

## EL CAPÍTULO VII DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS Y EL EJERCICIO DEL USO DE LA FUERZA ARMADA CONTRA IRAQ: ¿LA ONU COMO INSTANCIA LEGITIMADORA DEL USO DE LA FUERZA?

José B. ACOSTA ESTÉVEZ\*

**RESUMEN:** En el ámbito del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de las Naciones Unidas cabe advertir como la Resolución 678 (1990), adoptada con motivo de la invasión iraquí de Kuwait, inició una práctica consistente en la autorización institucional, mediante una resolución del Consejo de Seguridad para el uso de la fuerza armada por parte de una coalición multilateral, prescindiendo dicho consejo del control de las operaciones militares a través del Comité de Estado Mayor. De esta forma, si bien tal autorización es conforme a la carta, el uso de la fuerza armada por una coalición multilateral formada por Estados miembros se realiza en nombre y por delegación del Consejo de Seguridad, apartándose tal procedimiento del espíritu que preside el sistema de seguridad colectiva previsto en el capítulo VII de la carta. Por último, el uso de la fuerza armada llevado a cabo por Estados Unidos de América y sus aliados contra Iraq no se enmarca en el seno de esta nueva práctica ni corresponde con el espíritu del capítulo VII, es decir, se trata de una acción de carácter unilateral al margen de la Carta de las Naciones Unidas.

*ABSTRACT: In the collective security system context pursuant to the United Nations Charter, it should be underlined how Resolution 678 (1990), adopted due to Iraq's invasion to Kuwait, began an institutional authorization practice by means of a Security Council Resolution, which consisted on the use of armed force by a multilateral coalition without the Security Council taking control of the military operations through the staff Committee. This way, despite that the authorization is in accordance with the Charter, the use of armed force by a multilateral coalition conformed by the Member States is done in the name of and by delegation of the Security Council. That procedure sets itself apart from the spirit of the collective security system of the Charters Chapter VII. This invasion does not fits into this new practice nor into the mentioned chapter; it is a unilateral action out of the UN Charter.*

*RÉSUMÉ: Dans le contexte du système collectif de sécurité prévu en la Charte des Nations Unies on doit souligné comme la résolution 678 (1990), adopté avec le motif de l'invasion iraquienne du Kuwait, a comencé une pratique consistente à l'autorization institutionale, à travers d'une résolution du Conseil de Sécurité, pour l'utilisation de la force armée par une coalition multilatéral sans le controle des operations militaires à travers du Comité de l'État majeure. Ainsi, bien que cette autorization est conforme à la Charte, l'utilisation de la force armée par une coalition multilatérale conformée par les États Membres se réalise au nom et par délégation du Conseil de Sécurité, en tenant de telle procédé de l'esprit que préside le systhème de sécurité collective prevue dans le septième chapitre de la Charte. En dernier lieu, l'utilisation de la force armée par les États Unis et ses alliéés contre l'Iraq n'encadre pas dans cet nouvelle pratique ni corresponde pas à l'esprit du septième chapitre; c'est une action unilatérale en marge de la Charte des Nations Unies.*

\* Profesor titular de derecho internacional público y relaciones internacionales.

—¡Cómo! —exclamó J. T. Maston con voz atronadora—. ¿No dedicaremos los últimos años de nuestra existencia al perfeccionamiento de las armas de fuego? ¿No ha de presentarse una nueva ocasión de ensayar el alcance de nuestros proyectiles? ¿Nunca más el fagonazo de nuestros cañones iluminará la atmósfera? ¿No sobrevendrá una complicación internacional que nos permita declarar la guerra a alguna potencia trasatlántica? ¿No echarán los franceses a pique ni uno solo de nuestros vapores, ni ahorcarán los ingleses, con menosprecio del derecho de gentes, tres o cuatro de nuestros compatriotas?

Julio VERNE<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La seguridad colectiva como excepción a la prohibición del recurso a la fuerza armada*. III. *El conflicto del Golfo Pérsico: la Resolución 678 (1990) como origen de una nueva práctica*. IV. *El uso de la fuerza armada contra Iraq: la operación "Libertad iraquí"*.

## I. INTRODUCCIÓN

Señala Abellán Honrubia que:

La paz y seguridad internacional son en la actualidad un valor incorporado al derecho internacional, cuya referencia aparece como justificación de gran parte de sus normas e, incluso, virtualmente como instancia legitimadora de todo el sistema jurídico internacional, desde sus principios generales a los mecanismos para su aplicación y cumplimiento; percepción esta última cuya máxima expresión jurídica positiva está formalizada en la Carta de las Naciones Unidas.<sup>2</sup>

Sin embargo, como pone de manifiesto Torres Bernárdez:

En la historia de las Naciones Unidas la desconfianza, el antagonismo y los enfrentamientos abiertos entre miembros permanentes del Consejo de Se-

1 Verne, J., *De la Tierra a la Luna*, Barcelona, 1998, p. 14.

2 Abellán Honrubia, V., "La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: fundamento jurídico y discrecionalidad política", en varios autores, *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al profesor M. Díez de Velasco*, Madrid, 1993, p. 3.

guridad han sido una rémora para el logro de los propósitos de la organización y, de modo muy particular, para la contribución de las Naciones Unidas a la consecución de lo que constituye su principal propósito fundacional: el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.<sup>3</sup>

En efecto, la situación existente en el seno del Consejo de Seguridad, fruto de las relaciones entre los miembros permanentes, era reflejo de la dinámica propia de la denominada guerra fría y política de bloques: los intereses nacionales propios de dichos Estados y los resultantes de los dos sistemas políticos e ideológicos imperantes mediatizaron la función relativa al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales del referido órgano y, en consecuencia, tal función paso a ser una cuestión de equilibrio entre las dos grandes potencias mundiales.

Actualmente la situación internacional ha sufrido unas profundas transformaciones y mutaciones que han propiciado la aparición de un nuevo escenario mundial. La nueva situación resultante en el panorama internacional,<sup>4</sup> así como las nuevas relaciones entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad,<sup>5</sup> ha incidido de forma directa en las pautas político-ideológicas operantes en el seno del citado órgano, ya que en estos instantes la actitud y actuación de dichos miembros a la hora de aplicar el capítulo VII es muy distinta a la que existía con anterioridad a las transformaciones operadas en la sociedad internacional. Como es lógi-

3 Torres Bernárdez, S., "Perspectivas en la contribución de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: comentarios y observaciones sobre la declaración de los miembros del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992", en varios autores, *op. cit.*, nota anterior, p. 727.

4 Sobre la dinámica de cambio de la sociedad internacional, Arenal, C., "El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales", en varios autores, *op. cit.*, nota 2, pp. 79 y ss.; Arenal, C. del, "La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y la práctica", en varios autores, *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao, 2001; Arenal, C. del y Nájera, A., *La comunidad iberoamericana de naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, 1991, pp. 398 y ss.; Carrillo Salcedo, J., *El derecho internacional en un mundo en cambio*, Madrid, 1984; Carrillo Salcedo, J., *El derecho internacional en perspectiva histórica*, Madrid, 1991; y Mesa, R., "Factores de paz y elementos de crisis en la sociedad internacional contemporánea", *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 7, núm. 4, 1986.

5 Acosta Estévez, J., "La reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", en varios autores, *Estudios internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la Paz, 1996, vol. 7, pp. 64 y ss.; Sánchez Rodríguez, L., "La reforma de las Naciones Unidas: algunas reflexiones", en varios autores, *Las Naciones Unidas y el derecho internacional*, Barcelona, 1997, pp. 24 y ss.

co, la nueva situación ha posibilitado que las Naciones Unidas participen de manera activa en la solución de diferentes situaciones y conflictos internacionales,<sup>6</sup> que hasta entonces parecían ser intocables y fuera del alcance de la organización (por ejemplo, Afganistán, Camboya, Namibia, etcétera) y, de esta forma, la discrecionalidad del Consejo de Seguridad, en tanto que órgano político, puede conducir a la adopción de decisiones (obligatorias) y recomendaciones (no obligatorias) en el ámbito del capítulo VII cuando éste lo crea oportuno y necesario, pues no existe al respecto ningún límite en la carta. Ahora bien, como advierte Rodríguez Carrión, “la capacidad del Consejo de Seguridad de asumir su responsabilidad primordial viene determinada por el condicionamiento del proceso de adopción de decisiones establecido en el artículo 27.3 de la carta o, dicho en otras palabras, en el derecho de veto de las grandes potencias”.<sup>7</sup>

En los supuestos de medidas colectivas de fuerza armada decididas o recomendadas por el Consejo de Seguridad debería estarse en presencia de un uso institucionalizado de la fuerza como respuesta colectiva e institucionalizada de la sociedad internacional. Ahora bien, la práctica y la realidad ponen de manifiesto que el sistema de seguridad colectiva previsto por la carta<sup>8</sup> no ha funcionado ya que se ha encontrado siempre mediatizado por diferentes circunstancias (por ejemplo, el veto) o por la voluntad política de la única superpotencia militar existente en estos momentos en la sociedad internacional (Estados Unidos de América). Así, en palabras de Gutiérrez Espada, cabe decir:

Pero como Bella, la princesa del cuento, el sistema previsto entró en un profundo sueño muy poco después de adoptada la carta. El sistema, en

6 Acosta Estévez, J., “Las transformaciones de las Naciones Unidas”, *Revista de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, 1995, núms. 5-6, pp. 41 y ss.; Carrillo Salcedo, J., “Las Naciones Unidas entre 1945 y 1986”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1987, vol. 13, pp. 11 y ss.; Coderch Planas, J., “Cambios en la sociedad internacional y su reflejo en Naciones Unidas”, en varios autores, *Las Naciones Unidas y el derecho internacional*, Barcelona, 1997, pp. 9 y ss.; Arenal, C. del, “Cambios en la sociedad internacional y organización de las Naciones Unidas”, en varios autores, *Jornadas sobre el cincuenta aniversario de las Naciones Unidas*, Madrid, 1995, pp. 7 y ss.

7 Rodríguez Carrión, A., *Lecciones de derecho internacional público*, Madrid, 2002, p. 613.

8 Al respecto, Acosta Estévez, J., “La sociedad internacional contemporánea y los medios para garantizar la aplicación del derecho internacional: el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas”, en varios autores, *Cultura de paz y medidas para garantizarla*, Valencia, 2001, pp. 137 y ss.; Gutiérrez Espada, C., “El sistema de seguridad colectiva en los albores del siglo XXI (o el cuento de la Bella Durmiente)”, en varios autores, *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Madrid, 1996, pp. 165 y ss.

efecto, fracasó. Y es que su correcto funcionamiento reposaba en el entendimiento de los miembros permanentes del CdS. Cuando los dos más importantes trocaron la pipa de la paz que habían estado fumando por el hacha de guerra, aunque se tratase de una guerra fría, el sistema de seguridad colectiva chirrió, giró sobre sí mismo y quedó sumido en el sopor de un conjuro maléfico:

—Nunca llegaron a concertarse entre los Estados miembros y el Consejo de Seguridad los “convenios especiales” a los que alude el artículo 43.

—Los Estados miembros no prepararon los contingentes nacionales dispuestos para la adopción de medidas militares urgentes (artículo 45).

—El Comité de Estado Mayor nunca fue operativo.

—El desacuerdo entre Occidente y el grupo de Estados “socialistas” muy al poco de la entrada en vigor de la carta, provocó la frecuentísima utilización del derecho de veto de los cinco miembros permanentes del CdS y la consiguiente ineficacia del sistema de seguridad colectiva.<sup>9</sup>

La invasión, ocupación y anexión iraquí del territorio de Kuwait y la posterior Resolución 678 (1990) adoptada por el Consejo de Seguridad marca el inicio de una nueva era en la capacidad del Consejo de Seguridad para hacer frente a situaciones que impliquen amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. A partir de dicha resolución, el sistema de seguridad colectiva se hace operativo pero de una manera desnaturalizada como consecuencia del inicio de una nueva práctica que, si bien es conforme a la carta, no responde a la idea original de tal sistema. El Consejo de Seguridad perdió la oportunidad histórica de hacer realidad el sistema de seguridad colectiva instituido en el capítulo VII de la carta y, de esta manera, las Naciones Unidas no actuaron en el conflicto armado del Golfo Pérsico como una verdadera instancia de autoridad internacional.

Ante la actuación de Iraq, el mismo 2 de agosto de 1990, el Consejo de Seguridad exigió al gobierno iraquí que se retirara del territorio de Kuwait (Resolución 660) y, posteriormente, no sólo adoptó una serie de sanciones económicas contra dicho Estado en el marco del artículo 41 de la carta (Resolución 661), sino que autorizó un uso mínimo de la fuerza —bloqueo— en orden al cumplimiento de tales sanciones (Resolución 665). Por último, ante la inadecuación de las sanciones económicas —afirmada por Estados Unidos de América y sus aliados—, el Consejo de Se-

9 Gutiérrez Espada, C., *op. cit.*, nota anterior, pp. 167 y 168.

guridad autorizó la utilización de “todos los medios necesarios” para hacer cumplir sus resoluciones anteriores (Resolución 678).

Curiosamente, mientras en la Resolución 665 se hacía una referencia expresa a la autoridad del Consejo de Seguridad y se pedía a los Estados interesados que coordinasen sus acciones mediante “el mecanismo del Comité de Estado Mayor”, en la Resolución 678 se omitía tales indicaciones y únicamente se pedía a los Estados que mantuviesen periódicamente informado al Consejo de Seguridad. El sistema de seguridad colectiva previsto en la carta fue abandonado hace muchos años y, después de esta resolución, siguió abandonado en su espíritu, ya que si bien las medidas del artículo 42 se aplicaron conforme a la legalidad de la carta, la citada resolución contenía, en palabras del entonces secretario general, una formulación intermedia que suponía el origen de una nueva práctica en la materia.

Doce años y tres meses después del primer conflicto armado contra Iraq, a las 03:35 (hora peninsular española) del 21 de marzo del 2003, hora y media después de cumplido el ultimátum lanzado por el presidente de Estados Unidos de América a Iraq, dio comienzo la operación “Liberdad iraquí”<sup>10</sup> y, de esta forma, dicho país y sus aliados utilizaban la fuerza armada contra un Estado soberano y miembro de las Naciones Unidas. Una acción militar polémica, y contraria a la opinión pública<sup>11</sup> de todos los continentes, que únicamente ha sido posible gracias a la debilidad y carencias de las Naciones Unidas<sup>12</sup> propiciadas por los propios Estados

10 Entiende Carlos Sents que “para comprender en corto y raso la posición estadounidense no hay más que evocar la guerra del Golfo (1991), en cuya segunda parte estamos ahora. Fue un asunto inacabado. Como se recordará, las fuerzas estadounidenses, que ya habían desalojado a los iraquíes de su ocupación de Kuwait, querían prolongar 48 horas más su acción militar para llegar hasta Bagdad y eliminar de cuajo el régimen de Saddam Hussein. Esta segunda parte, que no estaba prevista, no se pudo hacer por la oposición de algunos países... El mandato de la ONU se limitaba a la expulsión de los iraquíes de Kuwait. Los americanos, en aquella primera guerra del Golfo, tuvieron el apoyo de casi todo el mundo. No aprovecharon la oportunidad de eliminar a quien ya había demostrado su tiranía y la utilización de armas químicas”. Sents, C., “La suerte está echada”, *La Vanguardia*, 21 de marzo de 2003.

11 Escribe Weiler, director de la cátedra Jean Monnet en la Universidad de Nueva York, que Estados Unidos de América ha fracasado “a la hora de adueñarse del terreno moral. Uno no puede ir por el mundo defendiendo la democracia y al mismo tiempo mostrar desdén hacia los puntos de vista de la opinión pública, sin entender que esos puntos de vista, en las democracias, forjan las actitudes y las acciones de los gobiernos. Desde Vietnam no se había visto semejante antiamericanismo, ni tan legítimo”. Weiler, J., “Debaque: una anatomía”, *El País*, 20 de marzo de 2003.

12 Como sostiene el sociólogo Michel Wicviorka, “en materia internacional, la oposición a la guerra ha confirmado los límites de la Organización de las Naciones Unidas, impotente en última instancia frente a la voluntad de Estados Unidos de América y ahora se encuentra en una posición de

miembros, especialmente los que detentan representación permanente en el Consejo de Seguridad. No hay que llamarse a engaño, las Naciones Unidas no han fracasado por no haber impedido el uso de la fuerza armada contra Iraq:<sup>13</sup> el Consejo de Seguridad no se ha doblegado ante los intereses partidistas estadounidenses y buena prueba es que la acción perpetrada la madrugada del 21 es unilateral y no colectiva.<sup>14</sup> Por otra parte, a la vista de los países que apoyan la acción militar, como dijo Lawrence Korb, viceministro de defensa con Ronald Reagan, “esta coalición [la desplegada en el golfo por Estados Unidos de América y sus aliados] es más un escaparate que una realidad. Esta no es la guerra del Golfo de su padre”.<sup>15</sup>

En fin, escribía Boutros Boutros-Ghali que:

Uno de los logros de la Carta de las Naciones Unidas fue facultar a la organización para que pudiera adoptar medidas coercitivas contra los responsables de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. Ahora bien, ni el Consejo de Seguridad ni el secretario general tienen actualmente capacidad para desplegar, dirigir, mandar y controlar operaciones para aplicar esas medidas, con excepción, quizás, de operaciones de muy pequeña escala. A mi juicio, convendría, a largo plazo, que las Naciones Unidas contaran con esa capacidad. Sería insensato tratar de crearla ahora, cuando la organización carece de recursos y se encuentra presionada al máximo para desempeñar las funciones, que exigen menos esfuerzos, de establecimiento y mantenimiento de la paz que se le han encomendado.<sup>16</sup>

debilidad por haber sido el teatro de la resistencia al proyecto de una acción militar contra Saddam Hussein y el lugar de la derrota diplomática estadounidense, así como de los dirigentes británicos y españoles”. *La Vanguardia*, 20 de marzo de 2003.

13 Joschka Fischer, ministro alemán de asuntos exteriores, ha declarado que “el Consejo de Seguridad no ha fracasado. Debemos luchar contra este mito”, *El País*, 20 de marzo de 2003. Sobre esta cuestión, Acosta Estévez, J., “Per qué serveixen les Nacions Unides?”, *Diari de Girona*, 21 de marzo de 2003; García-Petit, J., “Les Nacions Unides han resistit la pressió”, *Avui*, 20 de marzo de 2003; July, S., “Salvar a la ONU”, *El Mundo*, 22 de marzo de 2003.

14 Como advirtió el ministro alemán de asuntos exteriores, Joschka Fischer, “el Consejo de Seguridad no es responsable de las acciones al margen de la ONU”, *La Vanguardia*, 20 de marzo de 2003.

15 *El Mundo*, 20 de marzo de 2003. Según palabras de Colin Powell, se trata de una “coalición de voluntarios”, *El Mundo*, 20 de marzo de 2003.

16 Boutros-Ghali, B., *Un programa de paz*, Nueva York, 1995, pp. 31 y 32.

## II. LA SEGURIDAD COLECTIVA COMO EXCEPCIÓN A LA PROHIBICIÓN DEL RECURSO A LA FUERZA ARMADA

En la esfera de la reacción institucional deben enmarcarse las medidas de presión adoptadas por las organizaciones internacionales en el marco de sus competencias y, en este contexto, las Naciones Unidas tienen competencias para intervenir y actuar en toda situación, conflicto o controversia que pueda poner en peligro la paz y seguridad internacionales (capítulo VI), así como en los casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión (capítulo VII), pudiendo desde este último capítulo recurrir a una amplia gama de sanciones, incluida la utilización de la fuerza armada. Así pues, el recurso a la fuerza está prohibido en las relaciones internacionales, pero no todo el uso de la fuerza es contrario al derecho internacional y, de esta forma, cabe afirmar la existencia de excepciones a la referida prohibición; es decir, bajo determinadas condiciones el uso de la fuerza está permitido por la normativa internacional. Una de estas excepciones es la prevista en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas: el Consejo de Seguridad podrá decidir o recomendar la utilización de la fuerza armada, bajo su autoridad y con la ayuda del Comité de Estado Mayor integrado por los jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (artículos 45, 46 y 47 de la carta) y, de este modo, las Naciones Unidas organiza un sistema de seguridad colectiva.

### *1. El poder discrecional político del Consejo de Seguridad en la calificación de los hechos y la ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional*

El artículo 24.1 de la carta dispone que:

A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.

Así pues, tras conferir al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, los Estados realizan una auténtica delegación de poder en favor del Consejo de Segu-

ridad. Por su parte, el apartado segundo señala que “en el desempeño de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los capítulos VI, VII, VIII y XII”, es decir, establece los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de tales funciones.

El artículo 39 de la carta dispone que “el Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión”. Este órgano actúa cuando entiende que concurre alguno de los tres supuestos indicados por el precepto glosado y tendrá una competencia exclusiva para calificar (“El Consejo de Seguridad determinará...”) los diferentes supuestos existentes como “amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión”. Con base en este marco jurídico, desde la práctica, se ha producido una ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales,<sup>17</sup> pues ya no solamente viene referido para los usos de la fuerza armada en la esfera internacional,<sup>18</sup> sino que abarca los derechos humanos<sup>19</sup> y los enfrentamientos armados en el interior de un Estado.<sup>20</sup> Estos casos pueden ser calificados por el Consejo de Seguridad de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz, o actos de agresión y aplicar los poderes que le confiere el capítulo VII.<sup>21</sup>

Como puede observarse desde la práctica, en la actualidad la aplicación del capítulo VII de la carta ya no sólo se reduce a los casos de uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales, sino que es susceptible de ser invocado y aplicado en otros supuestos como consecuencia de la ampliación de la función de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales: el Consejo de Seguridad puede calificar de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz, o actos de agresión, y aplicar los poderes que le confiere el capítulo VII, “a supuestos en que se vulnere el principio de

17 Fernández de Casadevante Romaní, C., “El poder y el derecho en las Naciones Unidas: la discrecionalidad del Consejo de Seguridad”, en varios autores, *Las Naciones Unidas y el derecho internacional*, Barcelona, 1997, pp. 40 y ss.

18 Por ejemplo, la guerra de agresión de Iraq sobre Kuwait.

19 Por ejemplo, resoluciones 217 (1965) sobre Rodesia del Sur y 282 (1970) sobre África del Sur, la libre determinación de los pueblos (por ejemplo, resoluciones 217 (1965) y 232 (1966) sobre Rodesia del Sur.

20 Por ejemplo, la Resolución 713 (1991) sobre Bosnia y Herzegovina.

21 Al respecto, la Declaración de los miembros del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992, Doc. S/23500. Torres Bernárdez, S., *op. cit.*, nota 3, pp. 727 y ss.

prohibición del uso de la fuerza armada (artículo 2.4), o el de libre determinación de los pueblos (artículo 1.2) o el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales sin distinción de raza, sexo, idioma o religión (artículo 1.3)".<sup>22</sup>

El Consejo de Seguridad tiene un poder discrecional establecido en el marco de la carta para seleccionar los hechos y situaciones, tanto internacionales como internas, y calificarlas de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y aplicar las medidas previstas en el capítulo VII. En atención a este planteamiento, cabe concluir que en casos similares mientras en unos el Consejo de Seguridad no ha utilizado su poder discrecional de selección y calificación, sí que lo ha utilizado en otros. Se trata, por tanto, de una cuestión de mera discrecionalidad. Esta discrecionalidad es el resultado de que el Consejo de Seguridad lleve a cabo lecturas políticas tanto de la carta como de las diferentes resoluciones de la Asamblea General.

La circunstancia apuntada en el párrafo precedente puede ejemplificarse de forma muy clara con las crisis de Iraq-Kuwait,<sup>23</sup> por un lado, y la crisis haitiana,<sup>24</sup> por otro. En virtud del artículo 39 de la carta, el Consejo de Seguridad calificó la acción iraquí sobre Kuwait como "quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales" (Resolución 660, 1990) y la situación desencadenada en Haití de "amenaza a la paz y seguridad en la región" (Resolución 940, 1994), para encuadrar dichos supuestos en el capítulo VII de la carta. Al calificar el Consejo de Seguridad como "quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales", la acción iraquí está incurriendo en una calificación "a la baja".

El artículo 2.4 de la carta dispone que "los miembros de la organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas". En virtud de este precepto, complementado por la definición de agresión<sup>25</sup> contenida

22 Abellán Honrubia, V., *op. cit.*, nota 2, p. 5.

23 Acosta Estévez, J., *La crisis Iraq-Kuwait. Responsabilidad de Iraq y respuesta internacional*, Barcelona, 1994.

24 Paniagua Redondo, R. y Acosta Estévez, J., *La crisis haitiana y Naciones Unidas*, Barcelona, 1994.

25 La agresión es definida como "el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia de otro Estado o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, tal como se enuncia en la presente definición" (artículo 1).

en la Resolución 3314 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, cabe sostener que un Estado no podrá utilizar sus fuerzas armadas para invadir y ocupar el territorio de otro o atacar sus fuerzas armadas. A la luz de este entorno jurídico y de la actuación iraquí en Kuwait, cabe afirmar que Iraq violó el principio de prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales mediante una agresión armada, que es la expresión más grave y caracterizada del empleo de la fuerza. En consecuencia, la acción de Iraq es susceptible de ser calificada de agresión,<sup>26</sup> en tanto que esta última es una forma específica y cualificada del uso ilegítimo de la fuerza armada.

En este contexto debe traerse a colación el hecho de que el Consejo de Seguridad, en virtud del artículo 39 de la carta, tiene competencia exclusiva para determinar la existencia y la posible calificación de los supuestos de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. Pues bien, aunque la acción iraquí sobre Kuwait fue una clara agresión, en la Resolución 660 (1990) no se utilizó dicho término<sup>27</sup> y, en consecuencia, el Consejo de Seguridad no llama a Iraq agresor *eo nomine*, sino que, en relación a la acción iraquí, empleó los términos “inva-

26 El comportamiento iraquí ha sido calificado expresamente de agresión militar por numerosas organizaciones internacionales. Así, la Declaración de los doce, de 2 de agosto de 1990, sobre la invasión de Kuwait por Iraq afirma la preocupación de la Comunidad Europea y sus Estados “por la agresión militar realizada por Iraq contra Kuwait, que es no sólo un acto hostil contra un país vecino, sino también un grave atentado contra la paz y la estabilidad en la región”. Asimismo, “condenan enérgicamente el uso de la fuerza por un Estado de las Naciones Unidas contra la integridad territorial de otro Estado”. En igual sentido se pronuncia la Declaración sobre la invasión iraquí de Kuwait de 4 de agosto de 1990; Declaración de los doce, de 13 de agosto de 1990, sobre la situación en el Golfo; Declaración, de 7 de septiembre de 1990, sobre las relaciones euro-árabes; Declaración conjunta euro-soviética de 26 de septiembre de 1990; Declaración conjunta de la Comunidad Europea y del Consejo de Cooperación del Golfo de 27 de septiembre de 1990; y Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 1990, sobre la anexión de Kuwait por el Iraq. Los comunicados de la UEO afirmaban de forma expresa que el comportamiento iraquí había sido el propio de una guerra de agresión: Comunicados de 21 de agosto de 1990; y 18 de septiembre de 1990. En la Declaración del secretario general del Consejo del Atlántico Norte, Manfred Wornat, de 10 de agosto de 1990, sobre la situación en Kuwait, se afirmaba que “la agresión iraquí amenaza la seguridad internacional y la seguridad colectiva de los aliados”. También el comunicado de prensa del secretario general, de 10 de septiembre de 1990, posterior a la reunión ministerial especial del Consejo del Atlántico norte para analizar la crisis del Golfo Pérsico, calificaba el comportamiento iraquí como “una conducta agresiva e intransigente...”. Finalmente, al igual que las anteriores organizaciones internacionales, la Liga de Estados Árabes también calificó la actuación iraquí en Kuwait de agresión en los siguientes documentos: Extraordinary Arab summit Conference de 9-10 de agosto de 1990; e Iraqi aggression against the State of Kuwait de 30-31 de agosto de 1990.

27 Solamente en la Resolución 667 (1990) el Consejo de Seguridad califica como actos de agresión “el cierre de las misiones diplomáticas y consulares en Kuwait”, la revocación de “las inmunidades y prerrogativas de que gozan dichas misiones y su personal”, etcétera.

sión” y “quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales”. Empero, los actos que originaron el conflicto, como ha quedado patente, constituyen desde la óptica jurídica un supuesto típico de agresión y, de conformidad con las resoluciones 2625 (XXV) y 3314 (XXIX)<sup>28</sup> de la Asamblea General, un crimen contra la paz que origina la responsabilidad de Iraq. Asimismo, dichos actos encajan a la perfección en la definición de la agresión incorporada a la resolución citada en último lugar: ¿Por qué no ha utilizado el término agresión el Consejo de Seguridad?

Por el contrario, la calificación realizada por el Consejo de Seguridad de la situación existente en Haití es “a la alta”, pues parece del todo excesivo pensar que el golpe de Estado acontecido en dicho país pueda constituir “una amenaza a la paz y seguridad en la región”. Los golpes de Estado e implantación de dictaduras militares ha sido una constante en muchas partes del planeta, y, según Naciones Unidas, nunca han supuesto tal amenaza para el orden regional, pues en tal caso el Consejo de Seguridad hubiera aprobado con anterioridad resoluciones en este sentido. ¿Por qué el golpe de Estado llevado a cabo en Haití fue calificado tan severamente?

En respuesta a las cuestiones planteadas debe señalarse que, en relación al caso iraquí, la no utilización del término agresión responde a un acto voluntario y consciente del Consejo de Seguridad en un intento, como tantas veces ha ocurrido en la práctica de la organización, de dejar “en la sombra el fundamento jurídico-constitucional de su actuación”.<sup>29</sup> Ahora bien, por otro lado, la no utilización voluntaria del término agresión a la hora de calificar la acción de Iraq por parte del Consejo de Seguridad no debe extrañar, pues se trata de un órgano político y no jurídico y, por tanto, su actuación corresponde con la actuación de un órgano político: la facultad de calificación:

Está impregnada de consideraciones de tipo político, no solamente por el juego del derecho de veto de sus miembros permanentes, sino también porque la finalidad de su actuación no consiste en restablecer la justicia o el derecho... la acción del consejo tiene por finalidad ‘mantener o restablecer

28 El artículo 1 dispone que agresión es “el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado” y, en virtud del apartado tercero letra a, también se caracteriza como acto de agresión la “invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado... o toda ocupación militar...”.

29 Fernández Tomás, A., “El desvanecimiento del sistema de paz y seguridad colectiva de las Naciones Unidas”, *Affers Internacionals*, núm. 17, 1989, p. 11.

la paz y la seguridad internacionales', lo que constituye un objetivo esencialmente político y no de naturaleza formalmente jurídica.<sup>30</sup>

A la vista de los planteamientos anteriores, debe concluirse que el Consejo de Seguridad ha realizado una lectura política —no jurídica— del capítulo VII de la carta y, por ello, ha utilizado en la Resolución 660 (1990) los términos “invasión” y “quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales” y en la 940 (1994) la expresión “amenaza para la paz y seguridad en la región”, para encuadrar la acción iraquí y la situación en Haití en el citado capítulo. A la luz de estos dos supuestos —las crisis de Iraq-Kuwait y Haití— pueden avanzarse dos consideraciones: *a)* si el Consejo de Seguridad entiende que existe una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, su acción no sólo alcanza a las situaciones internacionales, como es el caso de Iraq-Kuwait, sino que también llega a las situaciones de carácter interno, como en el supuesto de Haití y *b)* la calificación realizada por el Consejo de Seguridad sobre la situación de Haití y la adopción de las medidas posteriores, adoptadas por la organización, conlleva “en la práctica a una paulatina extensión de sus competencias —del Consejo de Seguridad— en virtud de una cada vez más amplia noción del contenido del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”.<sup>31</sup>

Como escriben González Campos, Sánchez Rodríguez y Andrés Sáenz de Santa María:

Tras el análisis de la práctica del Consejo de Seguridad, es posible mencionar tres conclusiones. En primer lugar, el uso colectivo e institucional de la fuerza no constituye una mera hipótesis jurídica prevista en la Carta de las Naciones Unidas, sino que ya ha sido llevado a la práctica recientemente por el Consejo de Seguridad mediante la adopción de decisiones que resultan obligatorias para los Estados miembros de acuerdo con el artículo 25. Por otra parte, se perfila idéntica posibilidad respecto a asuntos que siendo, en principio, de la jurisdicción interna de los Estados, ponen en peligro la paz y seguridad internacionales por constituir violaciones graves de los derechos humanos o del derecho humanitario internacional; y este segundo uso de la fuerza no vulneraría el principio de no intervención, pues como

30 Sánchez Rodríguez, L., “La invasión de Kuwait por Iraq y la acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, en varios autores, *Cursos de derecho internacional de Vitoria Gasteiz*, 1991, p. 23.

31 Abellán Honrubia, V., *op. cit.*, nota 2, p. 5.

dispone explícitamente el artículo 2.7 de la carta “este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII”. Esta práctica reciente del Consejo de Seguridad supondría, además, una negativa implícita —pero rotunda— al pretendido derecho individual de los Estados a intervenir militarmente por razones “humanitarias”. En efecto, junto a la arbitrariedad que supone dejar a la calificación individual de los Estados las situaciones que requieren una intervención humanitaria, ello entrañaría un grave desconocimiento de las responsabilidades y competencias que la carta atribuye al Consejo de Seguridad en esta materia. Por último, el Consejo ha empezado a ocuparse de problemas que por sus características de transnacionalidad afectan a todos los Estados, como ocurre con el terrorismo internacional.<sup>32</sup>

En fin, cabe concluir señalando que, de conformidad con el mecanismo previsto en el sistema de seguridad colectiva, únicamente el Consejo de Seguridad será el competente para determinar la existencia de algún supuesto de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, y recomendará o decidirá qué medidas serán adoptadas para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales.

## 2. *Las medidas previstas en el sistema de seguridad colectiva*

Una vez realizada la calificación, el Consejo de Seguridad hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.<sup>33</sup> El mecanismo previsto por estos preceptos le concede una serie de poderes de carácter sancionador que puede ejercer mediante medidas coercitivas que no implican el uso de la fuerza armada (artículo 41) y medidas que sí la conllevan (artículo 42), inclusive acciones militares contra el Estado responsable de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o de un acto de agresión, si bien, en relación con los citados preceptos, debe observarse que no hay una jerarquía establecida entre ellos, es decir, el Consejo de Seguridad podrá aplicarlos de forma indistinta a la vista del supuesto concreto. En consecuencia, como indica Carrillo Salcedo, “la Carta de las Naciones Unidas organiza un *sistema de seguridad colectiva* concebido como conjunto de obligaciones de los Es-

32 González Campos, J. et al., *Curso de derecho internacional público*, Madrid, 202, p. 905.

33 Se omiten las medidas provisionales contempladas en el artículo 40 de la carta, pues su incidencia fue nula durante la crisis del Golfo Pérsico.

tados miembros (artículos 24, 25, 45, 48 y 49 de la carta)” y éstos “convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas (artículo 25)”.<sup>34</sup>

En conformidad con el artículo 41 de la carta, el Consejo de Seguridad:

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

Al respecto, cabe recordar las siguientes consideraciones: 1) El catálogo de medidas indicadas en el precepto transcrito son meramente indicativas, pudiendo el Consejo de Seguridad adoptar otras medidas no citadas de manera expresa en este texto, y 2) Las medidas tomadas son obligatorias para todos los Estados miembros en virtud del artículo 25 de la carta.

A título de ejemplo recordatorio, en el caso de la crisis del Golfo Pérsico el Consejo de Seguridad procedió a la aprobación de medidas que no implicaban el uso de la fuerza armada —sanciones económicas—.

Concretamente, el Consejo de Seguridad aplicó el artículo 41 en primer lugar, pues la Resolución 661, de 6 de agosto de 1990, contenía una serie de medidas de carácter económico y financiero<sup>35</sup> que conlleva-

34 Carrillo Salcedo, J., *Curso de derecho internacional público*, Madrid, 1994, p. 223.

35 Según la citada resolución, “todos los Estados impedirán: a) la importación a sus territorios de todos los productos originarios del Iraq o Kuwait que sean exportados desde éstos después de la fecha de la presente resolución. b) Todas las actividades de sus nacionales o en sus territorios que promuevan o tengan por objeto promover la exportación o el transbordo de cualesquiera productos o bienes del Iraq o Kuwait; y cualesquiera transacciones por sus nacionales o por buques de su pabellón o en sus territorios de productos o bienes originarios del Iraq o Kuwait y exportados desde éstos después de la fecha de la presente resolución, incluidas en particular cualesquiera transferencias de fondos del Iraq o Kuwait para atender a esas actividades o transacciones. c) La venta o suministro por sus nacionales o desde sus territorios o mediante la utilización de buques con sus pabellones de cualesquiera productos o bienes, incluidas las armas y cualquier otro tipo de equipo militar, originarios o no de sus territorios, pero excluidos los suministros destinados estrictamente a fines médicos, y, en circunstancias humanitarias, los alimentos, a cualquier persona o entidad en el Iraq o Kuwait, o a cualquier persona o entidad en relación con cualesquiera actividades de sus nacionales o en sus territorios que promuevan o tengan por objeto promover tal venta o suministro de esos productos o bienes”. Además, “todos los Estados se abstendrán de poner a disposición del gobierno del Iraq, o de

ban la interrupción total de las relaciones económicas con Iraq,<sup>36</sup> excepto la ayuda médica y humanitaria.

cualquier empresa comercial, industrial o de servicios públicos que opere en el Iraq o Kuwait, cualesquiera fondos o cualesquiera otros recursos financieros o económicos, e impedirán que sus nacionales y cualesquiera personas que se encuentren en sus territorios retiren de éstos o pongan de otra manera a disposición de ese gobierno o de esas empresas, cualesquiera de esos fondos o recursos y remitan cualesquiera otros fondos a personas o entidades que se encuentren en el Iraq o Kuwait, con la única excepción de los pagos con fines estrictamente médicos o humanitarios y, en circunstancias humanitarias, los alimentos". Al respecto, Villani, H., *Lezioni su l'ONU e la crisi del Golfo*, Bari, 1991, p. 29.

36 Las acciones emprendidas por Estados Unidos de América, con relación a la imposición del embargo económico previo a la Resolución 661 (1990) contra Iraq, cabe enmarcarlas en la esfera de las represalias no armadas, ya que las mismas se presentan como la respuesta de Estados Unidos de América al acto de agresión iraquí sobre Kuwait. También con anterioridad a la aprobación de la citada resolución del Consejo de Seguridad, en la reunión del Comité Político de la Comunidad Europea (celebrada en Roma), y dentro del marco del sistema de cooperación política, se dictaron una serie de medidas relativas al embargo de las importaciones petrolíferas procedentes de Iraq y Kuwait, la congelación de los haberes iraquíes en el territorio de los países de la Comunidad Europea, la suspensión de las ventas de armas y material militar a Iraq, la suspensión de la cooperación con este país y la suspensión de la aplicación respecto de él del sistema de preferencias generalizadas. Empero, la cuestión a dilucidar es la de si un tercer Estado —un Estado no víctima del hecho ilícito previo— puede adoptar medidas de represalia. En este sentido, el Tribunal Internacional de Justicia afirmó que "la represalia es un acto de autoprotección del Estado lesionado" (Sentencia del 31 de julio de 1928, relativa al asunto de los daños causados en las colonias portuguesas de África del Sur, *Recueil*, vol. II, p. 1026, y Sentencia de 27 de junio de 1986, relativa a las actividades militares y paramilitares en y contra de Nicaragua, C.I.J., *Recueil*, 1986, pfo. 249) y, en consecuencia, no puede ser realizada por un tercer Estado. Ahora bien, en el caso concreto de las medidas adoptadas por Estados Unidos de América y otros Estados aliados, debe señalarse que, en la práctica, la sociedad internacional no parece que considere en su caso ilícitas las represalias económicas, además las mismas se adoptaron en contra de un acto de agresión —violación de una norma de *ius cogens*— susceptible de ser calificado como crimen internacional. Asimismo, al respecto, se puede señalar los siguientes casos: 1) Los Estados miembros de la Comunidad Europea, actuando en el marco de cooperación política, han adoptado las siguientes contramedidas económicas frente a terceros Estados, a saber: a) el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, el día 22 de abril de 1980, decidió imponer medidas de embargo contra Irán en respuesta a la captura de rehenes en la embajada de Estados Unidos de América en Teherán. b) El 15 de enero de 1980 y el 15 de febrero de 1982 se adoptaron medidas limitando las importaciones desde la URSS como consecuencia de la invasión de Afganistán y el estado de sitio en Polonia, respectivamente. c) El 16 de abril de 1982 se adoptaron medidas de naturaleza económica contra la Argentina por su invasión de las Islas Malvinas. d) El 16 de septiembre y el 27 de octubre de 1986 se adoptaron medidas económicas contra Sudáfrica con ocasión de su contumacia en aplicar la política de *apartheid*. 2) En 1976, Estados Unidos de América suspendió la ayuda militar y económica a Etiopía, Chile y Uruguay por la violación de estos últimos de los derechos humanos. 3) En 1978, Estados Unidos de América interrumpió su ayuda económica y las importaciones provenientes de Uganda por atentar contra los derechos humanos. 4) A raíz del asalto de la embajada de Estados Unidos de América en Teherán (1979), Francia, Alemania, Reino Unido, Canadá, Australia y Japón prohibieron la exportación de mercancías con destino a Irán. 5) Tras la intervención de la URSS en Afganistán, a partir de 1980, una serie de Estados adoptaron las siguientes medidas: a) Bélgica, Holanda, Reino Unido, Canadá y Nueva Zelanda: suspensión de la aplicación de acuerdos en materia de pesca y restricciones a los intercambios comerciales y c) Estados Unidos de América: la prohibición

En todo caso, debe observarse que si bien la aplicación del artículo 41 no ofrece dudas, en la resolución se utiliza la expresión genérica de “actuando de conformidad con el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas” (Resolución 661, 1990); es decir, no hace mención expresa del artículo 41 y se limitan a fundamentarse jurídicamente en el capítulo VII de la carta.

La Resolución 661 (1990) estableció un Comité del Consejo de Seguridad (Comité de Sanciones), integrado por todos los miembros del consejo, para el seguimiento de la aplicación del embargo.<sup>37</sup>

de vender tecnología avanzada, el embargo de cereales, reducción de los derechos de pesca concedidos sobre la zona económica exclusiva estadounidense y limitación a las exportaciones de fosfatos. 6) En 1981, como consecuencia de la imposición de la ley marcial en Polonia, Estados Unidos de América aplicó sanciones económicas contra Polonia y la URSS. 7) En 1982, durante el conflicto de las Islas Malvinas, Estados Unidos de América, Francia, Alemania, Japón, Canadá, Nueva Zelanda y Australia adoptaron las siguientes medidas contra Argentina: suspensión de los créditos y garantías a la exportación. En los supuestos comentados, las sanciones económicas no se aplicaban en virtud de un mandato expreso de las Naciones Unidas, sino que los Estados citados adoptaban tales sanciones económicas contra Estados acusados de haber violado normas internacionales que afectaban a los intereses fundamentales de la sociedad internacional en su conjunto. A la vista de los ejemplos relatados, cabe observar que la sociedad internacional no parece que considere ilícitas dichas sanciones económicas y, por otra parte, dichos supuestos parecen confirmar la posibilidad de que cualquier Estado, de una forma individual y autónoma, pueda reaccionar contra otro Estado al que le es imputable la violación de una norma de *ius cogens*.

37 En conformidad con la resolución, el comité tenía por tarea “a) Examinar los informes sobre la aplicación de la presente resolución que ha de presentar el secretario general. b) Obtener de todos los Estados más información sobre las medidas que adopten en relación con la aplicación efectiva de las disposiciones de la presente resolución”. Sin ánimo de realizar un estudio pormenorizado, hay que señalar que la actividad desarrollada por el comité es susceptible de ser analizada atendiendo a dos momentos diferenciados y cuya separación viene determinada por la Resolución 687 de 2 de abril de 1991. Así, desde que el día 6 de agosto de 1990 (el Consejo de Seguridad decide establecer el citado comité) hasta el día 2 de abril de 1991 (Resolución 687 (1991) que pone fin oficialmente al conflicto armado), el comité se reunió en treinta y seis ocasiones y a lo largo de dichas reuniones se ocupó de las cuestiones relativas a los informes sobre la aplicación del embargo, las consideraciones humanitarias, la situación de los nacionales de terceros Estados y las medidas contenidas en el artículo 50 de la carta. En un segundo momento, a partir del 3 de abril de 1991, ante la nueva situación resultante de la finalización oficial del conflicto armado, el comité pasa a tratar las cuestiones relativas al régimen humanitario, el establecimiento de un sistema de intercambio de alimentos por petróleo, y el embargo de armas y el futuro sistema de control y verificación. Por tanto, a medida que el Consejo de Seguridad va adoptando nuevas resoluciones, el comité también va adquiriendo nuevas misiones: a) recibir los informes de las actividades llevadas a cabo por los Estados en aplicación del embargo (Resolución 665 (1990) de 25 de agosto (punto 4); b) evaluar constantemente la situación alimentaria en Iraq y Kuwait (Resolución 666 (1990) de 13 de septiembre (punto 5); c) examinar las peticiones de asistencia recibidas con arreglo a las disposiciones del artículo 50 de la carta; d) autorizar los vuelos de carácter humanitario (Resolución 670 (1990) de 25 de septiembre (punto 3); e) recibir las notificaciones sobre el suministro a Iraq de artículos o productos alimenticios y aprobar los materiales y suministros destinados a subvenir a necesidades civiles esenciales o de carácter humanitario (Resolución 687 (1991) de 2 de abril (punto 20); f) facultad para aprobar excepciones a la prohibi-

En la reunión de 17 de agosto de 1990, el Comité de Sanciones adoptó los principios procedimentales a seguir en la realización de su tarea: las decisiones del comité se adoptan por consenso, el comité aplica un procedimiento simplificado y acelerado de “no-objeción” a las peticiones formuladas ante él, relativas a materiales y suministros esenciales, y el comité no tiene la obligación general de rendir cuentas ante el consejo, salvo los informes pertinentes (Resolución 687 de 3 de marzo de 1991 y Resolución 700 de 12 de junio de 1991) en relación al embargo de armas.<sup>38</sup>

El contenido del embargo relativo a los productos alimenticios fue posteriormente matizado por la Resolución 666 de 13 de septiembre de 1990, conforme a la cual:

Pide que... el secretario general solicite con urgencia y sobre una base de continua información a los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, los organismos humanitarios competentes y otras fuentes sobre la disponibilidad de alimentos en el Iraq y Kuwait y que comunique periódicamente dicha información al comité.

Asimismo, según la citada resolución, en la búsqueda y suministro de esa información debe prestarse especial atención a “los grupos de personas que podrían estar en peor situación, por ejemplo, los niños menores de quince años, las mujeres embarazadas, las madres, los enfermos y los ancianos”. Por último, una vez recibida la información, si el comité “considera que existen circunstancias en las que hay una necesidad urgente de suministrar alimentos al Iraq o a Kuwait con el fin de mitigar sufrimientos humanos, deberá informar de inmediato al consejo acerca de su decisión sobre el modo en que se deberá satisfacer esa necesidad”. Con estas excepciones al embargo, el Consejo de Seguridad cumple con las obligaciones de respeto de los derechos humanos.

ción de importar artículos y productos originarios de Iraq (Resolución 687 (1991) de 2 de abril (punto 23); g) controlar el embargo de armas y supervisar la aplicación de las sanciones conexas a dicho embargo e informar al consejo (Resolución 687 (1991) de 2 de abril (punto 24) y Resolución 700 (1991) de 12 de junio (punto 5); y h) contribuir a la creación y gestión de un mecanismo de intercambio en materia de alimentos y petróleo (Resolución 706 (1991), de 15 de agosto (punto 1 a-b) y Resolución 712 (1991), de 19 de septiembre (punto 2.4). Sobre este comité, Koskenniemi, M., “Le Comité des Sanctions (créé par la Résolution 661 (1990) du Conseil de Sécurité)”, *AFDI*, 1991, vol. XXXVII, pp. 119 y ss.

38 DOC. S/AC.25/1990/CRP.1 Corr.1.

Siguiendo con la crisis desatada por Iraq, a la vista del resultado poco alentador de las medidas adoptadas en conformidad con el artículo 41, dada la constante negativa de Iraq a cambiar su postura, el Consejo de Seguridad decidió aplicar el artículo 42 de la carta. El citado artículo estipula que:

Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer por medio de fuerzas aéreas, navales terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de las Naciones Unidas.

La Resolución 665, de 25 de agosto de 1990, por la que se autorizó el uso de la fuerza naval limitada para hacer cumplir el embargo<sup>39</sup> contra Iraq, instó a los Estados que “cooperan con el gobierno de Kuwait” a que:

Utilicen las medidas proporcionadas a las circunstancias concretas que sean necesarias... bajo la autoridad del Consejo de Seguridad para detener a todo el transporte marítimo que entre y salga a fin de inspeccionar y verificar sus cargamentos y destinos y asegurar la aplicación estricta de las disposiciones relativas al transporte marítimo establecidas en la Resolución 661 (1990).

Es decir, la Resolución 665 (1990) autorizó un uso mínimo de la fuerza para lograr el bloqueo naval de Iraq y, por tanto, en ella se recoge una medida de carácter coactivo. Asimismo, la citada resolución consagró la práctica inicial llevada a cabo por Estados Unidos de América<sup>40</sup> y aceptó un hecho consumado: la interdicción naval iniciada por dicho Estado y sus aliados con anterioridad a la aprobación de la resolución. Por tanto, con la Resolución 665 (1990) el Consejo de Seguridad dio un paso ade-

39 El Consejo de Seguridad aprobó el bloqueo marítimo “por el hecho de que el Iraq sigue negándose a cumplir con las resoluciones 660 (1990), 661 (1990), 662 (1990) y 664 (1990), y en particular por la conducta del gobierno del Iraq al utilizar buques de bandera iraquí para exportar petróleo”.

40 Estados Unidos de América adoptó por su cuenta sanciones económicas, el envío de tropas a Arabia Saudí y actividades de bloqueo con anterioridad a que se aprobaran las correspondientes resoluciones del Consejo de Seguridad.

lante, puesto que a través de la Resolución 661 se adoptaron sanciones económicas obligatorias comprendidas en el artículo 41 de la carta, mientras que por medio de la Resolución 665 se imponía un bloqueo, medida prevista en el artículo 42. Atendiendo al contenido de la citada resolución se autoriza un uso mínimo o limitado y proporcional de la fuerza subordinada a la autoridad del Consejo de Seguridad.

La interrupción de las relaciones económicas fue completada por la Resolución 670, de 25 de septiembre de 1990, por la que se pedía el embargo aéreo contra Iraq y se abogaba por la inmovilización de todo navío iraquí sospechoso de haber violado el embargo económico.<sup>41</sup> Así pues, tras el bloqueo naval, pasó también a realizarse un bloqueo del comercio por vía aérea y, para ello, el Consejo de Seguridad “decide que ningún Estado... permitirá a ninguna aeronave despegar de su territorio si la aeronave hubiera de llevar cualquier tipo de cargamento al Iraq o Kuwait o procedente de esos países, excepto si se tratara de alimentos...”, además “ningún estado permitirá que ninguna aeronave que haya de aterrizar en el Iraq o Kuwait... sobrevuele su territorio...” y “decide que cada Estado adoptará todas las medidas necesarias para velar por que ninguna aeronave registrada en su territorio o explotada por un agente que tenga la sede principal de sus negocios o su residencia permanente en su territorio deje de cumplir las disposiciones de la Resolución 661 (1990) y de la presente resolución”.

Y, posteriormente, el 28 de noviembre de 1990, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 678, que autorizaba a los Estados miembros que cooperaban con el gobierno de Kuwait a que “utilicen todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la Resolución 660 (1990) del Consejo de Seguridad y todas las resoluciones pertinentes que

41 En la Resolución 670 (1990), el Consejo de Seguridad afirma estar “decidido a velar por que se respeten sus decisiones y las disposiciones de los artículos 25 y 48 de la carta”. El artículo 25 dispone que “los Estados miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta carta”, y por su parte, el artículo 48 especifica dicha obligación en los siguientes extremos: “1. La acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales será ejercida por todos los miembros de las Naciones Unidas o por algunos de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad. 2. Dichas decisiones serán llevadas a cabo por los miembros de las Naciones Unidas directamente y mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que forman parte”. Los preceptos glosados avalan la idea de que, con la Resolución 670 (1990), el Consejo de Seguridad había adoptado una decisión jurídicamente obligatoria en el ámbito del capítulo VII. Además, el carácter obligatorio es confirmado por el propio texto de la resolución, ya que en caso de incumplimiento el Consejo de Seguridad “considerará la adopción de medidas dirigidas a ese Estado a fin de impedir tal incumplimiento”.

la siguieron y para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región". El texto glosado no menciona de forma expresa el término "fuerza", pero permite a los Estados que cooperan con Kuwait a emplear "todos los medios necesarios" para obligar a Iraq, antes del día 15 de enero de 1991, a cumplir plenamente las resoluciones que anteceden a la presente. Por tanto, puede advertirse que la resolución no excluye el uso de la fuerza, pero tampoco impone la obligación de recurrir a ella; esto es, la frase transcrita establece la posibilidad de usar la fuerza armada contra Iraq. A partir de este momento, las opiniones doctrinales vertidas sobre la citada resolución dieron paso a la polémica sobre la legalidad<sup>42</sup> o ilegalidad<sup>43</sup> de la misma. En estos términos, la citada resolución será legal si no contraviene las disposiciones de la carta, esto es, dicho de otro modo, si la resolución es conforme a la carta y, de esta forma, se hace necesario analizar los mecanismos previstos en la carta para el ejercicio de las acciones que implican el uso de la fuerza armada.<sup>44</sup>

### 3. *El ejercicio de las acciones que implican el uso de la fuerza armada*

El ejercicio de las medidas del artículo 42 puede llevarse a término por la vía dispuesta en los artículos 43 a 47 o, en su caso, por la del 48. A tenor del apartado primero de este último artículo "la acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales será ejercida por todos los miembros de las Naciones Unidas o por alguno de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad" y, según su apartado segundo "dichas decisiones serán llevadas a cabo por los miembros de las Naciones Unidas directamente y mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de los cuales formen parte".

42 Sobre la legalidad de la Resolución 678 (1990), Bobbio, N., *Una guerra giusta? Sul conflitto del Golfo*, Venezia, 1991; Franck, P. y Patel, F., "UN police action in lieu of war: 'The old order changeth'", *American Journal of International Law*, 1991, pp. 63 y ss.; Luzzatto, R., "La guerre e il diritto internazionale", *Il Corriere Giuridico*, 1991, pp. 245 y ss.; y Schachter, O., "United Nations law in the gulf conflict", *American Journal of International Law*, 1991, pp. 452 y ss.

43 Sobre la ilegalidad de la Resolución 678 (1990), Allegretti, J., "Guerra del Golfo e Costituzione", *Il Foro Italiano*, vol. V, 1991, pp. 382 y ss.; Falk, R., "A proposito del mandato delle Nazioni Unite nelle operazioni del Golfo", *Pace Diritti dell'Uomo Diritti dei Popoli*, núm. 3, 1990, pp. 25 y ss.; y Rodota, R., "La legalità della guerra", *La Repubblica*, 25 de enero de 1991.

44 Acosta Estévez, J. y Piñol Rull, J., "Legitimidad, legalidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza armada contra Iraq", *Anuario de Derecho Internacional*, 1994, t. X.

El precepto glosado, introduciendo una flexibilidad de acción en favor del Consejo de Seguridad, reafirma la obligación de los miembros de las Naciones Unidas de ejecutar directamente, y mediante su acción en el seno de los organismos internacionales apropiados de los que sean miembros, las decisiones adoptadas en virtud del capítulo VII de la carta. El apartado primero permite, en el ámbito de los poderes del Consejo de Seguridad, practicar una cierta discriminación —participación selectiva— entre los miembros de la organización, pues el referido órgano puede requerir únicamente la participación de ciertos Estados a la hora de ejecutar las medidas relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Sobre este artículo, Sánchez Rodríguez escribe que:

Las decisiones del Consejo de Seguridad pueden generar acciones de distinta naturaleza, como pone de relieve el artículo 48 de la carta. De un lado, el Consejo de Seguridad puede requerir una acción general de todos los miembros de las Naciones Unidas o, por el contrario, una acción selectiva llevada a efecto solamente por determinados Estados miembros, aquéllos que el consejo estima más útiles a estos fines. Por otra parte, la acción de los estados miembros concernidos puede ser meramente individual o insertarse también en el plano colectivo de las instituciones especializadas del sistema de Naciones Unidas, actuando en este segundo caso de forma indirecta y convergente con la anterior.<sup>45</sup>

En íntima conexión con el precepto señalado, hay que referirse al ya comentado artículo 24 de la carta que, complementado con el artículo 48, permite afirmar la delegación de una competencia propia del Consejo de Seguridad en favor de los Estados miembros que ejerzan la acción requerida para llevar a cabo las decisiones del citado órgano para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Así, según el precepto citado en primer término:

1. A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad. 2. En el desempeño de

45 Sánchez Rodríguez, L., "La acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la invasión de Kuwait por Iraq", en varios autores, *Derecho internacional público: problemas actuales*, Madrid, 1993, p. 284.

estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los capítulos VI, VII, VIII y XII.

Según el texto del apartado primero, cabe observar que, tras conferir al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, los Estados miembros “reconocen” que el citado órgano “actúa a nombre de ellos”; es decir, la presente disposición contiene una auténtica delegación de poder de los Estados miembros en favor del Consejo de Seguridad. Seguidamente, en el apartado segundo se establecen los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de tales funciones. En consecuencia, vistos los artículos 48 y 24 de la carta, puede afirmarse que la aplicación del primero de ellos implica necesariamente la *delegación de una competencia propia* del Consejo de Seguridad en favor de los Estados miembros que ejerzan la acción requerida para llevar a cabo las decisiones del citado órgano para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Delegación que, como tal, debe ir acompañada de un control<sup>46</sup> por parte del delegante sobre la actuación realizada por el delegado en el ámbito de la competencia delegada. A la vista de los artículos 24, 42 y 48 de la carta puede concluirse que el Consejo de Seguridad *puede encomendar a los Estados miembros la puesta en práctica de las medidas por él dispuestas*.

La otra vía dispuesta para la ejecución de las medidas del artículo 42 corresponde con el artículo 43 de la carta:

1. Todos los miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad interna-

46 Así, por ejemplo, en el caso de la operación militar de Corea, cabe observar una acción coercitiva iniciada por el Consejo de Seguridad, y aunque la ejecución de la misma fue delegada a un grupo de Estados miembros de la organización liderado por Estados Unidos de América (en la resolución del Consejo de Seguridad, de 7 de julio de 1950, sobre el Conflicto de Corea, se “exhortó a todos los Estados miembros que estuviesen dispuestos a facilitar asistencia militar en cumplimiento de las resoluciones del consejo, que las pusieran a las órdenes del Mando Unificado bajo la dirección de Estados Unidos de América”), se creó el Mando Unificado de las fuerzas participantes bajo la supervisión directa del Control de Seguridad.

cionales. 2. Dicho convenio o convenios fijarán el número y clase de las fuerzas, su grado de preparación y su ubicación general, como también la naturaleza de las facilidades y de la ayuda que habrán de darse. 3. El convenio o convenios serán negociados a iniciativa del Consejo de Seguridad tan pronto como sea posible; serán concertados entre el Consejo de Seguridad y miembros individuales o entre el Consejo de Seguridad y grupos de miembros, y estarán sujetos a ratificación por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales.

Por consiguiente, el precepto glosado dispone un sistema de convenios especiales a celebrar entre el Consejo de Seguridad y los miembros de las Naciones Unidas para poner a su disposición las fuerzas armadas.<sup>47</sup> Ante la ausencia de tales convenios cabe preguntarse sobre la virtualidad del referido artículo.

Las posturas existentes al respecto son de lo más variado y, así, cabe observar numerosas tesis que van desde propuestas formalistas que abogan por la necesaria subordinación del artículo 42 al 43, hasta propuestas flexibles que, sobre la base del principio de los poderes implícitos y del efecto útil, sostienen la posibilidad de que el Consejo de Seguridad decidiese el uso de la fuerza armada a pesar de la ausencia de tales convenios. Empero, atendiendo a los artículos 42, *in fine*, y 48 de la carta, puede sostenerse que la falta de conclusión de los acuerdos previstos en el artículo 43 no puede ser una traba que impida este tipo de medidas.<sup>48</sup> El Consejo de Seguridad dispone de una gran amplitud de facultades a la hora de emplear las fuerzas armadas ante un caso concreto; no obstante, si bien las acciones que implican el uso de la fuerza pueden ser ejercidas por los Estados miembros de la ONU, deben estar sometidas al control y supervisión del citado órgano.

En resumen, la fuerza armada puede ser utilizada legítimamente en el ámbito del derecho internacional cuando así lo autorice el Consejo de Seguridad, y su cumplimiento puede realizarse no sólo a través de la propia organización (artículos 42 y 43 de la carta) o de los Estados miembros

47 "Algo parecido sucedió respecto a los contingentes multinacionales al servicio de la organización previstos en el artículo 43 de la carta, pues los convenios aludidos nunca llegaron a celebrarse dentro de este contexto, sino en el marco de la legítima defensa colectiva básicamente bipolar derivada de la guerra fría. Ni entonces, ni con ocasión de la crisis del Golfo, llegó a recibir aplicación práctica alguna". Sánchez Rodríguez, L., "La acción del Consejo...", *cit.*, nota 45, p. 282.

48 Según el TIJ, "no puede sostenerse que, en ausencia de los acuerdos concluidos en virtud del artículo 43, la carta haya dejado impotente al Consejo de Seguridad enfrentado ante una situación de urgencia" (Dictamen sobre algunos gastos de Naciones Unidas, CIJ, *Recueil*, 1962, p. 167).

(artículo 48 de la carta), sino también por medio de acuerdos regionales.<sup>49</sup> De conformidad con el capítulo VIII de la carta, y en particular con el artículo 53, cabe la utilización legítima de la fuerza armada en el marco institucionalizado de los organismos o acuerdos regionales con el propósito de mantener la paz y seguridad internacionales.

### III. EL CONFLICTO DEL GOLFO PÉRSICO: LA RESOLUCIÓN 678 (1990) COMO ORIGEN DE UNA NUEVA PRÁCTICA

El 29 de noviembre de 1990, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 678 (1990) y con ella se iniciaba una nueva práctica en la aplicación de las medidas dispuestas en el artículo 42 de la carta, si bien la doctrina ha postulado diferentes tesis al respecto, tales como que se trataba de una manifestación “original de la legítima defensa colectiva”<sup>50</sup> o bien recogía en su seno “el texto del artículo 42 de la carta”<sup>51</sup> pero de forma *sui generis* o se presentaba como una legalización de “la acción de los Estados Unidos de América y sus aliados contra el Iraq”.<sup>52</sup>

#### 1. *La Resolución 678 (1990) y la aplicación de las medidas coercitivas de fuerza armada*

En la Resolución 678 (1990), de 29 de noviembre, del Consejo de Seguridad se autorizaba a los Estados miembros que cooperaban con el gobierno de Kuwait para que, a menos que Iraq cumpliera plenamente para el 15 de enero de 1991 o antes las resoluciones al respecto, como se indicaba en el párrafo 1 de la señalada resolución, utilizaran todos los me-

49 La aplicación de las medidas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales deberá contar con la autorización del Consejo de Seguridad, y en todo momento, deberá estar informado de las actividades emprendidas o proyectadas en dichos acuerdos u organismos (artículo 54 de la carta). A modo de ejemplo, el punto décimo de la Resolución 836 (1993) de 4 de junio —utilización de la fuerza armada contra la denominada República Serbia de Bosnia— dispone que los Estados miembros, actuando con carácter nacional o por conducto de organizaciones internacionales o acuerdos regionales, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, podrán adoptar las medidas necesarias para proteger las zonas seguras de Bosnia y Herzegovina. Con base en esta resolución, así como en la 958 (1994) de 19 de noviembre, la OTAN ha empleado la fuerza aérea para proteger las indicadas zonas.

50 Sánchez Rodríguez, L., “La invasión de Kuwait...”, *cit.*, nota 30, p. 57.

51 Piñol Rull, J. y Acosta Estévez, J., “Crisis y guerra del Golfo Pérsico: comentarios jurídicos”, *Cuadernos Jurídicos*, núm. 1, 1992, p. 36.

52 Pastor Ridruejo, J., *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Madrid, 1992, p. 655.

dios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la Resolución 660 (1990) y todas las resoluciones pertinentes que la siguieron, y para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región; esto es, la citada resolución concedía a los Estados que cooperaban con Kuwait la posibilidad de recurrir a la fuerza —armada— para restablecer el *statu quo* en la región, lo que permitió el desencadenamiento de la posterior contienda bélica entre Iraq y los referidos países.

La Resolución 678 (1990) afirmaba genéricamente que el Consejo de Seguridad actuaba “con arreglo al capítulo VII de la carta”<sup>53</sup> y, en consecuencia, aunque no se mencionaba de forma expresa, el citado órgano actuaba de conformidad con el artículo 42 de dicho texto legal<sup>54</sup> y, de esta forma, el ejercicio de las acciones dispuestas en el referido artículo se llevaron a término por la vía dispuesta en el artículo 48 y *no por la prevista en los artículos 43 a 47*.<sup>55</sup> Asimismo, en la Resolución 678 (1990) el Consejo de Seguridad pedía “a todos los Estados que proporcionen apoyo adecuado para las medidas que se adopten de conformidad con el párrafo 2 de la presente resolución” y también pedía “a los Estados interesados que lo mantengan periódicamente informado de lo que ocurra respecto de las medidas que se adopten de conformidad con los párrafos 2 y 3 de la presente resolución”.

De los párrafos glosados se deriva la conclusión de que el Consejo de Seguridad, en conformidad con el artículo 48, se dirigía a algunos miembros de manera selectiva. No obstante, tal conclusión podría ponerse en tela de juicio, dada la redacción empleada por la Resolución 678 (1990) en los textos transcritos, pues la misma se presta a varias interpretaciones y posibles equívocos como consecuencia de ser textos poco directos. Ahora bien, la opción elegida es la del artículo 48 porque en ayuda de los párrafos comentados debe traerse a colación la realidad práctica, esto es,

53 La base legal sobre la que actúa el Consejo de Seguridad para aprobar la resolución es el capítulo VII de la carta pero no menciona o precisa el artículo o artículos concretos del mismo. Ahora bien, esta postura o ausencia de referencia al artículo 42 —como la no mención *expressis verbis* del artículo 41 en la Resolución 661 (1990)— responde a la práctica seguida por el Consejo de Seguridad, “que en toda su historia sólo se ha referido en una ocasión expresamente a los artículos 41 o 42, a saber, la mención al artículo 41 en su Resolución 232 sobre las sanciones a Rhodesia”. Dastis Quecedo, A., “El uso de la fuerza armada en el Golfo: una justificación jurídica”, *REDI*, núm. 1, 1991, p. 112.

54 Sánchez Rodríguez, L., “La invasión de Kuwait...”, *cit.*, nota 30, p. 36. “Muchos comentaristas del sistema de la Carta de las Naciones Unidas habían anunciado repetidamente los funerales del artículo 42, muerto —según decían— de simple inanición. He aquí su resurrección aparente”.

55 Los artículos 43 a 46 de la carta no han sido utilizados por el Consejo de Seguridad mientras que el artículo 47 ha sido aplicado, si bien en su letra pero no en su espíritu.

los desarrollos posteriores permitieron comprobar que la intención del Consejo de Seguridad era la de dirigirse a algunos Estados de forma selectiva. Así, a la vista de los artículos 24, 42 y 48 de la carta puede concluirse que el Consejo de Seguridad encomendó a los Estados miembros la puesta en práctica de las medidas por él dispuestas.

Por otra parte, cuestión distinta es la relativa a la relación entre el artículo 42 y 43 de la carta. El precepto citado en último lugar dispone un sistema de convenios especiales a celebrar entre el Consejo de Seguridad y los miembros de la organización para poner a su disposición las fuerzas armadas y, en consecuencia, ante la ausencia de tales convenios —pues el artículo 43 no se aplicó en el conflicto del Golfo— cabe preguntarse sobre la virtualidad del artículo 42 de la carta. Las posturas existentes al respecto son de lo más variado y, así, cabe observar numerosas tesis que van desde propuestas formalistas que abogan por la necesaria subordinación del artículo 42 al artículo 43,<sup>56</sup> hasta propuestas flexibles que, sobre la base del principio de los poderes implícitos y del efecto útil,<sup>57</sup> sostienen la posibilidad de que el Consejo de Seguridad decidiese el uso de la fuerza armada a pesar de la ausencia de tales convenios.<sup>58</sup> En todo caso, atendiendo a los artículos 42 *in fine* y 48 de la carta, puede sostenerse que la falta de conclusión de los acuerdos previstos en el artículo 43 “no pueden ser un obstáculo insalvable que impida el recurso a este tipo de medidas, por lo que el consejo podría valerse de las fuerzas puestas a su disposición por Estados voluntarios”.<sup>59</sup>

Por tanto, el Consejo de Seguridad dispone de una gran amplitud de facultades a la hora de utilizar o emplear las fuerzas armadas, pudiendo utilizar, ante un caso concreto, las fuerzas nacionales de los Estados miembros para emprender una acción de carácter militar. No obstante, si bien las acciones que implican el uso de la fuerza armada pueden ser ejercidas por los Estados miembros de las Naciones Unidas, dichas acciones

56 Castaneda, J., “Valeur juridique des résolutions des Nations Unies”, *RCADI*, 1970, vol. 129, pp. 265 y ss.

57 Dictamen sobre ciertos gastos de las Naciones Unidas —artículo 17, párrafo 2, de la carta (CIJ, *Recueil*, 1962, pp. 359 y ss)— y Dictamen sobre las consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continua de África del Sur en Namibia (Sudoeste africano), a pesar de la Resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad (CIJ, *Recueil*, 1971, p. 53).

58 Guggenheim, P., *Traité de Droit international public*, Génova, 1954, vol. II, p. 272; Kelsen, H., *The law of the United Nations*, Londres, 1950, p. 756; y Seyersted, F., “United Nations Forces, some legal problems”, *BYBIL*, 1961, pp. 359 y ss.

59 Andrés Sáenz de Santa María, M., “Las Naciones Unidas y la guerra del Golfo”, *Tiempo de Paz*, núms. 19-20, 1991, p. 52.

deben estar sometidas al control y supervisión del Consejo de Seguridad de la citada organización,<sup>60</sup> así pues, la cuestión a tratar responde a la pregunta de si existió o no control por parte del Consejo de Seguridad.

## 2. La Resolución 678 (1990) y el Comité de Estado Mayor

En virtud de las misiones contenidas en el precepto 47 de la carta,<sup>61</sup> el Comité de Estado Mayor estaba llamado a ejercer importantes competencias. Así, entre las distintas misiones que tenía encomendadas, era responsable de la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo de Seguridad. Sin embargo, en el conflicto del Golfo Pérsico la realidad fue otra muy distinta,<sup>62</sup> pues la Resolución 678 (1990) guardaba el más absoluto silencio sobre el citado comité.

En un primer momento, las resoluciones iniciales del Consejo de Seguridad sobre la crisis del Golfo se presentaron para el Comité de Estado Mayor como “una segunda oportunidad para pasar de las páginas amarillentas a las páginas amarillas de un sistema de seguridad colectiva que parece regenerarse gracias a la recuperación del postulado sobre el que fue construido”<sup>63</sup> o, cuando menos, como una “satisfactoria revitalización

60 Andrés Sáenz de Santa María, M., “Réplica: cuestiones de legalidad en las acciones armadas contra Iraq”, *REDI*, 1991, núm. 1, p. 119. Señala esta autora que “el alcance de esta interpretación tiene unos límites irrenunciables que pasan por asegurar al consejo, en todo caso, el control de las medidas a adoptar, en su contenido y en su materialización”.

61 “1. Se establecerá un Comité de Estado Mayor para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del consejo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al empleo y comando de las fuerzas puestas a su disposición, a la regulación de los armamentos y al posible desarme. 2. El Comité de Estado Mayor estará integrado por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o sus representantes. Todo miembro de las Naciones Unidas que no esté permanentemente representado en el comité será invitado por éste a asociarse a sus labores cuando el desempeño eficiente de las funciones del comité requiera la participación de dicho miembro. 3. El Comité de Estado Mayor tendrá a su cargo, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas puestas a disposición del consejo. Las cuestiones relativas al comando de dichas fuerzas serán resueltas posteriormente. 4. El Comité de Estado Mayor, con autorización del Consejo de Seguridad y después de consultar con los organismos regionales apropiados, podrá establecer subcomités regionales”.

62 Si bien el Comité de Estado Mayor presentó de forma regular hasta 1953 un informe de sus actividades (incluido en el informe anual del Consejo de Seguridad), la verdad es que el 15 de julio de 1947 el Consejo de Seguridad aplaza el examen de un informe del Comité de Estado Mayor, de 30 de abril del mismo año, sobre los principios generales que debían regir la organización de las fuerzas armadas puestas a disposición del consejo. A partir de dicha fecha, el Consejo de Seguridad deja de debatir el tema relativo a la organización de las fuerzas armadas y el Comité de Estado Mayor queda en el más profundo olvido y en la más exasperante inactividad.

63 Remiro Brotóns, A., “La crisis del Golfo y el nuevo orden internacional”, *Política Exterior*, 1990, núm. 17, p. 100.

del sistema”.<sup>64</sup> El optimismo demostrado en relación a la figura del Comité de Estado Mayor venía determinado por el contenido de la Resolución 665 de 25 de agosto de 1990, pues la misma no sólo disponía el control del Consejo de Seguridad sobre las acciones de bloqueo naval, mediante la presentación de informes al citado órgano por parte de los Estados, sino que además pedía “a los Estados interesados que coordinen su acción... utilizando según corresponda el mecanismo del Comité de Estado Mayor”. Ante tanto optimismo, algún autor ya apuntaba con acierto que “el tiempo confirmará si la mención calculadamente vaga del comité se limitó a salvar las apariencias”,<sup>65</sup> porque, como quedó demostrado posteriormente, el Comité de Estado Mayor nunca llegó a salir de su lánguida existencia.

La decepción apareció con la Resolución 678 (1990) que supuso una quiebra de la lógica mantenida por las resoluciones anteriores, ya que la misma cambió de rumbo y el Comité de Estado Mayor fue nuevamente olvidado. Curiosamente, mientras la Resolución 665 (1990) autorizaba un uso mínimo de fuerza, (“a que utilicen las medidas proporcionadas a las circunstancias concretas que sean necesarias”), bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, y disponía la coordinación de las sanciones con base al mecanismo del Comité de Estado Mayor, la Resolución 678 (1990), que permitía el uso de la fuerza armada, no contenía referencia alguna al establecimiento de mecanismos de control y, mucho menos, al tan citado comité. Dicho de otro modo, la Resolución 678 (1990) solamente contenía la petición de que los Estados interesados “mantengan periódicamente informado de lo que ocurra” al Consejo de Seguridad.

Por ello, el Consejo de Seguridad no pudo en ningún momento participar directamente en las operaciones militares,<sup>66</sup> ya que su participación venía dada por la supervisión de las mismas a través del Comité de Estado Mayor, y éste no participó en modo alguno en dichas operaciones<sup>67</sup> y,

64 Andrés Sáenz de Santa María, M., “Las Naciones Unidas...”, *cit.*, nota 59, p. 49.

65 Remiro Brotóns, A., *op. cit.*, nota 63, p. 101.

66 El mando de las fuerzas multinacionales se organizó en torno al denominado Comité Nacional Estratégico que se encontraba integrado por el teniente general Khalid Ben Sultan, ministro de defensa de Arabia Saudí, y por el general Norman Schwarzkopf, comandante en jefe del mando central de Estados Unidos de América (CENTCOM), que comandaban respectivamente los grupos de fuerzas árabes y occidentales de la coalición, a través del C3I (estructura común de mando, control, comunicaciones e inteligencia). Asimismo, se constituyó una jefatura centralizada de operaciones navales, bajo la dirección del jefe de la Novena Fuerza Aérea del CENTCOM, y otra de operaciones aéreas, bajo la dirección del comandante de la Séptima Flota.

67 Sánchez Rodríguez, L., “Problemas jurídicos en torno a la guerra del Golfo”, *La Ley*, 1991,

por extensión, el Consejo de Seguridad no pudo centralizar las acciones,<sup>68</sup> pues el canal para ello es el referido comité. Por consiguiente, cabe hablar de una ausencia de control por parte del Consejo de Seguridad del uso de la fuerza armada por parte de la coalición multinacional en el conflicto armado del Golfo. La ausencia del ejercicio de control por parte del Consejo de Seguridad se puso de manifiesto al comprobar que el mismo no se reunió entre el 28 de noviembre de 1990 y el 14 de febrero de 1991, además fue a puerta cerrada en esta última ocasión.<sup>69</sup>

Como advierte Sánchez Rodríguez:

Parece claro que, si se hubiera intentado reavivar el Comité de Estado Mayor en la crisis de Iraq, la Resolución 678 nunca hubiera sido aplicada ni siquiera por los EUA, que jamás permitirían que el comandante en jefe de un contingente armado de 450.000 personas fuera un conjunto de generales representantes de los cinco miembros permanentes. Resultaría difícil pensar que el contingente armado estadounidense estuviese dirigido entre otros por el General en Jefe del Ejército ruso. Además, existen serias dudas de que los Generales del comité fueran a garantizar la aplicación de la carta.<sup>70</sup>

La afirmación contenida en los párrafos anteriores se desprende de lo dicho en relación al Comité de Estado Mayor, esto es, ausencia total del mismo en la participación de las hostilidades, unida a una inexistencia total del Consejo de Seguridad a la hora de centralizar las acciones que implican el uso de la fuerza armada. Como simple botón de muestra de la falta de control de las operaciones militares por parte de Naciones Unidas, es suficiente la declaración del entonces secretario general, Javier Pérez de Cuéllar: “no se conocen las acciones de guerra de los aliados” y

núm. 2.693, p. 4. “En este punto resulta lamentable que la acción colectiva para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales no haya sido llevada hasta sus últimas consecuencias creando un Comité de Estado Mayor al servicio del Consejo de Seguridad para que actuara en el marco de las tareas que la carta prevé”.

68 Con las expresivas afirmaciones de “no controlo a los aliados”, “una guerra de la ONU hubiera sido una guerra que se hubiera decidido dentro del contexto del artículo 42 de la carta, y no es el caso” y “... no es una guerra de la ONU. Es una guerra autorizada por el Consejo de Seguridad. Y es importante establecer este matiz”, Javier Pérez de Cuéllar manifestaba su malestar y, por ende, confirmaba la inexistencia de control alguno por parte del Consejo de Seguridad del desarrollo de las hostilidades. *El País*, 14 de febrero de 1991.

69 El Consejo de Seguridad sólo se ha reunido a puerta cerrada en tres ocasiones: en relación a la cuestión de Oriente Medio —15 de noviembre de 1973—, a Chipre —24 de julio de 1974— y Sahara Occidental —6 de noviembre de 1975—.

70 Sánchez Rodríguez, L., “La reforma de las Naciones...”, *cit.*, nota 5, p. 38.

no se trataba de una guerra de las Naciones Unidas porque el Consejo de Seguridad, a través de sus resoluciones, así lo había decidido, decisión adoptada probablemente para evitar que el Comité de Estado Mayor “interfiera en la acción militar”.<sup>71</sup> Por consiguiente, las operaciones militares no fueron controladas por el Consejo de Seguridad, sino que además se vio obligado, al igual que los Estados miembros de la coalición multinacional, a seguir “lo que dicta el interés de quien soporta el peso fundamental de las operaciones bélicas”.<sup>72</sup> Por tanto, la realidad pone de manifiesto que no se hace ningún esfuerzo para llevar a la práctica los artículos 43 a 47 de la carta.<sup>73</sup>

En esta tesitura, una vez examinada la cuestión relativa al control de las operaciones militares, hay que determinar la incidencia de esta ausencia de control en relación al hecho de que el Consejo de Seguridad se sirviera de las fuerzas armadas de los Estados miembros: ¿implica la ausencia de control la ilegalidad de la Resolución 678 (1990)? Algunos autores han afirmado que la Resolución 678 (1990) se separa de la legalidad de la carta, ya que el Consejo de Seguridad se excede en sus competencias al trasladar funciones que le son propias a los Estados miembros, máxime cuando dicho órgano, en tanto que delegante de dichas funciones, no controló a los Estados delegados en el cumplimiento de las mismas. Según este planteamiento, el Consejo de Seguridad a la hora de adoptar la Resolución 678 (1990) fue más allá de su autoridad y, en consecuencia, al renunciar al control de las medidas vulneró el mínimo irrenunciable que pasa “por asegurar al consejo, en todo caso, el control de las medidas a adoptar, en su contenido y en su materialización”.<sup>74</sup>

71 Javier Pérez de Cuéllar, *El País*, 24 de febrero de 1991.

72 *El País*, 26 de febrero de 1991.

73 En este punto debe mencionarse al Comité de Estado Mayor (artículos 46 y 47), cuya misión principal es la de ayudar al Consejo de Seguridad en la elaboración de los planes para el empleo de la fuerza armada (Resolución 1 (1946) de 25 de enero de 1946). La situación descrita pudo contemplarse durante la crisis y guerra del Golfo Pérsico, pues en momento alguno fueron utilizados por el Consejo de Seguridad los artículos 43 a 46 de la carta, mientras que el artículo 47 fue aplicado en su letra, pero no en su espíritu: en la Resolución 665 (1990), relativa al bloqueo naval, el Consejo de Seguridad pedía que los Estados interesados coordinaran su acción utilizando según correspondiera el mecanismo del Comité de Estado Mayor. Posteriormente, en la crisis de Haití se ha dado un paso más en esta línea, puesto que en la Resolución 940 (1994) no se hace alusión alguna al Comité de Estado Mayor. Parece pues deducirse el intento claro por cuenta de los Estados miembros del Consejo de Seguridad de abandonar definitivamente el esquema previsto en la Carta de Naciones Unidas. Prueba de la afirmación se refleja en la Declaración de los miembros del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992, a propósito del sistema de seguridad colectiva, en la que ni siquiera se sugiere la puesta en práctica o la posibilidad de aplicación de los artículos 43 a 47 de la carta.

74 Andrés Sáenz de Santa María, M., “Réplica: cuestiones...”, *cit.*, nota 60, p. 119.

En relación a la afirmación de que el Consejo de Seguridad, al adoptar la Resolución 678 (1990), fue más allá de su autoridad, al no ejercer el control de las acciones armadas contra Iraq, hay que traer a colación la obligatoriedad por parte del Consejo de Seguridad de constituir el Comité de Estado Mayor y el problema de la validez de los actos *ultra vires* de las resoluciones de las organizaciones internacionales. Respecto a la primera cuestión, el Consejo de Seguridad no tiene la obligación jurídica de hacer efectivas las tareas del Comité de Estado Mayor, pues, según el artículo 47 de la carta, dispone que dicho comité “se establecerá” y, en consecuencia, todo parece indicar que la carta deja en manos del Consejo de Seguridad la decisión al respecto.

En cuanto a la otra cuestión, relacionada con la validez jurídica de los actos *ultra vires* de las organizaciones internacionales, la práctica internacional ha permitido distinguir entre actos *ultra vires* materiales o sustantivos y actos *ultra vires* procedimentales. Los primeros, excepto disposición expresa en contrario, dejan de producir efectos desde el momento en que se ha declarado la nulidad del acto, es decir, los efectos jurídicos del acto *no son ab initio*.<sup>75</sup> Los eventuales vicios de los citados en segundo lugar, siempre que no lleven a una decisión equivocada o a un error judicial, pueden ser convalidados.<sup>76</sup> Además, la práctica internacional también permite sostener la validez de dichos actos cuando tienen su fundamento en un amplio consenso político. Sobre esta base puede señalarse la posible actuación *ultra vires* del Consejo de Seguridad en la Resolución 678 (1990), al omitir voluntariamente el control de las acciones militares contra Iraq, si bien tal actividad queda convalidada por la práctica ulterior al no haberse producido protesta alguna en el seno del Consejo de Seguridad. Asimismo, a la no protesta, cabe sumar otra circunstancia más que parece revalidar la legalidad del uso de la fuerza armada: la Resolución 678 (1990) tiene su fundamento en el amplio consenso político existente en esos momentos.<sup>77</sup> En el contexto concreto de la Resolución 678 (1990)

75 Dictamen sobre la Composition du Comité de la Sécurité Maritime de l'Organisation Intergouvernementale Consultative de la Navigation Maritime (CIJ, *Recueil*, 1969, p. 171). Al respecto, artículo 7.3 del Tratado de la OIT y el artículo 86 de la Convención de Aviación Civil Internacional con relación a la OACI.

76 Dictamen sobre Certaines dépenses des Nations Unies (CIJ, *Recueil*, 1962, p. 168) y Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (CIJ, *Recueil*, 1972, pp. 69 y 70).

77 Lauterpacht, L., “The development of the law of international organization by the decisions of international tribunals”, en *RCADI*, 1976, t. IV, pp. 393 y 394. Sobre el estatus legal de los actos *ultra vires*, véase Osieke, E., “The legal validity of ultra vires decisions of international organizations”, *The American Journal of International Law*, vol. 77, 1983, pp. 239 y ss.

debe afirmarse que la voluntaria ausencia de control por parte del delegante sobre los delegados no implica la ilegalidad de las acciones armadas contra Iraq,<sup>78</sup> pero sí pone de manifiesto que la práctica internacional,<sup>79</sup> resultante de la realidad política, está divorciada de la estipulación jurídica.

### 3. *La nueva práctica: legitimación del uso de la fuerza armada mediante una autorización del Consejo de Seguridad*

En atención a la aplicación de la Resolución 678 (1990), de 28 de noviembre, puede afirmarse que la misma fue el primer paso de una práctica de las Naciones Unidas consistente en *la autorización institucional, mediante una resolución del Consejo de Seguridad, para el uso de la fuerza armada prescindiendo dicho consejo del control de las operaciones militares*. Por consiguiente, a la luz de las circunstancias apuntadas y de la posterior actuación desarrollada, como señala Sánchez Rodríguez, el Consejo de Seguridad se decantó por la utilización de los Estados que cooperan con Kuwait “como meros instrumentos de una acción genuinamente institucional”,<sup>80</sup> ya que dichos países “actúan estrictamente en nombre y por cuenta del Consejo de Seguridad”.<sup>81</sup> En palabras de Boutros Boutros-Ghali:

El concepto de seguridad colectiva consagrado en la carta exige que, si no dan resultado los medios pacíficos, se empleen las medidas previstas en el capítulo VII, si así lo decide el Consejo de Seguridad, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales frente a toda “amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión”. Hasta ahora, el Consejo de Seguridad no ha hecho uso de la más coercitiva de esas medidas: la acción mediante una fuerza militar, prevista en el artículo 42. En la situación que surgió entre el Iraq y Kuwait, el consejo prefirió autorizar a los Estados miembros para que adoptaran medidas en su nombre.<sup>82</sup>

78 La delegación de competencias ha sido conforme a la carta, mientras que la no previsión de un control se presenta como un posible defecto formal susceptible de ser subsanado, y que, en todo caso, el Consejo de Seguridad ha subsanado al no declarar que las acciones armadas contra Iraq fueron en contra de los intereses del delegante.

79 La no actuación del Consejo de Seguridad en determinados casos (por ejemplo, Granada y Panamá), las medidas adoptadas por terceros Estados fuera del seno del Consejo de Seguridad (por ejemplo represalias contra la Argentina —Islas Malvinas— e Irán), etcétera.

80 Sánchez Rodríguez, L., “La invasión de Kuwait...”, *cit.*, nota 30, p. 35.

81 *Idem.*

82 Boutros-Ghali, B., *op. cit.*, nota 16, p. 63.

El 31 de julio de 1994, a través de la Resolución 940 (1994) sobre la crisis haitiana,<sup>83</sup> el Consejo de Seguridad confirmaba dicha práctica en el campo del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales<sup>84</sup> y, una vez más, se dejaba de aplicar hasta sus últimas consecuencias el sistema de seguridad colectiva. Esta práctica fue reconfirmada con la Resolución 1264 (1999), de 15 de septiembre de 1999, relativa a la situación de Timor Oriental.

En atención a esta práctica, la autorización dada por el Consejo de Seguridad no prevé la aplicación de las medidas armadas bajo la autoridad de dicho órgano con la ayuda del Comité de Estado Mayor; esto es, parece que deberemos resignarnos a la “privatización” del uso de la fuerza armada, dejando en manos de los Estados miembros autorizados su utilización discrecional para imponer la paz. Sin embargo, debe tenerse presente que las *autorizaciones* del Consejo de Seguridad contenidas en las resoluciones 678 (1990), 940 (1994) y 1264 (1999) han contado con el asentimiento de los Estados miembros de la organización. En todo caso, no debe olvidarse que, en el supuesto de que la Asamblea General hubiere entendido que el Consejo de Seguridad había violado la legalidad de la carta, cabría la posibilidad de que dicho órgano acudiera ante el Tribunal Internacional de Justicia solicitando, en conformidad con los artículos 96 de la carta<sup>85</sup> y 65 del Estatuto del Tribunal,<sup>86</sup> una opinión consultiva en

83 Esta resolución “merece un comentario especial negativo, porque aun ubicada también en el capítulo VII de la carta, considerando que la situación constituía una amenaza a la paz en la región, resulta sumamente dudosa la pertinencia de esta concepción. A nuestro juicio, el consejo se excedió en su calificación y la resolución 948 da por lo menos muestras de arbitrariedad y de doble estándar. En efecto, por lastimosa y condenable que fuese la situación de los derechos humanos en el país caribeño, no era peor que la existente en muchos otros países, cercanos y lejanos, que no han merecido nunca un trato tan severo de las Naciones Unidas como la autorización del uso de la fuerza”. Pastor Ridruejo, J., *op. cit.*, nota 52, p. 742.

84 Escribe Boutros Boutros-Ghali: “en 1950, el Consejo de Seguridad autorizó a un grupo de Estados miembros, dispuestos a hacerlo, para que llevaran adelante acciones coercitivas en la península de Corea. En 1990 tomó medidas similares en respuesta a la agresión contra Kuwait. Más recientemente, el consejo ha autorizado a determinados grupos de Estados miembros para que llevaran adelante acciones coercitivas, en caso de que fueran necesarias, para crear condiciones que permitieran realizar operaciones de socorro humanitario en Somalia y en Ruanda, y facilitaran el restablecimiento de la democracia en Haití”. Boutros-Ghali, B., *op. cit.*, nota 16, p. 32. Así, a título de ejemplo, en la Resolución 794 (1992), de 3 de diciembre, el Consejo de Seguridad autorizó el uso “de todos los medios necesarios para establecer lo antes posible un ambiente seguro para las operaciones de ayuda humanitaria” en Somalia.

85 “1. La Asamblea General o el Consejo de Seguridad podrán solicitar de la Corte Internacional de Justicia que emita una opinión consultiva sobre cualquier cuestión jurídica”.

86 “1. La Corte podrá emitir opiniones consultivas respecto de cualquier cuestión jurídica, a solicitud de cualquier organismo autorizado para ello por la Carta de las Naciones Unidas, o de acuerdo con las disposiciones de la misma”.

orden a establecer la interpretación exacta de los preceptos de la carta presuntamente transgredidos por el Consejo de Seguridad. Como es notorio, tal posibilidad en ningún momento fue ejercitada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Observa Carrillo Salcedo, al autorizar el Consejo de Seguridad a:

Los Estados que cooperaron con Kuwait a la adopción de medidas proporcionadas para asegurar el cumplimiento de las sanciones económicas contra Iraq (Resolución 665) y a recurrir a todos los medios necesarios a partir del 15 de enero de 1991, si el Iraq persiste en su actitud (Resolución 678), se tiene la impresión de que *no* se procedió a una aplicación estricta del artículo 42 de la carta, esto es, a la aplicación de medidas colectivas armadas bajo la autoridad del Consejo de Seguridad con la ayuda del Comité de Estado Mayor.<sup>87</sup>

Acierta este profesor en su impresión, porque la verdad es que no se aplicó el espíritu del sistema de seguridad colectiva. Las Naciones Unidas fueron utilizadas<sup>88</sup> como una instancia de legitimación, pues la autorización del Consejo de Seguridad legitimó, si bien conforme a la legalidad de la carta, el recurso a la fuerza armada. Desde esta perspectiva, las Naciones Unidas pueden ser consideradas como una instancia de mera legitimación y, como se expondrá seguidamente, dicha consideración ha tenido sus repercusiones en la crisis desencadenada con motivo del incumplimiento por parte de Iraq de sus obligaciones para cumplir su objetivo declarado de restablecer la paz y seguridad internacionales en la región.

Como ha quedado indicado, en la Resolución 665 (1990) el Consejo de Seguridad autorizó a “los Estados miembros que cooperan con el gobierno legítimo de Kuwait y despliegan fuerzas navales en la región a tomar medidas necesarias, según las circunstancias del momento, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, para detener todos los buques mercantes”, es decir, se autoriza el uso de la fuerza en las siguientes circunstancias y condiciones: 1) La autorización es emitida por el Consejo de Seguridad; 2) El ejercicio corresponde a los Estados miembros; 3) Bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, y 4) Utilizando el mecanismo del

87 Carrillo Salcedo, J., *Curso de derecho...*, cit., nota 34, p. 224.

88 Sobre las Naciones Unidas como instrumento del unilateralismo de Estados Unidos de América durante la guerra del Golfo Pérsico, véase Fukuyama, F., “The beginning of foreign policy”, *The New Republic*, 17-24 de agosto de 1992, p. 32.

Comité de Estado Mayor. Así, pues, la Resolución 678 (1990) se separa de este planteamiento inicial, ya que si bien se dan las dos mismas condiciones apuntadas, no concurren las otras dos en tanto que el control del uso de la fuerza armada queda en manos de los Estados de la coalición y el Consejo de Seguridad únicamente recibirá de forma periódica los informes emitidos por dichos Estados.<sup>89</sup>

El resultado de esta nueva práctica significa que el Consejo de Seguridad delega en unos Estados, pues actúan en su nombre y por cuenta de él, la aplicación de las medidas coercitivas colectivas previstas en el artículo 42 de la carta. Empero, la aplicación de tales medidas por dichos Estados no conlleva aparejada que éstas se realicen bajo la autoridad del Consejo de Seguridad y con la utilización del Comité de Estado Mayor previsto en el artículo 47 de la carta. Así, la autorización del Consejo de Seguridad legitima el uso de la fuerza armada aplicada por unos Estados determinados, en tanto que instrumentos de una acción institucional.

Según algunos autores, como Carrillo Salcedo,<sup>90</sup> esta aplicación de las acciones coercitivas no es seguridad colectiva ni uso institucionalizado de la fuerza armada, ya que las Naciones Unidas, en lugar de actuar como una instancia de autoridad internacional, fueron utilizadas por los Estados de la coalición como instancia de legitimación de su decisión de recurrir a la fuerza armada contra Iraq. En parte es cierta esta afirmación. La decisión de “ir a la guerra” ya estaba tomada y el Consejo de Seguridad la legitimó mediante la Resolución 678 (1990), pero a partir de ese

89 Respecto a la guerra del Golfo, debe señalarse que en cuanto a mantener periódicamente informado al Consejo de Seguridad, Estados Unidos de América y sus aliados no cumplieron con esta obligación; en efecto, la información era transmitida al Consejo de Seguridad de forma tardía y, en la mayoría de los casos, incompleta o fugaz. En este sentido, puede comprobarse que lo que ocurrió durante la guerra fue transmitido al Consejo de Seguridad de una manera condicionada por los intereses de los aliados. No obstante, a pesar de este silencio informativo, el Consejo de Seguridad no elevó ninguna protesta. Así, por ejemplo, en el lapso de tiempo precedente al 15 de enero, el Consejo de Seguridad desapareció de la escena política, centrándose la atención internacional tanto en el presidente Bush, padre, como en Sadam Hussein. Contrariamente a lo que pudiera pensarse, el Consejo de Seguridad no demostró ningún interés en permanecer en sesión permanente o continuada ni en celebrar debates sobre la situación existente, quebrando tal circunstancia la lógica subyacente del artículo 28 de la carta: “1. El Consejo de Seguridad será organizado de modo que pueda funcionar continuamente. Con tal fin, cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá en todo momento su representante en la sede de la organización. 2. El Consejo de Seguridad celebrará reuniones periódicas en las cuales cada uno de sus miembros podrá, si lo desea, hacerse representar por un miembro de su Gobierno o por otro representante especialmente designado. 3. El Consejo de Seguridad podrá celebrar reuniones en cualesquiera lugares, fuera de la sede de la organización, que juzgue más apropiados para facilitar sus labores”.

90 Carrillo Salcedo, J., *Curso de derecho...*, cit., nota 34, p. 225.

momento los Estados de la coalición llevan a cabo una acción institucional del uso de la fuerza, si bien no conforme en sentido estricto con el espíritu que intentó instituirse al sistema de seguridad colectiva.

No obstante, como entienden otros autores,<sup>91</sup> la operatividad del sistema de seguridad colectiva no puede quedar supeditada a la firma por los Estados miembros de los convenios especiales del artículo 43 de la carta, pues el capítulo VII quedaría sin sentido. Sobre esta cuestión, Gutiérrez Espada escribe que:

Todos están de acuerdo en que las resoluciones iniciales (resoluciones 660 y ss.) se enmarcan en la estricta aplicación del capítulo VII de la carta, con lo que se revitaliza el sistema mismo de seguridad colectiva. El desacuerdo recae sobre la Resolución 678 (1990), por la que el consejo autorizó a una coalición de Estados a utilizar la fuerza armada; el CdS se implica de esta manera en el uso de la fuerza armada de un modo sólo indirecto, es decir, el consejo delega en ciertos Estados miembros para que éstos, en la gráfica expresión de Weckel, “le saquen las castañas del fuego”.

Es innegable que la carta regula una situación muy concreta: Fuerzas de la ONU, bajo la autoridad y dirección del CdS (con el asesoramiento del Comité de Estado Mayor), son las que ponen en marcha las medidas de carácter armado que se regulan en su artículo 42. La carta no contempló la hipótesis (que, en consecuencia, ni prohíbe ni permite) que se llevó a la práctica en la Guerra del Golfo: fuerzas militares de una coalición de Estados, bajo el mando supremo de un general estadounidense de impronunciable nombre, para desarrollar operaciones bélicas de las que debía “tener al corriente” al consejo.

En principio, por tanto, y estrictamente hablando, no puede ser más cierto que en este caso y en este punto el CdS no aplicó el capítulo VII de la carta tal y como puede leerse en la misma. Pero, claro, la cuestión estriba en que difícilmente dicho capítulo podrá aplicarse en sus estrictos términos, puesto que los presupuestos indispensables para ello —los acuerdos entre los Estados miembros y el Consejo de Seguridad sobre las fuerzas que éstos debían poner a su disposición (artículos 43 y 44), y un Comité de Estado Mayor operativo (artículos 45 y ss.)— nunca existieron. Y ante esta situación, ¿debemos concluir que el CdS no puede ya adoptar medidas coercitivas que impliquen el uso de la fuerza armada?

91 Remiro Brotóns, A. *et al.*, *Derecho internacional*, Madrid, 1997, pp. 939 y 940.

Personalmente me parecería, de llegar a tal, una interpretación *ad absurdum* y, por lo mismo, descartable. Y es, desde luego, pertinente recordar que una interpretación literal del tipo de la apuntada (y descartada), que no obstante fue defendida oficialmente en el CdS (Iraq, Cuba), encontraría el obstáculo de una afirmación explícita del TU, que ciertamente parece escrita para este tema: “no puede sostenerse que, en ausencia de los acuerdos concluidos en virtud del artículo 43, la carta haya dejado impotente al Consejo de Seguridad enfrentado ante una situación de urgencia”.<sup>92</sup>

La conformidad de la autorización concedida a una coalición de Estados para el uso de la fuerza armada, que estableció la Resolución 678 (1990) del consejo, con el espíritu del capítulo VII me parece existente, siendo aceptada incluso por autores que han criticado inmisericordemente dicha resolución. Y es que ¿qué efecto útil tendría dicho capítulo si, sin poderse aplicar su letra, no se considerara legítimo que el consejo pudiera, lo que en definitiva sería *lo menos* (delegar el uso de la fuerza) cuando el texto de la carta le permite *lo más* (emplear directamente la fuerza)?

Es cierto, con todo, y aquí creo que las críticas de algunos son razonables, que el CdS no debió, como Poncio Pilatos hizo, lavarse las manos, renunciando a un estrecho control de las operaciones militares. Obvio es que, en el teatro de operaciones, las medidas precisas serán una exclusiva decisión de los militares, pero sus jefes deben ajustarse (si es que queremos seguir viviendo en un genuino sistema de seguridad colectiva) a las instrucciones (lo más precisas que las circunstancias permitan) del CdS, asesorado por el Comité de Estado Mayor.

De todos modos, la Resolución 678 (1990) ha supuesto y conseguido *en conjunto y desde una consideración teleológica* que el sistema de la carta funcione eficazmente en cuanto a las consecuencias últimas de la agresión (iraquí) y de su final. La reacción de la ONU y del CdS en la Guerra del Golfo marca, nítidamente, el punto álgido de inflexión del proceso de estancamiento, de miseria y fracaso del sistema de seguridad colectiva.<sup>93</sup>

En definitiva, como señala Sánchez Rodríguez,<sup>94</sup> uno de los principales problemas en la aplicación de las medidas previstas por el artículo 42 de la carta es sobre quién recae la responsabilidad de prestar el contingen-

92 Dictamen de 20 de julio de 1962, Asunto sobre algunos gastos de Naciones Unidas, CIJ, *Recueil*, 1962, p. 167.

93 Gutiérrez Espada, C., *op. cit.*, nota 8, pp. 170 y 171.

94 Sánchez Rodríguez, L., “La reforma de las Naciones...”, *cit.*, nota 5, p. 37.

te armado que va a ejecutar la decisión del Consejo de Seguridad. Al respecto, en el Programa de Paz, el secretario general Boutros-Ghali planteó la idea de una fuerza de actuación permanente y rápida en Naciones Unidas.<sup>95</sup>

#### IV. EL USO DE LA FUERZA ARMADA CONTRA IRAQ: LA OPERACIÓN “LIBERTAD IRAQUÍ”

Después de los ataques del 11 de septiembre parecía que había llegado el momento del multilateralismo y la hora de reforzar el papel de las Naciones Unidas:

En un primer momento se abrieron expectativas de cambio en la actitud internacional de Estados Unidos de América: del anterior unilateralismo se pasó a asumir la necesidad de crear una gran coalición internacional, necesariamente heterogénea, y por tanto, integrada por aliados muy diversos con puntos de vista divergentes sobre muchos aspectos.<sup>96</sup>

La realidad era que Estados Unidos de América habrían podido liderar el sistema multilateral, cuyo eje son las Naciones Unidas, frente al terrorismo, pero la verdad es otra muy distinta: la postura estadounidense ha acentuado el unilateralismo exhibido durante los últimos tiempos con el fin de satisfacer sus intereses o combatir las amenazas a su seguridad. La postura adoptada por Estados Unidos de América recuerda el famoso

95 “He llegado a la conclusión de que las Naciones Unidas necesitan considerar seriamente la idea de una fuerza de reacción rápida. Esta fuerza sería la reserva estratégica del Consejo de Seguridad y se desplegaría cuando existiera una necesidad urgente de mantenimiento de la paz. Podría estar constituida por unidades de varios países, cada una de ellas de tamaño similar al de un batallón. Todas las unidades se adiestrarían conforme a las mismas normas, usarían los mismos procedimientos operacionales, contarían con equipo integrado de comunicaciones y participarían en maniobras conjuntas a intervalos periódicos. Estarían basadas en sus países de origen, pero se mantendrían en un estado de disponibilidad elevado. La utilidad del mecanismo dependería, por supuesto, de las garantías que tuviera el Consejo de Seguridad de poder contar efectivamente con esta fuerza en una emergencia. Sería un mecanismo complicado y costoso, pero estoy convencido de que ha llegado el momento de ponerlo en marcha”. Boutros-Ghali, B., *op. cit.*, nota 16, p. 20. En este sentido se pronuncia Birnbaum: “es lamentable que no exista un ejército permanente de Naciones Unidas bajo el control del secretario general. Es más lamentable aún que la composición del Consejo de Seguridad date del intento de 1945 de desarrollar un orden internacional de posguerra”. Birnbaum, N., “¿Está condenada la ONU?”, *El País*, 23 de marzo de 2003.

96 García Pérez, R., “Relaciones transatlánticas. Después del 11-S”, *Política Exterior*, 2002, núm. 86, p. 26.

“*I believe in God and in the American way of life*” con el que respondía Superman a la pregunta de “*What do you believe in?*”.

La operación “Libertad iraquí” iniciada por Estados Unidos de América y sus aliados contra Iraq es una clara muestra del unilateralismo que, a nivel de política internacional, preside la administración Bush. Se trata, como se indica en los apartados siguientes, de una acción unilateral al margen del sistema de seguridad colectiva previsto en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, y que tiene como precedente la actuación de la OTAN con ocasión del conflicto en Kosovo. En fin, cuando comenzó el ataque estadounidense contra Iraq, como admitió Kofi Annan, secretario general de las Naciones Unidas, fue “un día muy triste para las Naciones Unidas”.<sup>97</sup>

### 1. *Un precedente en el ejercicio unilateral del uso de la fuerza armada: la OTAN*

En este punto cabe una referencia respecto a la polémica intervención de la OTAN en Yugoslavia con motivo del conflicto de Kosovo<sup>98</sup> en 1999. El paralelismo es evidente: los dirigentes de la OTAN invocaron para el uso de la fuerza la vigencia de las resoluciones anteriores del Consejo de Seguridad (resoluciones 713, 757, 781, 816, 789, 836 y en especial la 1203 de 24 de octubre de 1998). En el caso que ahora nos ocupa, Estados Unidos de América y sus aliados invocan nuevamente la vigencia de las resoluciones anteriores. En aquel entonces, el resultado fue el ejercicio unilateral —si bien en el marco de una organización internacional de cooperación preferentemente militar— de acciones que implicaban el uso de la fuerza armada contra Serbia.<sup>99</sup>

Ante los profundos desacuerdos existentes en el seno del Consejo de Seguridad en relación a la crisis de Kosovo, en marzo de 1999, *sin contar*

<sup>97</sup> *El Mundo*, 20 de marzo de 2003.

<sup>98</sup> Andrés Sáenz de Santa María, M., “Kosovo: todo por el derecho internacional sin el derecho internacional”, *Meridiano Ceri*, núm. 28, 1999, pp. 4 y ss.; Bermejo Gracia, R., “Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el derecho internacional”, *ADI*, 1999, vol. XV, pp. 59 y ss.; Jiménez Piernas, C., “La intervención armada de la OTAN contra Serbia: peculiaridades y paradojas del ordenamiento internacional”, *Revista de Occidente*, 2001, núms. 236 y 237, pp. 91 y ss.; Remiro Brotóns, A., “¿De la asistencia a la agresión humanitaria?”, *Política Exterior*, mayo-junio de 1999, pp. 17 y ss.; Álvarez López, E., “La intervención militar de la OTAN en la República Federal de Yugoslavia: la legalidad internacional cuestionada”, *RFDUCM*, 1999, núm. 93, pp. 9 y ss.

<sup>99</sup> Escribe Herrero de Miñón que “el derecho internacional ya no existe: ¡saltó por los aires el día en que se bombardeó Kosovo! Aducir valores supraleales para justificarlo dinamitó la legalidad internacional: el ataque a Iraq sólo repite aquello”. *La Vanguardia*, 20 de marzo de 2003.

con el respaldo de ninguna resolución de dicho órgano que fundamentada en el capítulo VII de la carta autorizara el uso de la fuerza armada, las tropas de la OTAN iniciaron una serie de operaciones militares en el territorio de la antigua Yugoslavia que, según dicha organización (“Declaración sobre Kosovo” adoptada en la Reunión de Jefes de Estado y de Gobiernos del Consejo del Atlántico Norte en Washington los días 23 y 24 de abril de 1999), tenían por finalidad poner término a la limpieza étnica llevada a cabo en Kosovo por las autoridades serbias. Esta intervención fue apoyada tanto por la UEO (Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa en Bremen el 10 y 11 de mayo de 1999) como por diferentes Estados (Argentina, Brasil, Gabón, Gambia y Malasia).

La acción de la OTAN en Kosovo, al margen de la carta y basada en la doctrina de la intervención humanitaria entre los iusinternacionalistas: para un sector no es conforme al derecho internacional y comportó una violación del mismo, mientras que otro entiende su licitud por varios motivos: 1) El TIJ declaró en el *Asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* que las normas que regulan el uso de la fuerza no se encuentran sólo en la carta; 2) La intervención viene propiciada por el “nuevo concepto estratégico” que, adoptado por la OTAN en la citada Reunión de Washington, implica la extensión de su ámbito de acción más allá de la dimensión atlántica y la posibilidad de emprender acciones contra Estados, que no están en conflicto con ningún miembro de la organización, para resolver crisis; y 3) La OTAN ya ha intervenido con anterioridad *out of area* (en el territorio de la ex-Yugoslavia en 1992), si bien bajo la cobertura de diferentes resoluciones del Consejo de Seguridad (713, 757, 781, 816, 789 y 836), especialmente la 1203 de 24 de octubre de 1998.

En contra de esta postura, cabe sostener que la intervención de la OTAN no estaba respaldada por ninguna resolución del Consejo de Seguridad, comportando tal acción una violación del derecho internacional, ya que, como sostiene Pastor Ridruejo, la argumentada finalidad humanitaria —poner término a las violaciones graves, masivas y sistemáticas de los derechos humanos de los albaneses en Kosovo— no sólo no constituía “una causa suficiente de justificación o de exclusión de responsabilidad”, sino que además:

La acción unilateral de la OTAN... constituye un mal precedente, contrario por supuesto al derecho internacional, y ello aunque no se tuviesen en

cuenta la hecatombe humanitaria que desencadenó y las infracciones del derecho internacional humanitario que propició. El hecho de prescindir del Consejo de Seguridad para desencadenar una intervención armada ha rebajado, aún más si cabe, la autoridad y credibilidad de las Naciones Unidas en el cumplimiento de su función capital, que es el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Y pese a sus deficiencias de todo tipo, particularmente en el campo del mantenimiento de la paz, hay que afirmar que la organización mundial sigue siendo necesaria.<sup>100</sup>

En definitiva, a pesar de que posteriormente la situación se “formalizó” en el seno del Consejo de Seguridad (Resolución 1244 (1999)), la actuación de la OTAN se realizó al margen de la Carta de las Naciones Unidas y, por consiguiente, la misma es susceptible de ser calificada como ilegal y no conforme al derecho internacional, aunque pueda ser considerada legítima en un plano moral por las circunstancias excepcionales en que se llevó a cabo.<sup>101</sup>

Por otra parte, la intervención armada de la OTAN ha sido señalada como un posible precedente para la creación de una norma consuetudinaria tendente a posibilitar estas intervenciones por razones humanitarias, es decir, el origen de una nueva excepción a la prohibición del uso de la fuerza armada. En todo caso, para Cassese,<sup>102</sup> tal intervención humanitaria requeriría: la violación grave, masiva y sistemática de los derechos humanos; el no cumplimiento de la exigencia por parte del Consejo de Seguridad de poner fin a tal situación; el fracaso de los intentos de solución diplomática; la acción armada debería ser llevada a cabo por un conjunto de Estados y, por último, la mayoría de los miembros de las Naciones Unidas no deben oponerse a tal acción. Ahora bien, esta posibilidad —apuntada a raíz de la intervención de la OTAN— carece de fundamento jurídico y no puede sostenerse que constituya.

El punto de arranque de una costumbre internacional que, una vez cristalizada o consolidada, permitiese intervenciones armadas unilaterales, individuales o colectivas, para erradicar situaciones de violaciones graves, masivas y persistentes de los derechos humanos... porque... no se ha producido

100 Pastor Ridruejo, J., *op. cit.*, nota 52, pp. 285 y 743.

101 Simma, B., “NATO, the UN and the use of force: legal aspects”, *EJIL*, 1999, núm. 1, pp. 21 y 22.

102 Cassese, A., “Ex inuria ius oritur: are we moving towards international legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community?”, *op. cit.*, nota anterior, pp. 29 y 30.

la aquiescencia necesaria, es decir, la aceptación general, explícita o implícita, de la comunidad internacional en su conjunto.<sup>103</sup>

Empero, como indican González Campos, Sánchez Rodríguez y Andrés Sáenz de Santa María, no estaría de más el “buscar fórmulas que permitan actuar en casos en los que se produzcan violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos humanos”.<sup>104</sup>

## 2. *El unilateralismo de Estados Unidos de América y el uso de la fuerza armada contra Iraq*

Escribe Vargas Llosa que:

Las razones esgrimidas por Washington para justificar una acción armada contra Iraq son débiles e insuficientes, y dejan siempre flotando en el aire la sensación de que Iraq y Sadam Hussein han sido elegidos, entre otros dictadorzuelos y tiranías, más para llevar a cabo un escarmiento ejemplar que desagrarie psicológica y moralmente a Estados Unidos de América de los horrendos atentados, la humillación y los miles de muertos del 11 de septiembre, que por las causas que expusieron ante el Consejo de Seguridad el presidente Bush y el general Powell al pedir a la comunidad de naciones su apoyo para la guerra.<sup>105</sup>

Y, en palabras del ex-presidente Carter:

En Washington ya no se menciona a Osama Bin Laden, y la acumulación de declaraciones públicas sobre su red terrorista internacional se limita fundamentalmente a acusaciones aún no demostradas sobre sus conexiones con Iraq. El compromiso y la prioridad internacional de lucha contra el terrorismo generados después del 11 de septiembre han disminuido en intensidad en tanto Iraq se ha convertido en la obsesión primordial de los dirigentes políticos.<sup>106</sup>

Como quedó patente en las semanas anteriores al uso de la fuerza armada contra Iraq, las razones se fueron modificando —a conveniencia de la administración Bush—<sup>107</sup> con el transcurso del tiempo: primero la co-

103 Pastor Ridruejo, J., *op. cit.*, nota 52, p. 743.

104 González Campos, J. *et al.*, *op. cit.*, nota 32, pp. 921 y 922.

105 Vargas Llosa, M., “Los desastres de la guerra”, *El País*, 16 de febrero de 2003.

106 Carter, J., “Una alternativa a la guerra”, *La Vanguardia*, 12 de febrero de 2003.

107 “Entre el sinfín de motivos que se atribuyen a la insistencia de George W. Bush en iniciar la

nexión de Iraq con el terrorismo islámico internacional, después la imperiosa necesidad del desarme iraquí<sup>108</sup> y, por último, el restablecimiento de la democracia en la región. En fin, escribe Peces-Barba Martínez que “la decisión de derribar a Saddam Hussein hay que contemplarla y valorarla en este contexto de arrogancia, de autismo y de voluntad de hegemonía sin límites de un país que fue decisivo para la construcción de la democracia y para la instauración del orden internacional de Naciones Unidas”.<sup>109</sup>

En un documento estratégico de seguridad nacional estadounidense de agosto de 1991 se proclamaba lo siguiente: “tenemos al alcance de nuestra mano una extraordinaria posibilidad que pocas generaciones han disfrutado: edificar un nuevo sistema internacional conforme con nuestros propios valores e ideales”,<sup>110</sup> y en un borrador sobre seguridad nacional (*Defence policy guidance*), elaborado en marzo de 1992 por las autoridades estadounidenses, se contenía el siguiente pasaje: Estados Unidos de América “debe estar en posición de actuar en forma independiente cuando no se logre impulsar la acción colectiva”.<sup>111</sup> Las afirmaciones contenidas en estos dos documentos han pasado de la teoría a la práctica con motivo de la actual crisis; esto es, la diplomacia de Estados Unidos de América ha fracasado en su intento de liderar una acción colectiva legitimada por el Consejo de Seguridad<sup>112</sup> y, por consiguiente, ha decidido

guerra contra Iraq, desde un complejo *John Wayne* a la voracidad de su administración por el petróleo, uno de los que postulan en el Departamento de Estado y en el *Foreign Office* británico es el siguiente: que hay que dar ejemplo con Saddam Hussein. Que hay que animar a otros países con pretensiones de incorporarse a las filas del *eje del mal*. Que hay que hacerles ver las consecuencias de ponerse a fabricar armas de destrucción masiva”. Carlin, J., “Las armas de destrucción masiva como garantía”, *El País*, 24 de marzo de 2003.

108 Sostiene Walter Laqueur, director del Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos de Washington, que “Estados Unidos de América ha cometido errores, ha mezclado en el debate público los factores del terrorismo y de las armas de destrucción masiva. Ambos constituyen graves peligros y no había necesidad alguna de hacer un coctel con ellos”. Laqueur, W., “Guerra”, *La Vanguardia*, 21 de marzo de 2003.

109 Peces-Barba Martínez, G., “La guerra: un golpe de Estado interno”, *El País*, 21 de marzo de 2003. En palabras de Chomsky: “el temor del gobierno estadounidense no se deriva sólo de esta invasión, sino de los antecedentes de los que surge: una determinación declarada de gobernar el mundo por la fuerza, única dimensión en que es hegemónica la potencia estadounidense, y de asegurarse de que no surgirá ningún desafío a su dominio. Se declararán, pues, guerras preventivas a voluntad”. Chomsky, N., “Graves preocupaciones”, *La Vanguardia*, 22 de marzo de 2003.

110 *National Security Strategy of the United States*, agosto de 1991, p. V.

111 Citado en Remiro Brotons, A., *Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional*, Madrid, 1996, p. 183.

112 El signo más evidente de este fracaso es la retirada del proyecto de resolución que pretendía

actuar de forma independiente<sup>113</sup> y llevar a cabo una acción unilateral del uso de la fuerza armada.<sup>114</sup>

Afirmaciones como la del secretario de Estado, Colin Powell, de que la solución al conflicto “está muy lejos de tener una solución pacífica” y “está claro lo que tenemos que hacer de ahora en adelante”,<sup>115</sup> o la declaración de Andrew Card, secretario general de la Casa Blanca, al sostener que “para actuar contra Iraq, los Estados Unidos de América no necesitan ningún permiso de la ONU”,<sup>116</sup> resaltan el unilateralismo proclamado por las autoridades estadounidenses y su deseo de hacer realidad el conflicto armado contra Iraq.<sup>117</sup>

presentarse ante el Consejo de Seguridad, pues estaba condenada al fracaso como consecuencia del ejercicio del derecho de veto por parte de Francia “en cualquier circunstancia”. Ante esta situación, el secretario de Estado estadounidense, Colin Powell, declaró que su gobierno nunca consideró necesaria una nueva resolución para legalizar la guerra. *El País*, 18 de marzo de 2003.

113 Según Goodby, ex embajador de Estados Unidos de América y profesor de la Universidad de Stanford, “la Administración Bush está llevando a cabo una política exterior basada en los compromisos de conveniencia. Carece del sentido de interdependencia y adaptación, esencial para la vida en cualquier comunidad”. Goodby, J., “La comunidad euroatlántica”, *La Vanguardia*, 16 de marzo de 2003.

114 En palabras críticas de Joschka Fischer, ministro de asuntos exteriores alemán, “las decisiones de una única potencia no pueden sustituir las estructuras de seguridad colectiva”, *La Vanguardia*, 21 de marzo de 2003.

115 <http://www.radiociudad.islagrande.cu/Dic%202/d20afirm.htm>. El 10 de febrero publicaba, en *The Washington Post*, el ex secretario de Estado estadounidense Henry Kissinger un artículo en el que afirmaba que “si la crisis termina sin un cambio de régimen en Bagdad, si EUA envía 200.000 soldados a la región y luego se retira sin haber logrado nada más que una nebulosa contención de un régimen que ha violado las resoluciones de la ONU durante más de un decenio, la credibilidad de la potencia estadounidense en la guerra contra el terrorismo y los asuntos internacionales quedará dañada de forma grave, tal vez irreparable”.

116 <http://www.wreben.org/imperio/ramonet30102.htm>. Al respecto, es muy elocuente el artículo de Richard Perle, director del Consejo de Defensa de Estados Unidos de América, grupo que asesora al Pentágono, titulado “Gracias a Dios que Naciones Unidas ha muerto”, *El Mundo*, 22 de marzo de 2003: “Lo que ha inclinado la balanza de la opinión sobre esta guerra es la idea de que sólo el Consejo de Seguridad de la ONU puede legitimar el uso de la fuerza. Da igual que las tropas se empleen únicamente para poner en vigor las exigencias de la propia ONU. No basta una coalición de democracias liberales dispuestas a intervenir. Si cualquier institución o coalición que no sea el Consejo de Seguridad de la ONU emplea la fuerza, incluso como último recurso, no prevalecerá el derecho internacional, sino la anarquía, y se destruirán todas las esperanzas de un orden mundial. Esta es una idea peligrosamente errónea que conduce inexorablemente a poner importantes decisiones morales, e incluso existenciales y político-militares, en manos de países como Siria, Camerún, Angola, Rusia, China y Francia”. Asimismo, Perle ha afirmado que “había pasado ya la época en que la ONU se ocupaba de cuestiones de seguridad y que era necesario reformarla y reducir su función, limitándola a asuntos como salud, mantenimiento de la paz y misiones humanitarias”. *El País*, 24 de marzo de 2003.

117 Escribe Schwartz: “Estados Unidos de América se dispone a defender otra vez las libertades y los derechos humanos en el mundo; como lo hizo en el pasado en dos guerras mundiales, una

Se está en presencia de una decisión de recurrir a la fuerza armada adoptada fuera de las Naciones Unidas.<sup>118</sup> Son Estados Unidos de América y sus aliados, y no las Naciones Unidas,<sup>119</sup> los que quieren llevar a cabo una acción armada contra Iraq.

La decisión ha sido adoptada al margen del Consejo de Seguridad y por tanto, como escribe Friedman, “la de Iraq es una guerra libremente elegida”<sup>120</sup> e “inevitable [porque] no tiene en realidad objetivos confesables. EUA siente la necesidad de meterse en guerra, de manera reiterada, para restablecer su capacidad de disuasión, desestabilizada por el 11 de septiembre”.<sup>121</sup>

En un discurso prebélico dirigido a la nación, el presidente Bush declaró que:

Estados Unidos de América, Gran Bretaña y España continuarán trabajando con miembros del Consejo de Seguridad de la ONU para afrontar este común peligro. Hemos visto demasiados ejemplos en el pasado, desde Bosnia hasta Ruanda y Kosovo, donde el fracaso del Consejo de Seguridad de actuar decisivamente ha llevado a la tragedia. Y hemos de reconocer que algunas amenazas son tan graves, y las posibles consecuencias tan terribles, que deben ser eliminadas, incluso si se hace necesaria la fuerza militar.<sup>122</sup>

Este texto merece una puntualización que el presidente estadounidense parece obviar: las organizaciones internacionales son la proyección institucional de la estructura de yuxtaposición de Estados, dependiendo su iniciativa y actuación de la voluntad de los Estados miembros.<sup>123</sup>

guerra fría, una intervención en Kosovo (sin apoyo del Consejo de Seguridad de la ONU) y otra en Afganistán, ahora se dispone a proseguir la lucha contra el terrorismo internacional”. Schwartz, P., “La guerra, esta vez”, *La Vanguardia*, 12 de marzo de 2003. Huelgan comentarios.

118 En este sentido, el portavoz del ministerio de asuntos exteriores de China, Kong Quan, ha declarado que “la acción militar contra Iraq, llevada a cabo a pesar de la oposición de la mayoría de los países y la gente de todo el mundo, e ignorando al Consejo de Seguridad de la ONU, viola la Carta de las Naciones Unidas y los principios básicos de las leyes internacionales”. *El País*, 21 de marzo de 2003.

119 Como afirma Jacques Chirac: “el marco de la ONU es el único legítimo para construir la paz, en Iraq y en todas partes”. *La Vanguardia*, 21 de marzo de 2003.

120 *El País*, 11 de marzo de 2003.

121 July, S., “La guerra americana”, *El Mundo*, 20 de marzo de 2003.

122 *La Vanguardia*, 16 de marzo de 2003.

123 Merle, M., *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, 1991, p. 315.

A colación de este planteamiento, Sánchez Rodríguez escribe que:

Es notorio que la Organización de las Naciones Unidas es quizá la institución internacional más demoledoramente criticada, y sin embargo se olvida con frecuencia una consideración que estimo indispensable recordar y es que la voluntad y la actuación de la organización no es otra cosa que la suma de las voluntades de los Estados miembros. La organización es lo que es, para bien o para mal, porque los Estados miembros quieren que sea así.<sup>124</sup>

En fin, sobre esta cuestión es muy ilustrativo el pasaje descrito por el ex-presidente Nixon:

Algunos de los diplomáticos más capaces del mundo representan a sus países en la ONU. No podrían tener una misión más frustrante. Pueden hablar de todo y no pueden hacer nada de nada. Merecen nuestro respeto y nuestra simpatía. Pero Estados Unidos de América no ha de someter asuntos que afecten a sus intereses a un cuerpo tan cargado de prejuicios en contra nuestra.<sup>125</sup>

El unilateralismo de la administración Bush alcanza su grado máximo cuando, al margen del Consejo de Seguridad, anunció el ultimátum de 48 horas<sup>126</sup> para que el presidente iraquí y sus hijos abandonaran el país y, de esta manera, evitar el uso de la fuerza armada;<sup>127</sup> es decir, ya no se conforma con el desarme iraquí —obligación impuesta por las Naciones Unidas—, sino que va mucho más allá, e impone el cambio de régimen político en un Estado soberano<sup>128</sup> (la Resolución 1441 (2002) no pide el cambio de régimen de Iraq).

124 Sánchez Rodríguez, L., “La reforma de las Naciones...”, *cit.*, nota 5, p. 25.

125 Nixon, R., *1999 victoria sin guerra*, Barcelona, 1989, p. 16.

126 Al respecto, el presidente de Francia, Jacques Chirac, afirmó que “los Estados Unidos de América acaban de lanzar un ultimátum a Iraq. Tanto si se trata del desarmamento necesario de Iraq o del cambio deseable de régimen en este país, no hay ninguna justificación para una decisión unilateral de recurrir a la guerra”. *Avui*, 19 de marzo de 2003.

127 Según palabras del presidente Bush en su mensaje televisado la madrugada —española— del día 18 de marzo, “Tras décadas de engaños y crueldad, esto ha llegado a su fin. Saddam Hussein y sus hijos deben salir de Iraq en 48 horas. Su negativa a hacerlo originará un conflicto militar que comenzará cuando nosotros lo determinemos”.

128 Como sostiene el arabista Martínez Montavez, “han repetido hasta la saciedad, en todos los tonos y a todos los niveles, con todos los registros e intenciones, que su propósito irrenunciable y determinante es el desarme de Iraq; precisemos, porque los belicistas en esto son rotundamente precisadores, hasta la obsesión: el desarme del régimen de Saddam Hussein. Y no es verdad, nos están engañando, lo que quieren es la ocupación del país; instalándose en él por largo tiempo, gestionarlo

En otras palabras, Estados Unidos de América ha usurpado funciones propias del Consejo de Seguridad, ya que es él quien decide que Iraq no ha cumplido sus obligaciones, asimismo dispone un plazo —ultimátum— para el cumplimiento de tales obligaciones, y finalmente, sin la cobertura legal de una resolución del Consejo de Seguridad, decide el uso de la fuerza armada contra Iraq, a pesar de que el secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, había advertido que “si Estados Unidos de América actuara fuera del Consejo de Seguridad y emprendiera una acción militar, no estaría actuando en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas” y, en todo caso, “si los miembros del Consejo de Seguridad fallan en la búsqueda de una posición común y se actúa sin la autoridad del Consejo de Seguridad, la legitimidad y soporte de esa acción será seriamente perjudicial”.<sup>129</sup>

La intervención militar contra Iraq es unilateral y, como se analizará en el próximo apartado, al margen del sistema de seguridad colectiva

por completo y a su gusto en todos los órdenes: económica, política, geoestratégicamente”. Martínez Montavez, P., “Además del desarme, quieren la ocupación”, *El Mundo*, 20 de marzo de 2003. Según Joschka Fischer, ministro alemán de asuntos exteriores, “debemos dejar claro que en las actuales circunstancias, una intervención no tiene ninguna credibilidad. No hay base en la Carta de Naciones Unidas para justificar un cambio de régimen por la fuerza”, *El País*, 20 de marzo de 2003. Por otra parte, como observa la socióloga Martín Muñoz, “la política americana con respecto a la democracia y los derechos humanos en Iraq y Oriente próximo carece de toda credibilidad: EUA continuó dando apoyo militar, económico y diplomático a Saddam Hussein en los momentos en que cometió las peores violaciones de los derechos humanos; y la actual política estadounidense se basa en reprochar al régimen iraquí sus violaciones, mientras apoya a otros regímenes de la región que violan de manera intensiva los derechos humanos (y no piensan sólo en las dictaduras árabes, sino también en Israel). Todo ello pone profundamente en duda la existencia de un plan convincente sobre lo que EUA va a hacer tras la invasión militar”. Además, según la profesora Martín Muñoz, resulta pueril tratar de defender que el “cambio de régimen en Iraq resolverá dicho problema [el desarme iraquí]. Aquellos que dicen que ningún régimen iraquí haría lo mismo que Saddam Hussein e incluso pretenden creerse que lo que va a venir va a ser un régimen democrático bajo palio estadounidense, deberían reconsiderar su opinión, porque la cuestión de las armas en Oriente próximo sobrepasa la divisoria entre dictadura o democracia ¿Por qué un Iraq democrático iba a tener menos necesidad de armas de destrucción masiva que un gobierno elegido democráticamente en Israel?”. Martín Muñoz, G., “El uso oportunisto de Saddam y el silencio cómplice”, *El País*, 21 de marzo de 2003.

<sup>129</sup> *El País*, 11 de marzo de 2003.

previsto en la Carta de las Naciones Unidas, siendo calificada desde diferentes sectores como inmoral,<sup>130</sup> injustificada,<sup>131</sup> ilegítima<sup>132</sup> e ilegal.<sup>133</sup>

No es extraño, pues, que en el seno de la Unión Europea, durante la reunión de los líderes políticos de “Los quince” en Bruselas, el primer ministro británico, Tony Blair, dejara vislumbrar la iniciativa británico-estadounidense de una resolución del Consejo de Seguridad para la posguerra en Iraq; resolución que, en palabras críticas del presidente francés, Jacques Chirac, sería “una forma de legitimar *a posteriori* una intervención militar”,<sup>134</sup> tal como sucedió en el conflicto de Kosovo con la Resolución 1244 (1999). Por otra parte, esta actuación unilateral de Estados Unidos de América contra Iraq, al margen de la legalidad internacional, “sienta

130 Vidal-Folch afirma su inmoralidad sobre la base de seis circunstancias, a saber: no ha sido autorizada por la autoridad competente (el Consejo de Seguridad); no existe una justa causa, sino más bien unas causas injustas (como por ejemplo, gobernar a otros contra su voluntad con el pretexto de que es bueno para ellos); no hay una recta intención (el doble rasero: Israel ha incumplido 64 resoluciones de las Naciones Unidas); que el mal que siempre genera una guerra no sea inútil (está por ver) y la proporcionalidad en los medios de combate que se plasme en un respeto a los inocentes. Vidal-Folch, X., “Esta guerra es inmoral”, *El País*, 20 de marzo de 2003.

131 Tras el ataque contra Iraq, el presidente de Rusia, Vladimir Putin, afirmó que se trataba de “una acción militar que no puede ser justificada por nada” contra un país “que no representaba ningún peligro internacional” y, por consiguiente, se “trata de un gran error político” que “amenaza con destruir el sistema de seguridad internacional existente”. Además, “ningún país del mundo se podrá sentir seguro si se permite que el derecho internacional sea sustituido por la ley del puño, a tenor de la que el fuerte siempre tiene razón, tiene derecho a todo y no está restringido por nada al elegir los medios para sus fines”. *El País*, 21 de marzo de 2003. Al respecto, el historiador Garton Ash describe la idea rumsfeldiana (Donald Rumsfeld) de la crisis: “Estados Unidos de América tiene razón porque tiene poder. Tiene razón porque es Estados Unidos de América. El país estadounidense es... la única hiperpotencia. La tierra de la libertad está siendo atacada por el terrorismo internacional... Y tiene la obligación de defenderse. Además, al final, extenderá la democracia a lugares como Iraq, de forma que hará que el mundo sea un lugar mejor. Si hay aliados que quieran ayudar, estupendo. Si no...”. Garton Ash, T., “Tras la tormenta de arena”, *El País*, 21 de marzo de 2003.

132 Los 22 países de la Liga Árabe, reunidos en El Cairo, condenaron la invasión de Iraq y en el comunicado final calificaron la intervención de Estados Unidos de América de ilegítima. Sobre la ilegitimidad, véase el artículo del expresidente de Portugal: Soares, Mario, “Una guerra ilegítima”, *La Vanguardia*, 23 de marzo de 2003.

133 El día 21 de marzo, el ministro de asuntos exteriores ruso, Igor Ivanov, tras declarar que la operación militar en Iraq “es una acción ilegal que no tiene ninguna base jurídica” (*La Vanguardia*, 22 de marzo de 2003), anunció en su comparecencia ante la Duma que la diplomacia rusa había formulado una propuesta formal ante la ONU en la que se cuestiona la legalidad de la guerra: “hemos planteado junto con otros Estados esta cuestión ante los servicios jurídicos de la ONU. Si el Consejo de Seguridad califica la acción de Estados Unidos de América de agresión, entonces serán tomadas las medidas correspondientes. Sin una resolución correspondiente del Consejo de Seguridad de la ONU, la ocupación es el resultado de un recurso ilegal a la fuerza contra la integridad territorial y la independencia política de Iraq”. *El Mundo*, 22 de marzo de 2003.

134 El presidente francés, tras mostrarse no partidario de esta resolución, apuntó que ahora debe “recuperarse la legalidad internacional de la que desgraciadamente se ha salido porque la guerra no fue aprobada por el Consejo de Seguridad”. *El País*, 22 de marzo de 2003.

un precedente peligroso para el futuro: que haya prevalecido la guerra preventiva y la irrelevancia de la ONU puede ser ejemplo para acciones similares de potencias emergentes y regionales”.<sup>135</sup>

Este unilateralismo viene fomentado por la nueva práctica en el ejercicio del uso de la fuerza armada previsto en el capítulo VII de la carta. En primer lugar, los Estados pueden decidir al margen de las Naciones Unidas el recurso a la fuerza armada y luego intentar que el Consejo de Seguridad legitime ésta mediante su autorización (recuérdese: las Naciones Unidas como instancia legitimadora). En segundo, la práctica actual deja en manos de los Estados la conducción de las operaciones militares, pues no se realiza bajo la autoridad del Consejo de Seguridad ni se utiliza el mecanismo del Comité de Estado Mayor. Por consiguiente, como puede advertirse, se trata de una práctica que fomenta el unilateralismo en tanto que concede “un margen excesivo al libre despliegue de intereses particulares estatales de poder político y económico”.<sup>136</sup>

En definitiva, la postura de Estados Unidos de América —su unilateralismo—<sup>137</sup> ha provocado la aparición de discrepancias entre los diferentes Estados y, especialmente, en el seno del Consejo de Seguridad<sup>138</sup> (Francia,<sup>139</sup> China y Rusia), de la OTAN (Francia, Alemania y Bélgica) y la Unión Europea,<sup>140</sup> poniendo en duda la retórica antiterrorista de las autoridades estadounidenses<sup>141</sup> y haciendo pensar que bajo la misma se en-

135 Nadal, C., “Un peligroso precedente”, *La Vanguardia*, 23 de marzo de 2003.

136 Pastor Ridruejo, J., *op. cit.*, nota 52, p. 740.

137 En todo caso, tal como advierte Joseph Nye, subsecretario de defensa con la administración Clinton, “el poder no se puede considerar homogeneizado por el dominio militar” y, como ejemplo, escribe que “Roma no sucumbió por el auge de un nuevo imperio, sino debido a la decadencia interna”. Nye, P., “EUA no puede lograr unilateralmente sus objetivos”, *El País*, 24 de marzo de 2003.

138 En palabras del ex presidente Bill Clinton: “desgraciadamente, el Consejo [de Seguridad] tras la [resolución] 1441 se ha resquebrajado. Saddam ha destruido algunos misiles, pero fuera de eso, ha hecho sólo lo que cree necesario para mantener a la ONU dividida en el uso de la fuerza”. *La Vanguardia*, 19 de marzo de 2003.

139 Enfrentado a la hipótesis de una intervención unilateral de Estados Unidos de América y sus aliados, el presidente de la república francesa, Jacques Chirac, declaró que sería “un precedente muy peligroso”. *La Vanguardia*, 11 de marzo de 2003.

140 Tras el ataque a Iraq, los 15 líderes de la Unión Europea reunidos en Bruselas reconocieron su incapacidad para superar el cisma que sufren y se limitaron a suscribir unos acuerdos mínimos para intentar recomponer la fractura existente en su seno.

141 La periodista del *The New York Times*, Maureen Down, escribió que en esta guerra Estados Unidos de América no iba a bombardear a quien le atacó (Ossama Bin Laden), a quien le intercepta los aviones (Corea del Norte), a quien contribuyó a financiar el 11 de septiembre (Arabia Saudí), a quien esconde a Ossama y sus cómplices (Pakistán) o a países con experiencia probada de ser anfitriones de terroristas (Irán, Libano y Siria). También el profesor de Princeton, Paul Krugman, se pregunta “¿necesito señalar que es Corea del Norte, no Irak, el claro peligro actual? el programa nuclear

cubren otros intereses de carácter partidista. La administración Bush ha embarcado a la humanidad en una nueva guerra que, a todas luces, es innecesaria ya que “Iraq no representa hoy una amenaza inminente que justifique una guerra”,<sup>142</sup> pues como recuerda el primer principio que proclama la encíclica de Juan XXIII *Paz en la Tierra* —por cierto, el 11 de abril del presente año se celebró el cuarenta aniversario de su publicación— “resulta absurdo en nuestra época... que la guerra sea todavía un medio apto para reparar los derechos violados”.

### 3. *Las polémicas bases legales del uso de la fuerza armada contra Iraq: la Resolución 1441 (2002) y la vigencia de la Resolución 678 (1990)*

En la Resolución 1441 (2002), de 8 de noviembre, aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4644 sesión, y actuando en virtud del capítulo VII, dicho consejo:

Decide que Iraq ha incurrido y sigue incurriendo en violación grave de sus obligaciones con arreglo a las resoluciones en la materia, entre ellas la Resolución 687 (1991), en particular al no cooperar con los inspectores de las Naciones Unidas y con el OIEA y no llevar a cabo las medidas previstas en los párrafos 8 a 13 de la Resolución 687 (1991) [...párrafo 1 y, por esto,] decide... conceder al Iraq, en virtud de la presente resolución, una última oportunidad de cumplir sus obligaciones en materia de desarme con arreglo a las resoluciones pertinentes del consejo [...párrafo 2; además,] el hecho de que el Iraq deje en cualquier momento de cumplir la presente resolución y de cooperar plenamente en su aplicación constituirán una nueva violación grave de las obligaciones del Iraq [párrafo 4].

de Kim Jong no es ni un rumor ni una falsificación: es una incipiente cadena de montaje de bombas. Pero el gobierno insiste en que ésa es una mera crisis regional y se niega incluso a hablar con Kim”. Krugman, P., “Bush y el motín del Caine”, *El País*, 18 de marzo de 2003. Así, “en otras palabras, existen motivos objetivos para desembarazarse definitivamente de Saddam Hussein, pero derrotar al terrorismo internacional no es uno de ellos”. Hernández Puértolas, J., “El motivo oficial”, *La Vanguardia*, 17 de marzo de 2003.

142 Asimismo, el presidente francés, Jacques Chirac, añade que “fiel al espíritu de la Carta de las Naciones Unidas, que es nuestra ley común, Francia considera que el recurso a la fuerza es el último recurso, una vez agotadas todas las otras opciones. La posición de Francia es compartida por la gran mayoría de la comunidad internacional. Los últimos debates han demostrado claramente que el Consejo de Seguridad no estaba dispuesto, en las presentes circunstancias, a avalar un camino precipitado a la guerra”. *La Vanguardia*, 19 de marzo de 2003. En este mismo sentido, el canciller alemán, Gerhard Schroder, declaró que “mi pregunta era y es: ¿justifica la amenaza que representa el dictador iraquí el uso de la guerra?... Mi respuesta era y es: ¡No!”. *La Vanguardia*, 19 de marzo de 2003.

En consecuencia, el Consejo de Seguridad “*recuerda*, en este contexto, que ha advertido reiteradamente al Iraq que, de seguir infringiendo sus obligaciones, se expondrá a graves consecuencias” (párrafo 13) y, de esta forma, la citada resolución se presenta como un triunfo más del unilateralismo practicado desde la Casa Blanca.<sup>143</sup>

El texto contenido en la resolución es objeto de polémica. Así, las autoridades estadounidenses y sus aliados lo interpretan como una autorización para la intervención militar,<sup>144</sup> mientras que Alemania, Rusia<sup>145</sup> y Francia<sup>146</sup> entienden que es el punto de partida de un proceso posterior en las Naciones Unidas.<sup>147</sup> Como señala el director del Instituto Francés de Relaciones Internacionales, Thierry de Montbrial, “ambos bandos han considerado la Resolución 1441 como una victoria propia”.<sup>148</sup>

En la comentada resolución, el Consejo de Seguridad constata los siguientes extremos: 1) Que Iraq ha violado y sigue violando las obligaciones contraídas en virtud de las resoluciones anteriores en la materia; 2) Que esta resolución es la última oportunidad para demostrar su buena fe y cumplir sus obligaciones en materia de desarme; 3) Que si Iraq no coopera plenamente en la ejecución de esta resolución, nuevamente incurrirá en una violación grave de sus obligaciones, y 4) Que si Iraq persiste en el incumplimiento de sus obligaciones “se expondrá a graves consecuencias”.

La frase “se expondrá a graves consecuencias” (párrafo 13) unida a la de que la Resolución 1441 (2002) concede “una última oportunidad” (párrafo 2), y todo esto en el marco del capítulo VII de la carta, ha llevado a Estados Unidos de América y sus aliados a interpretar que el Consejo de Seguridad, a través de esta resolución, está autorizando el uso de la

143 Al respecto, *The Washington Post* y *The New York Times* de 8 de noviembre del 2002.

144 El 10 de marzo de 2003, el presidente del Estado español, José María Aznar, resaltó en una entrevista concedida a la cadena privada de televisión “Tele 5” que la intervención armada contra Iraq está amparada por la Resolución 1441 (2002), que es la última oportunidad para Iraq. *El País*, 11 de marzo de 2003. En este mismo sentido, Ana Palacio, ministra de Asuntos Exteriores del Estado español, declaró que “la Resolución 1441 es habilitación suficiente para intervenir” en Iraq. *El País*, 11 de marzo de 2003.

145 El ministro de asuntos exteriores ruso, Igor Ivanov, declaró que “la Resolución 1441 no da a nadie el derecho a utilizar la fuerza de manera automática”. *La Vanguardia*, 22 de marzo de 2003.

146 En este sentido, el primer ministro canadiense, Jean Crethien, ha declarado que su país no participará en la intervención militar, porque el Consejo de Seguridad no ha autorizado el ataque. *El País*, 18 de marzo de 2003.

147 Al respecto, Nadal, C., “La diplomacia, maltrecha”, *La Vanguardia*, 16 de febrero de 2003.

148 De Montbrial, T., “Más allá del enfrentamiento”, *El País*, 22 de marzo de 2003.

fuerza armada en caso de que Iraq incumpla sus obligaciones.<sup>149</sup> Este planteamiento es del todo objetable y responde a una lectura política —no jurídica— interesada. Los Estados Unidos de América y sus aliados deducen que implícitamente se autoriza el uso de la fuerza armada contra el régimen iraquí. Así pues, cabe advertir que la Resolución 1441 (2002), en primer lugar, no autoriza de forma expresa el uso de la fuerza armada —al contrario de lo que ocurrió en las resoluciones 678 (1990), 940 (1994) y 1264 (1999)— porque la frase “el uso de todos los medios necesarios”, que aparecía en el borrador presentado el 23 de octubre, fue modificada en el texto final por “graves consecuencias”. En segundo, no estipula el tiempo o plazo concedido a Iraq para cumplir con sus obligaciones. Además, atendiendo a esta circunstancia y como la resolución se enmarca en el capítulo VII, cabe la hipótesis de que el Consejo de Seguridad al referirse a “graves consecuencias” estuviera pensando en aplicar nuevas medidas del artículo 41, es decir, acciones que no conllevan el uso de la fuerza armada.

Por consiguiente, al tenor de su contenido, la Resolución 1441 (2002) no puede ser englobada en la esfera de la nueva práctica en el ejercicio del uso de la fuerza armada originada por la Resolución 678 (1990). La Resolución 1441 (2002) no implica una *autorización institucional para el uso de la fuerza armada* porque el Consejo de Seguridad no ha autorizado a través de dicha resolución a ningún Estado miembro para adoptar medidas coercitivas en su nombre. En este contexto, como ya se ha indicado en otro lugar, las autoridades de Estados Unidos de América y sus aliados también han invocado la vigencia de resoluciones anteriores del Consejo de Seguridad, con el propósito de legitimar el uso de la fuerza armada. Con toda seguridad están pensando en la Resolución 678 (1990), pero debe recordarse que mediante la Resolución 687 (1991) se puso fin oficial al uso de la fuerza armada contra Iraq.

Sobre esta cuestión, la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado español emitió un informe, el 8 de octubre del 2002, en el que se indica expresamente que apoyar el uso de la fuerza armada contra Iraq en la Resolución 678 (1990) requeriría pre-

149 Así, el primer ministro británico, Tony Blair, declaró que “lo que estamos haciendo es mantener la autoridad de las Naciones Unidas y ser fieles a nuestras obligaciones bajo la ley internacional”, pues los signatarios de la Resolución 1441 (2002) “ya sabían lo que firmaban” y que la advertencia de “serias consecuencias” a Iraq “constituía un eufemismo para la guerra”. *La Vanguardia*, 16 de marzo de 2003.

viamente que el Consejo de Seguridad “reactivara” esa autorización con una nueva resolución que “reafirmara sus anteriores resoluciones”, “advirtiese solemnemente al régimen iraquí de las graves consecuencias que tendría su continuado incumplimiento” y “constatase formalmente ese grave incumplimiento”. Desde nuestra perspectiva, la Resolución 1441 (2002) no puede ser considerada como la resolución que reactiva la autorización contenida en la 678 (1990) porque no *reafirma* las resoluciones anteriores, sino que expresamente dice *recordando todas sus resoluciones... y tan solo reafirma el compromiso de todos los Estados miembros con la soberanía y la integridad territorial de Iraq, Kuwait y los Estados vecinos*.

En este contexto la pregunta parece obvia: si Estados Unidos de América y sus aliados entienden que la resolución permite el uso de la fuerza armada contra Iraq ¿por qué este empeño en aprobar una nueva resolución en el seno del Consejo de Seguridad? ¿por qué este despliegue diplomático de Estados Unidos de América y sus aliados para conseguir los nueve votos necesarios —y la ausencia del posible veto francés, ruso y/o chino— para poder conseguir la adopción de una nueva resolución? La respuesta también puede ser obvia: como se ha indicado anteriormente, atendiendo a la nueva práctica generada en la aplicación de las medidas del artículo 42 de la carta, las Naciones Unidas han adquirido la imagen de una instancia legitimadora del uso de la fuerza armada y, de esta forma, Estados Unidos de América y sus aliados desean la autorización del Consejo de Seguridad para legitimar la decisión —adoptada fuera de las Naciones Unidas— de recurrir a la fuerza armada contra Iraq y, de esta forma, enmascarar su unilateralismo.<sup>150</sup> Así, una resolución del Consejo de Seguridad redactada según la práctica indicada, otorgaría respetabilidad al uso de la fuerza armada. En palabras de Remiro Brotóns, las resoluciones de este órgano se asemejan a “las bulas alejandrinas, que otorgaban a un príncipe, con exclusión de los demás, tareas de cristianización, en lugar de acudir, como en las Cruzadas, a una acción colectiva”.<sup>151</sup> Así

150 “Por eso, porque era claro que la Resolución 1441 no daba cobertura legal a la guerra, durante estas últimas semanas Bush, Blair y Aznar han dedicado todos sus esfuerzos, con muy poca fortuna, a conseguir una segunda resolución que se la diera. Una segunda resolución que, según el trío de las Azores, era conveniente pero no necesaria. Si no era necesaria, ¿por qué era conveniente?, ¿para qué o para quién lo era? Era conveniente para los tres, porque a ninguno de ellos le interesaba quedar al margen de la legalidad internacional”. Santamaria Ossorio, J., “La opinión pública y la guerra”, *El País*, 25 de marzo de 2003.

151 Remiro Brotóns, A., *Civilizados...*, cit., nota 111, p. 188.

pues, atendiendo a este planteamiento, puede concluirse que, a pesar de las afirmaciones realizadas en público por Estados Unidos de América y sus aliados respecto a la —“presunta”— autorización contenida en la Resolución 1441(2002), las dudas internas existen y de ahí la búsqueda de una nueva resolución.<sup>152</sup>

152 El día 17 de marzo, Bush declaró que “el Consejo de Seguridad no había Estado a la altura de su responsabilidad” al no respaldar el uso de la fuerza armada con una nueva resolución. *El País*, 18 de marzo de 2003. Esta afirmación puede considerarse un *lapsus* por parte de los redactores del discurso, pues se está reconociendo que dicho órgano no autoriza el uso de la fuerza armada.