecho internacional.

En este sentido, la Comunidad internacional es consciente de la existencia de una laguna normativa que regule los modos de proceder frente a tales grupos. Por el momento, ante la urgencia de actuaciones inmediatas el Consejo de Seguridad ha adoptado con carácter obligatorio sanciones concretas contra personas y Estados que han apoyado el terrorismo, sobre todo a partir del año 2000, contra Osama Bin Laden, Al-Qaida y los talibanes de forma expresa y bajo el mandato del capítulo VII de la Carta con la resolución 1390 (2002), de 16 de enero de 2002. En este contexto se entiende por qué el Consejo de Seguridad y otras organizaciones de carácter regional, en particular, la Unión Europea, han trabajado para identificar a las personas y a los grupos terroristas. Así en la resolución 1822 de 30 de junio de 2008 reitera la obligatoriedad de las medidas económicas y penales contra el terrorismo aprobadas en sus resoluciones anteriores. Incluye, además, un nuevo mecanismo de cooperación entre el Comité contra el terrorismo y la Interpol para agilizar la búsqueda de terroristas y garantizar que sean juzgados conforme al Derecho. El Consejo insiste en la actualización y constante revisión de estas lista de individuos, grupos terrorista, empresas y cualquier entidad relacionada con ellos, así como su publicación en la página web del Comité para que todas las instituciones involucradas en la lucha contra el terror tengan claramente identificados a los sospechosos.

---

<sup>78</sup> S.J. BLANK, *Rethinking Asymmetric Threats*, Carlisle, Strategic Studies Institute, 2003.

#### 4. La Corte Penal Internacional y la responsabilidad penal del individuo

Una de las conquistas del orden internacional del siglo XX ha sido el reconocimiento de una limitada personalidad jurídica del particular a nivel internacional. La personalidad jurídica internacional es una categoría técnico-jurídica que se reconduce, esencialmente, a la legitimación activa y directa para reclamar por el incumplimiento de una norma, y pasiva, de incurrir en responsabilidad internacional por las conductas contrarias a la norma. El mero hecho de ser destinatario de una norma internacional, como beneficiario de un derecho o como obligado a cumplir una determinada conducta, no basta para disfrutar de personalidad jurídica internacional<sup>79</sup>. En la actualidad, junto a la indiscutida personalidad jurídica del Estado –sujetos consagrados del Derecho internacional– aparecen nuevas entidades que son titulares de esa categoría jurídica<sup>80</sup>, como las organizaciones no gubernamentales, los grupos civiles<sup>81</sup> e incluso el individuo<sup>82</sup>. Es precisamente en el marco de las

---

<sup>79</sup> J.A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho Internacional y Organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2006, pp. 211-4.

<sup>80</sup> E. RUILOBA, “Una nueva categoría en el panorama de la subjetividad internacional: el concepto de pueblo”, en: *Libro Homenaje al Profesor Miaja de la Muela, I*, Madrid, Tecnos, 1979, pp. 303ss.

<sup>81</sup> T.M. FRANCK, “Individuals and Groups of Individuals as Subjects of International Law”.

<sup>82</sup> Sobre el reto que estos nuevos actores plantean al Derecho internacional, *vide* SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Le sujet en droit international*, colloque du Mans, Actes du 38<sup>ème</sup> colloque de la Société Française pour le Droit International, qui s’est tenu aux Mans les 4 et 5 juin 2004, París, Pedone, 2005; T.M. FRANCK, “Individuals and Groups of Individuals as Subjects of International Law”; T. BRÜHL, *Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltverhandlungen ein Erklärungsmodell auf der Basis der situationsspezifischen Ressourcennachfrage*, Frankfurt am Main, Campus, 2003; B. ARTS, M. NOORTMANN, y B. REINALDA, *Non-state Actors in International Relations*, Aldershot, Ashgate, 2001; H. CULLEN, y K. MORROW, “International Civil Society in International Law. The Growth of NGO Participation”, en: *Non-State Actors in International Law, Politics and Governance*, series 1/1, 2001, pp. 7-39.

organizaciones internacionales donde al individuo se le va a reconocer una subjetividad internacional limitada y sectorial.

Junto a la legitimación activa reconocida en algunos convenios sectoriales<sup>83</sup>, al individuo se le reconoce una cierta legitimidad pasiva, ya que se le puede exigir responsabilidad internacional por la comisión de crímenes contra la humanidad. Esta responsabilidad internacional del individuo es fruto de un lento proceso de reformas jurídicas, pero sobre todo, conceptuales y de necesidad en el seno de la Comunidad<sup>84</sup>, ya que incluso en la regulación de esta responsabilidad se puede decir, que el Derecho internacional contemporáneo se ha humanizado<sup>85</sup>.

La primera novedad, respecto al Derecho internacional clásico, (anterior a 1945), lo representan los Tribunales de Nüremberg y Tokio, que se crearon para enjuiciar los crímenes de la Segunda Guerra Mundial cometidos por individuos, actuando incluso en su calidad de agente del Estado. En este caso, no sólo la tipificación sino también la imposición de la sanción correspondieron a un órgano internacional. Una situación semejante es la que se observa en la creación de los tribunales penales internacionales *ad hoc* para la ex-Yugoslavia, creado en virtud de la resolución 827 de 25 de mayo de 1993, del Consejo de Seguridad –y para Ruanda– creado por la resolución 955, de 8 de noviembre de 1994. La creación de tales tribunales ha sido objeto de valoraciones contrapuestas en relación con el mecanismo elegido para su creación, es decir, por haberse creado mediante resoluciones del Consejo de Seguridad en el marco

---

<sup>83</sup> Se reconoce, por ejemplo, el artículo 34 del Convenio Europeo de Derechos humanos; en el artículo 44 del Pacto de San José –para el acceso a la Comisión– o en el II Protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas.

<sup>84</sup> A.A. CAÑADO TRINDADE, *El acceso directo del individuo a los Tribunales Internacionales de derechos humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2001.

<sup>85</sup> T. MERON, “International Law in the Age of Human Rights: General Course on Public International Law”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, 301, 2003, pp. 9-490, pp. 397ss.

del Capítulo VII de Carta y, por tanto, de carácter obligatorio. Pero en ningún caso se ha dudado de la legitimidad de enjuiciar a las personas responsables de aquellas atrocidades y de que tales situaciones no podían quedar impunes.

Con estos precedentes, ya en 1994, la Asamblea General y la Comisión de Derecho Internacional empezaron a trabajar en un proyecto de Tribunal Penal Internacional Permanente, con competencia general para conocer los crímenes contra la paz y seguridad de la humanidad. Las resistencias, no obstante, a este proyecto venían sobre todo aquellos Estados que más habían apoyado la creación de los tribunales *ad hoc* antes mencionados<sup>86</sup>. Pero la urgencia de una efectiva garantía de los derechos humanos alcanzó en 1998 el consenso necesario para crear, con la colaboración especial de las Naciones Unidas un órgano judicial penal permanente que enjuiciara a los responsables de los crímenes de genocidio; de lesa humanidad; los de guerra; y el crimen de agresión<sup>87</sup>. En julio de 2002 entró en funcionamiento el Corte Penal Internacional, a pesar de grandes ausencias, como la de los Estados Unidos. Sin duda alguna, que se haya tipificado la responsabilidad penal individual (artículo 25 del Estatuto de Roma), frente a los crímenes internacionales, son logros muy loables de la Comunidad internacional organizada<sup>88</sup>, puesto que tales crímenes afectan a la comunidad internacional en su conjunto. Además, el Estatuto de Roma garantiza la improcedencia del cargo oficial (artículo 27), la responsabilidad individual se hace extensible a los jefes de Estado y otros mandos superiores (artículo 28), superando así también el dogma de la inmunidad estatal y se han superado los

---

<sup>86</sup> A. PELLET, "Le tribunal criminel international pour l'ex-Yougoslavie. Poudre aux yeux ou avancée décisive?", *Revue Générale de Droit International Public*, 1, 1994, pp. 7-60 y C. RAMÓN CHORNET, "El Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia y el desarrollo progresivo del Derecho Internacional", *Jueces para la democracia*, 25, 1996, pp. 107-10.

<sup>87</sup> R. HIGGINS, "The Relationship between the International Criminal Court and the International Court of Justice", en *Reflections on the International Criminal Court*, Hebel, Herman Reflections on the International Criminal Court, 1999, pp. 163-72.

<sup>88</sup> T. MERON, "International law in the age of human rights: general course on public international law", 137ss.

clásicos límites temporales al considerarse que tales crímenes internacionales son imprescriptibles (artículo 29).

Gracias a este nuevo mecanismo jurisdiccional de responsabilidad internacional, las víctimas podrán obtener justicia en el caso de que los individuos responsables sean condenados por la Corte y aplique las penas prevista en el Estatuto. El artículo 77 regula los diversos tipos de penas, entre los que destaca a) la reclusión por un número determinado de años que no exceda de 30 años; y b) la reclusión a perpetuidad cuando lo justifiquen la extrema gravedad del crimen y las circunstancias personales del condenado. Por suerte que no sólo existe la norma que prohíbe los crímenes internacionales, sino también una autoridad competente para imponer sanciones y hacer efectivo el *rule of law* del orden internacional, como tantas se había puesto en duda.

*5. A modo de conclusión: seguridad humana como criterio estructural del cambiante orden internacional*

En la actualidad el fenómeno de la globalización resulta una de las últimas causas de los cambios y de los nuevos retos. Y, en efecto, la estrecha interrelación de factores políticos, sociales y económicos han creado nuevas dependencias y necesidades, de tal forma que estamos siendo testigos de cambios importantes en las relaciones internacionales. Estos cambios exigen una modernización y adaptación de las estructuras del orden internacional. Sin duda alguna, los acontecimientos como Kosovo, el 11-S, Afganistán, Irak... han acelerado cambios en el orden internacional y suponen retos para la comunidad internacional.

Por ello, tanto desde la doctrina como desde las propias instituciones internacionales se está estudiando reformas claves, por ejemplo, en el seno del Consejo de Seguridad. Así por ejemplo, se sugieren hasta 13 aspectos de cambios en sus modos y formas de trabajo. Entre ellos destaca el deseo de que “los miembros permanentes del Consejo no deben usar su poder de veto si dos tercios del Consejo se manifiestan

tan a favor de intervenir en nombre de Naciones Unidas”<sup>89</sup>. Además, se cuestiona por qué si existe una “obligación internacional de proteger” no se ha ido más allá, desarrollándola hasta sus últimas consecuencias, aclarando, llegado el caso y como último recurso, “si los Estados *podrían* intervenir con la fuerza por razones de humanidad (...)”<sup>90</sup>.

Quizás se deba subrayar el elemento común y fundamental a estos nuevos retos: la necesidad de garantizar en toda circunstancia la seguridad humana como causa última de muchas crisis y conflictos actuales. Esta “seguridad humana” se entiende en sentido amplio, tal y como la definía el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, el señor Kofi Annan: “Human security, in its broadest sense, embraces far more than the absence of violent conflict. It encompasses human rights, good governance, access to education and Elath care and ensuring that each individual has opportunities and choices to fulfill his or her potential. Every step in this direction is also a steep towards reducing poverty, achieving economic growth and preventing conflict. Freedom from want, freedom from fear, and the freedom of future generations to inherit a healthy natural environment –these are the interrelated building blocks of human– and therefore national – security.”<sup>91</sup>

Esta seguridad ha de estar basada en un orden internacional que pueda ser concebido y percibido como el ordenamiento jurídico de la comunidad internacional y que a la vez que relevante y eficaz, tenga autonomía respecto al poder e intereses políticos de los Estados y posea legitimidad como consecuencia de su propio contenido y de la participación de todos en su creación. Pero esta legitimidad dependerá

---

<sup>89</sup> V.S. MANI, “‘Humanitarian’ Intervention Today”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, 313, 2005, pp. 9-324, en particular, pp. 310-1.

<sup>90</sup> *Ídem*.

<sup>91</sup> K. ANNAN, “Secretary-General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia.” Session in Ulaanbaatar, May 8-10, 2000. Press Release SG/SM/7382. <<http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20000508.sgsm7382.doc.html>>.

sobre todo de la incorporación en la práctica de las aspiraciones del Derecho, la justicia y el respeto a la dignidad humana.

De ahí que el reto del orden internacional sea la consecución de la seguridad humana, en su sentido más amplio, dentro de las normas existentes en materia de uso de la fuerza, desarme, seguridad colectiva, y de no impunidad frente al ilícito, recreando si fuera menester nuevas formulas para conseguirla. Esta “nueva seguridad humana” ha de ser compatible con otros objetivos básicos de la comunidad internacional como son la paz, el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, el desarrollo social... etc. Por ende, esta seguridad ha de ser totalmente respetuosa con las normas que reconocen y protegen los derechos humanos de las personas ya que sin él es imposible que dicha seguridad sea humana.