

# EL NUEVO PANORAMA DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES Y SU REGLAMENTACIÓN JURÍDICA

JAVIER ROLDÁN BARBERO

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universidad de Granada.

## 1. NUEVAS AMENAZAS, NUEVOS CONFLICTOS

En los últimos años, la diplomacia y la doctrina se han ocupado intensamente del nuevo contexto de seguridad que ofrece el escenario internacional. El miedo es un componente inherente a las nuevas relaciones internacionales, y la raíz de la violencia. ¿Quién puede objetar que vivimos tiempos convulsos, inquietantes? El informe de Amnistía Internacional correspondiente a 2006, aparecido en 2007, hace hincapié en que la agenda mundial está dictada por el miedo, y en que este miedo genera inseguridad, intolerancia y menoscabo de los derechos humanos en nombre de la seguridad. Los derechos fundamentales resultan, pues, doblemente penalizados. En primer lugar, y esencialmente, a consecuencia del azote terrorista; en segundo lugar, como respuesta a ese azote en nombre de la seguridad.

Sin embargo, bien pensado, ¿quién puede identificar unos tiempos que no hayan estado caracterizados por el miedo? La antropóloga Joanna Bourke ha escrito una historia cultural del miedo en la que sostiene que hoy tenemos tanto miedo, por ejemplo, como en la Edad Media, aunque algo menos que en el siglo XIX. Ciertamente, lo objetivo se funde con lo subjetivo en este ámbito porque, con independencia de los datos reales y contrastados, el miedo es libre y personal, y depende de nuestros genes y serotonina, y de nuestra educación, información y experiencia.

Evidentemente, también, la inquietud está vinculada a nuestra ubicación geográfica, estratégica; a nuestra posición en el mundo, en suma. España se ha convertido en un país moderno y modélico por muchos conceptos. Un país del que se puede decir que ha superado la lacerante “cuestión militar” de antaño y que dispone de unas Fuerzas Armadas modernas, profesionales y muy abiertas al exterior, donde procuran extender valores constitucionales y humanitarios, con riesgo cierto para sus vidas. Sin embargo, esta circunstancia no hace escapar al país de la inseguridad reinante. Antes al contrario, nuestro occidentalismo, fuente de nuestras libertades y prosperidad, nos sitúa en primer plano de la amenaza terrorista externa. Además de amenazas y conflictos tradicionales y de un terrorismo sangrante de origen más interno, el terrorismo de raigambre internacional, de alta o baja intensidad, que nos azota, particularmente el *yihadista*, pretende asustarnos a todos con sus métodos crueles, indiscriminados, suicidas, y con su ideología fanatizada y totalitaria, que últimamente ha rescatado, como factor amenazante, el mito de la recuperación de Al-Andalus envuelto en despropósitos teológicos. Es indudable que la psicología, individual o colectiva, juega un papel relevante ante este fenómeno. La propia etiología, la raíz profunda, de esta “guerra santa” es objeto de polémica doctrinal.

Entre los conflictos que nos sacuden hay algunos de longa data, como el árabe-israelí, que irradian inestabilidad más allá de territorio concreto en litigio. En general, menudean los conflictos permeables, que actúan como vasos comunicantes (pensemos en el Irak, Afganistán y Pakistán actuales). Cuando se habla de nuevas amenazas se suele comparar al gran enemigo de Occidente durante la guerra fría, la Unión Soviética y sus países satélites, con el gran enemigo actual, el fundamentalismo islamista violento. En los últimos tiempos, algunos excesos y exabruptos de la administración rusa, y algunos episodios como el escudo antimisiles proyectado por Estados Unidos en Polonia y la República Checa o las tensiones en torno a los tratados de desarme, han hecho

reaparecer el fantasma de la guerra fría, de un nuevo periodo de hostilidades entre Rusia y el bloque occidental, de una nueva división de Europa. Es de confiar que el distanciamiento sea episódico, más económico que político y sin mayor trascendencia. En realidad, la Europa occidental, entre sus amenazas actuales, no conoce la que definió el mundo de la guerra fría: el ataque exterior proveniente de una tercera potencia.

Lo cierto es que no faltan quienes añoran los antiguos tiempos, las antiguas certezas, cuando el rival estaba plenamente identificado, localizado, era más previsible y, como el tiempo se encargó de demostrar, vencible. El enemigo actual, por el contrario, está más privatizado y atomizado, hasta el punto que la marca “Al Qaeda” ha servido, sin precisión, para referirse a él cuando se desconocen la verdadera estructura, las ramificaciones y el grado de descentralización y autonomía de esta red terrorista. El antiamericanismo visceral y el *antibushismo* racional hacen que muchos, aun en el marco occidental –es decir, entre nosotros mismos–, temen más a los Estados Unidos que a sus oponentes islámicos. Craso error, aunque desde luego se puede temer más al remedio que a la enfermedad; esto es, sentir más miedo por la “guerra contra el terror”, que inflama el terror precedente, que por el terror en sí mismo considerado. Es indudable que no hay mal que por bien no venga y que la plaga terrorista sirve de argumento para manipular y capitalizar la realidad internacional, aunque sólo sea con vistas al electorado interno.

En este orden de ideas, es habitual contraponer la libertad a la seguridad, como si fueran dos valores antinómicos, incompatibles. En realidad, ambas cosas son complementarias. Ya dijo Montesquieu en su “Espíritu de las Leyes” que la libertad era “la sensación que cada uno tiene de su propia seguridad”. Con buen criterio, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclama, en su artículo 6, que “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad”. Se teme, con fundamento, que la guerra contra el terror, de duración indefinida, nos conduzca a un estado de excepción permanente, a un mundo no necesariamente más seguro y sí menos libre. A este respecto, es común preguntarse en nuestros días si más de seis años después del 11 de septiembre de 2001 estamos mejor o peor defendidos frente al azote fanático: la respuesta, probablemente, es desalentadora: el terrorismo de raíz islámica está más extendido y es más letal que nunca (en especial, entre los propios países musulmanes). Desde luego, las nuevas amenazas conducen a restringir derechos y libertades en las democracias pluralistas; pero hay que abominar de los episodios, de hecho o de derecho, que violan, frontal e inexcusablemente, derechos humanos elementales en aras de una mal entendida seguridad, prostituyendo el bien público máspreciado para nosotros y más odiado por nuestros detractores: un régimen de libertades. Es de temer, asimismo, que el ánimo de no ofender y de aquietar creencias ajenas nos lleve a una autocensura para nuestra libertad de expresión. Tampoco, ciertamente, queda acreditada ni mucho menos la viabilidad de una democracia de rostro occidental en países musulmanes, especialmente en los árabes. Además, las convocatorias electorales en estos países, cuando verdaderamente son libres, y no fraudulentas, suelen deparar resultados perversos para el afianzamiento de las libertades públicas y favorables para una concepción teocrática de la vida política, concepción que siega la democracia incipiente y causa desequilibrios en la región. La religión, concebida como vehículo de consuelo y esperanza, se torna en vector de la tiranía y la intolerancia. El fracaso de la guerra en Irak pone de relieve, por su parte, los límites del intervencionismo liberal; es decir, del recurso a la fuerza armada para imponer una democracia pluripartidista allá donde se carece de la estructura y la cultura necesarias. Estos conflictos de civilizaciones (según el título y tesis famosos de S. Huntington) pueden fortalecer la identidad cultural de Occidente frente a sus adversarios, pese a desencuentros ocasionales entre los Estados Unidos y la Unión Europea. Al fin y al cabo, *nosotros* contamos con la ventaja de reconocer y amparar el pluralismo; de ser, como se ha escrito, Occidente la única civilización que duda y se cuestiona a sí misma. De todos modos, los tiempos exigen un progreso de la política exterior europea para hacer de la Unión un verdadero actor político internacional y un contrapeso frente a los excesos y errores unilaterales de los Estados Unidos. El alineamiento y alianza con los Estados Unidos no debe implicar alienación ni sumisión. Los

tiempos actuales precisan más y mejor *Europa* (justamente un problema funcional del presente es articular un sistema efectivo y global de seguridad en el Viejo Continente cuando algunas materias vinculadas a la seguridad son de titularidad comunitaria mientras otras permanecen en poder de los Estados miembros).

Lo cierto es que el perfil de la seguridad en nuestro tiempo, y en los venideros, se está transfigurando. El concepto “seguridad” adquiere un sentido polisémico, holístico (se habla de seguridad alimentaria, sanitaria, medioambiental, económica, energética, humana...). Por lo pronto, la seguridad interna y la externa se entremezclan (el concepto de “delincuencia organizada transnacional” funde ambas vertientes), y lo mismo ocurre con la seguridad personal y la nacional. La competencia personal y la territorial del Estado cambian de naturaleza por la existencia de grandes contingentes de nacionales en el extranjero y por el hecho de que la seguridad nacional se puede dirimir muy lejos del propio territorio soberano. Como es sólito decir en nuestros días, la primera línea de la seguridad europea se encuentra en Afganistán, Irak o Pakistán. Naturalmente, a un habitante de Guatemala, más que el terrorismo *yihadista*, le preocupa la miseria y los altos índices de violencia que arroja su país, convertido en un país armado. En general, América Latina, una zona más tranquila en términos geoestratégicos, se ve en cambio azotada por la delincuencia callejera, por el crimen organizado, que hace de esa región la más castigada por los homicidios. No causa extrañeza, pues, que la propia ONU haya tomado cartas en el asunto creando, por ejemplo, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. Los expertos auguran un panorama de megalópolis peligrosas en el futuro. Sin embargo, más allá de este fenómeno de violencia interna, lo más corriente es que los conflictos de origen doméstico acaben, antes o después, internacionalizándose, de manera que cada vez hay menos guerras civiles puras. Se entiende, entonces, que la paz y la seguridad internacionales se vean comprometidas mayoritariamente a raíz de conflictos originariamente internos que fabrican Estados fallidos, fracasados. La mayor parte de los conflictos armados se desarrollan, pues, en primera instancia en las relaciones intraestatales, y no interestatales como acostumbraba a suceder antaño.

Hablaba antes de percepciones personales, cíclicas, de las amenazas a la paz y a la seguridad internacionales. Ahora bien, hay también un componente incontestablemente objetivo, contrastado, de las amenazas; por ejemplo, las planteadas por el ámbito tecnológico (ya se han producido *ciber ataques* de un país a otro...), ámbito que ofrece, al mismo tiempo, mil oportunidades para luchar precisamente contra esos desafíos de cara al futuro. La ciencia hay, evidentemente, que enmarcarla en su contexto social y político. El mundo no está bien hecho, como lo veía en bellos versos Jorge Guillén. La palabra “orden” hay que ponerla entre interrogantes. La verdad es que el mundo nunca ha estado bien hecho, ni bien organizado, sobre todo para los desheredados del sistema. Como otro poeta español, Jorge Manrique lo escribió, ya en el siglo XV, “a nuestro parecer cualquier tiempo pasado fue mejor”. De ahí que ahora se añoren los *felices* años 90 del pasado siglo, que ya desataron, mientras transcurrían, lamentos y frustraciones. La prueba es que no se alcanzaron los ansiados “dividendos de la paz” ni una desmilitarización de las relaciones internacionales. Es más: los militares, aun en democracias bien arraigadas, toman decisiones fundamentales en el campo de la política internacional (el presupuesto militar estadounidense, por ejemplo, domina todo lo relacionado con la política exterior, y la cooperación mantenida con numerosos países tiene un componente primordialmente militar). La vertiente objetiva de las nuevas amenazas tiene otra dimensión, que resulta imperativa: no capitular ante el fanatismo, no cejar en la defensa de las luces de la Ilustración, en la racionalidad, valores que han sustentado nuestro progreso económico y social. Esa misma libertad y tolerancia es la que podría hacer progresar a las anquilosadas sociedades árabes y contener sus odios y fanatismos.

En consecuencia, hay amenazas subjetivas y objetivas. El principal enemigo, decía, para el mundo occidental ha cambiado de rostro, si bien queda un residuo estalinista temible –aunque en los últimos tiempos apaciguado mediante acuerdos financieros- en Corea del Norte, Estado que basa

principalmente su supervivencia en su política armamentista. Para el nuevo enemigo primordial no hay un apelativo compartido e indiscutido que lo designe: la *yihad* islámica, el *islamofascismo* para algunos, el islam simplemente, señalan muchos simplificando, pervirtiendo y enrareciendo las cosas. El mundo islámico, principal víctima del propio fanatismo que genera en cuanto a número de víctimas, es plural y heterogéneo, vive en guerra civil consigo mismo. Para el mundo musulmán integrista –principal adversario, debía ser, del buen mahometano- el contrincante esencial, por su parte, sigue siendo Estados Unidos, identificado como “el imperio del mal”. El nuevo perfil del enemigo, en realidad con una faz dispersa, ha hecho resurgir, transfigurada, la amenaza de las armas de destrucción masiva. La tenencia de armamento nuclear se antoja más incontrolada, desgobernada que nunca, sin que el Tratado de No Proliferación, firmado en 1968 y prorrogado indefinidamente, aparezca como un instrumento firme y respetado. De este modo, se vuelve a evocar por algunos, como garantía de seguridad y de neutralización mutua, el retorno a la teoría del MAD (Destrucción Mutua Asegurada). En Oriente Medio, la zona más convulsa del mundo, se ha institucionalizado la política de rearme precisamente para neutralizar a actuales o potenciales enemigos, y sin que se pueda distinguir verdaderamente entre armas defensivas y ofensivas. En general, las estadísticas solventes hablan de un incremento notable del gasto en armamento y de la venta de armas. La modernización y expansión de las fuerzas armadas sigue siendo entendida como un atributo indispensable del poderío e influencia de un país. La violencia, así las cosas, se presenta como un componente natural, ineluctable, de las relaciones humanas y estatales. La violencia, ciertamente, se hace y se acentúa, y, en ese sentido, se puede y se debe embridar y prevenir; pero también nace con la persona: los expertos aseguran que la genética es clave en una de cada tres personas violentas. Hay que encarecer la formación interna e internacional de una cultura de paz, a la que sirven nuestras fuerzas armadas. En cualquier caso, el seguimiento de los actos terroristas y los conflictos armados nos asoma a los abismos insondables, inefables, de la maldad humana, aun entre gente en apariencia corriente.

Los nuevos tiempos, dominados por la interdependencia, por la globalización (una “americanización” para muchos), arrastra elementos positivos y negativos (cada cual habla de la globalización según le va en ella...). Paradójicamente, el fenómeno lleva consigo, en ocasiones, una radicalización del nacionalismo, y es sabido que el nacionalismo exacerbado está reñido con las libertades y la concordia entre los países. La inmigración, necesidad y problema, es un desafío en sí mismo. En realidad, la principal amenaza de este campo proviene de la reacción xenófoba y racista que puede desencadenar, una espada de Damocles en toda regla para la democracia (como lo es también, desde luego, que algunos inmigrantes pisoteen las libertades que presiden nuestro Estado de Derecho). Igualmente la globalización, en algunas de sus otras facetas, puede conllevar un resquebrajamiento del Estado del bienestar (miedo a perder el empleo, al endurecimiento laboral) o una circulación incontrolada de enfermedades transmisibles, como la Organización Mundial de la Salud ya lo ha advertido.

Otras amenazas llevaban con nosotros mucho tiempo, y no las queríamos ver, o bien se han acentuado alarmantemente. La degradación sin fronteras del medioambiente, precisamente acentuada por los conflictos armados, puede suponer, crudamente, el exilio de millones de personas (“los refugiados ambientales”) o la desaparición de ciertos países. No es casual que el cambio climático haya sido ya debatido por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ni que la lucha contra el mismo esté en el origen del Premio Nobel de la Paz de 2007. Se habla con propiedad de una guerra lanzada por el ser humano contra la Tierra y de la necesidad de un nuevo “contrato” del ser humano con la naturaleza. No es tampoco extraño que la tenencia y el aprovechamiento del agua se revelen como factores fundamentales en los conflictos del futuro, por ejemplo para la configuración de la situación árabe-israelí. En este mismo conflicto, y en algún otro de largo recorrido, el aspecto demográfico se presenta también como una bomba de efecto retardado.

En cuanto al hambre, a la miseria, su relación con la seguridad internacional es íntima, como factor y como consecuencia de los conflictos armados. En un informe elaborado, en 2007, por distintas ONG bajo el título “Los millones perdidos de África. El flujo internacional de armas y el coste de los conflictos” se denuncia que el coste de las guerras en este continente supera el importe de toda la ayuda al desarrollo recibida. Con razón, el hambre ha sido llamada la más poderosa arma de destrucción masiva. De ahí que la política de prevención de conflictos esté estrechamente aparejada a los esfuerzos de desarrollo de África, desangrada y arruinada al mismo tiempo. Estas ideas no me llevan, desde luego, a sostener que detrás del fundamentalismo islamista anida únicamente una estructura social injusta. Recordemos que detrás de numerosos conflictos se encuentra la lucha por el control de importantes recursos naturales: diamantes, petróleo, coltán... (“La maldición de los recursos naturales”, se ha dado en llamar este fenómeno). Pero no es casual que Al Qaeda esté extendiendo sus bases al norte de África y en el África subsahariana, y que, como reacción, Estados Unidos haya creado un mando regional para África, el AFRICOM. De este modo, el continente negro adquiere un inopinado valor geoestratégico y mediático, pero el flagelo de esta violencia transfigurada lo condena más al atraso, respecto al cual algunos indicadores económicos apuntan una ligera mejoría. En cualquier caso, lo humanitario y lo “securitario” tienden a entrecruzarse, de forma que las Fuerzas Armadas se identifican, en muchas ocasiones, con una organización humanitaria, asistencial; o bien, una parte de la llamada ayuda al desarrollo, singularmente en el caso de los Estados Unidos de América, toma la forma de ayuda militar. En otro orden de ideas, es desazonador el acoso a que los cooperantes se ven muchas veces sometidos en esos lugares.

Asistimos sin duda a una privatización y socialización de la llamada “comunidad internacional”, antaño compuesta casi exclusivamente de Estados como sujetos y actores. La sociedad civil se encarga, cada vez más, de la seguridad (con la contratación de empresas privadas en conflictos armados... por no hablar de la presencia oficiosa u oficial de celebridades en estos asuntos) y de la inseguridad (con la eclosión de grupos violentos no directamente unidos a un Estado). La sociedad civil puede ser también incivil, incivilizada, naturalmente. Algunos de estos bandos, como Hezbolá, es caracterizada como un Estado dentro del Estado, al ser la tercera fuerza militar de Oriente Próximo, tras Irán e Israel. La aparición de la ciudadanía en los asuntos internacionales puede asimismo ser un elemento de mejora democrática del sistema, precisamente cuando las identidades colectivas están ahogando las personalidades individuales. Ciertamente, entre los límites y deficiencias del Derecho internacional, subyace un mundo lícito o ilícito conducido por particulares, con la complicidad o impotencia de muchos Estados. Precisamente, uno de los rasgos sobresalientes de los nuevos tiempos es el desprecio rotundo de grupos terroristas hacia las reglas elementales del “derecho de la guerra”, rama del Derecho internacional sujeta, por tanto, a importantes transformaciones. Contrariamente a algunas visiones ingenuas, el desmoronamiento o el replanteamiento permanente del Estado constituye una amenaza, cuando no un quebrantamiento frontal, de la paz, la interna y la internacional, con especial repercusión en los países vecinos. El Estado de Derecho es la mejor garantía para el Derecho de los Estados.

Con el panorama hasta aquí enunciado de amenazas, muchas de ellas de nueva planta, se comprende la necesaria reconversión de los ejércitos y también que los conflictos armados encierren caracteres nuevos hasta el punto de afirmarse que “la guerra ya no es lo que era” y de sentir la necesidad de revisar cada poco los planes estratégicos de los Estados. Esta transformación de la polemología viene generando en los últimos años una amplia e interdisciplinar bibliografía. A menudo, las guerras no son declaradas ni reconocidas ni unánimemente calificadas como tales, o bien van cambiando de naturaleza y hasta de objetivos durante su transcurso, y no siempre quedan delimitadas ni depuradas las responsabilidades oportunas. Los conflictos suelen generarse más en el interior de los Estados que entre éstos, y son cada vez más asimétricos, con bandos no formalizados, no organizados, no estatales (es evidente que el Estado ha perdido el monopolio de la violencia). Los conflictos generan infinidad de daños colaterales, además de los frontales: no hay batallas

limpias ni quirúrgicas, a pesar del lenguaje políticamente correcto. La población civil es la primera víctima, y a veces el primer objetivo, de la contienda. El alto el fuego suele estar determinado más por el cansancio o por circunstancias estacionales que por un verdadero espíritu pacificador y reconciliador (de hecho, en algunos casos se prolonga la situación técnica y formal de guerra aun con las hostilidades apaciguadas desde hace mucho tiempo). Las victorias no suelen ser reales ni definitivas, de manera que la llamada posguerra puede ser más cruenta y dolorosa que las hostilidades formales (la celebración de comicios internacionalmente supervisados tampoco son una garantía en este sentido, a veces hasta agudizan la hostilidad). De ahí que junto al *ius ad bellum* (derecho a la guerra) y del *ius in bello* (derecho de la guerra) se hable de una nueva rama: el *ius post-bellum*, marcado por una costosa recuperación económica y moral. Muchas veces es más fácil parar la guerra que hacer la paz. Los nuevos conflictos acostumbran a no conocer soluciones puramente militares, de ahí que se libren no sólo en el teatro de operaciones, sino también en el campo mediático, de la opinión pública, y necesiten asesoramiento sociológico, antropológico, etc. Desde luego, hay “guerras y guerras” –muchas olvidadas–, según el efecto, digamos, *CNN* y según afecte a nuestros intereses personales y nacionales. No sólo los sentimientos se pueden manipular, mixtificar; también el conocimiento, las ideas, los conceptos. Ya se sabe que cuando estalla un conflicto armado la primera víctima es la verdad (de ahí, también, la vulnerabilidad de los reporteros en estas contiendas), y que las palabras pueden matar. El propio vocablo clave de las nuevas relaciones internacionales –terrorismo/ta- no es objeto de una definición objetiva ni compartida, dato que obstaculiza los esfuerzos internacionales por regular y atajar este flagelo. Los Estados y sus dirigentes, por su parte, pueden ser, a discreción y por épocas, honorables o canallas: hay, por supuesto, también terrorismo de Estado. La única superpotencia política y militar –sobre cuyo declive se ciernen algunos augurios- se presenta, según las percepciones, como el adalid de las libertades en el mundo o como el paradigma de todos los males. Su poderoso presupuesto en Defensa no ha sido capaz de asentar una *pax americana*. Junto al gigante norteamericano aparecen otras potencias emergentes (China, India) que trasladan la hegemonía, al menos económica, de las relaciones internacionales fuera de su hábitat histórico y que crean un mundo “uni-multipolar”, al decir de muchos analistas. Otros países aspiran también a la condición de potencias regionales (como Venezuela o Irán), amparados muchas veces en la *petrodiplo-macia* o en la tenencia presente o futura o temida de armamento nuclear. Entretanto, a Dios y al diablo, cuyos designios son inescrutables, se le atribuyen, pontificando y hasta matando, las más diversas intenciones e identidades. De ahí que se piense que la paz en el mundo depende, en buena medida, de la paz entre las religiones.

Una vez esbozados los caracteres generales que revisten las nuevas amenazas y los nuevos conflictos, pasemos a analizar la regulación jurídico-internacional en la materia, sometida, también ella, a incertidumbres y aires de cambio.

## 2. LA REGLAMENTACIÓN JURÍDICA DEL USO DE LA FUERZA ARMADA

En 1954, en su Curso general de La Haya, Charles de Visscher decía que el sentimiento que domina el medio jurídico-internacional era la inseguridad. Más de 50 años después, pese a los sustanciales avances normativos e institucionales conocidos por el Derecho internacional, este ordenamiento sigue debatiéndose entre dudas nucleares: sobre la creación de sus normas, sobre la naturaleza de sus sujetos, sobre el régimen teórico y práctico de la responsabilidad jurídica... De modo que, en la materia que nos ocupa, nos encontramos con un tiempo de confusión en el plano de los hechos (las nuevas formas y quebrantamientos de la paz y seguridad internacionales), y en el plano del Derecho, respecto a la respuesta jurídica que ha de aplicarse a este nuevo estado de cosas. La profesora Andrés Sáenz de Santa María ha sido expresiva al respecto: “La conclusión inevitable es que los Estados no quieren profundizar en el desarrollo de las normas sobre el uso de la fuerza, prefieren tener las manos libres y actuar caso por caso sin directrices que los constriñan”. Según ha

sido rigurosamente documentado, los debates habidos en nuestro Congreso de los diputados con motivo de los conflictos armados de Kosovo e Irak, ilustran el desconocimiento, las manipulaciones y contradicciones de que han sido objeto los principios estructurales del ordenamiento internacional por parte de nuestros parlamentarios. El problema se acentúa al comprobar que ciertas normas jurídico-internacionales conocen un contraste entre su aprobación formal y su ejecución práctica. En este sentido, conviene indicar que las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 sobre el derecho humanitario bélico, ratificadas por todos los Estados de la tierra, son objeto, sin embargo, de violaciones masivas y constantes. Como tendremos, en particular, ocasión de comprobar a lo largo del trabajo, las incertidumbres normativas referentes a las operaciones para el mantenimiento de la paz, cincuenta años después de su creación, presiden su funcionamiento, y ello no sólo desde el punto de vista jurídico-internacional (con la celebración de acuerdos internacionales de impreciso valor jurídico y escasa transparencia), sino también desde la óptica del derecho interno español. De ahí que se multipliquen los llamamientos a favor del esclarecimiento normativo de esta institución y de su adaptación a un escenario cambiante. Ahora bien, antes de descender en los próximos capítulos al estatuto de las Fuerzas Armadas españolas en misiones exteriores, conviene presentar una visión panorámica del control jurídico de la fuerza armada en las relaciones internacionales:

El principio de prohibición del uso de la fuerza armada aparece expresamente proclamado por primera vez en la Carta de San Francisco de 1945, tratado fundacional de la ONU. Como tendremos ocasión de exponer, tampoco esta proclamación, aparentemente categórica, está exenta de excepciones ni de ambigüedades, ni por supuesto de infracciones, con frecuencia impunes.

Quiere decirse que durante la mayor parte de la historia, la guerra fue un recurso frecuente, incontrolado e irreprimido por el Derecho. La violencia, así las cosas, ha sido caracterizada como “la partera de la historia”. Muchos tratadistas clásicos dividían el Derecho internacional entre el derecho de la paz y el derecho de la guerra., y la paz era caracterizada como el periodo mediante entre dos guerras. La distinción entre guerras justas e injustas que propusieron, desde España, Vitoria y Suárez no fue acogida por el derecho positivo: a los ojos del derecho de aquellos tiempos, la causa profunda o inmediata de las hostilidades era irrelevante. Sólo importaban las formas: la declaración formal de guerra debía ser avalada por un príncipe soberano. El comportamiento de los contendientes durante la batalla sí quedaba sometida a un conjunto, reducido, de reglas –el *ius in bello*- que aspiraba a humanizar el conflicto armado, a abolir los medios de hacer la guerra que causaran males innecesarios o sufrimientos inútiles.

En realidad, los primeros esfuerzos diplomáticos para limitar, no para eliminar todavía, el *ius ad bellum* están fechados a fines del siglo XIX y principios del XX. Los convenios de La Haya firmados en 1899 y 1907 incitaban a las partes contendientes a someterse a medios pacíficos de arreglo de las disputas (negociación, buenos oficios, mediación, investigación de los hechos...), sin llegar a proscribir la guerra. Ésta sólo fue prohibida para el cobro de deudas contractuales mediante el convenio Drago-Porter firmado en 1907.

Con el Pacto de la Sociedad de Naciones, adoptado en 1919 y constitutivo de esta nueva organización que pretendía estructurar y pacificar la comunidad internacional, se dio otro paso en la contención jurídica de la fuerza armada en las relaciones internacionales. Ese paso consistía en la fijación de una moratoria de tres meses para la guerra y en el recurso primordial a los medios de solución pacífica de controversias. En general, la Sociedad de Naciones careció de la determinación jurídica y del aparato institucional capaces de impedir un nuevo conflicto armado de proporciones geográficas y humanas pavorosas, la segunda guerra mundial, ejemplo elocuente de la fragilidad de la convivencia y de la regulación de la comunidad internacional en la época. Inútil resultó también, por consiguiente, a estos efectos, la firma, en 1928, del pacto Briand-Kellogg de renuncia a la guerra como instrumento de política interna en las relaciones mutuas. Bilateral entre Francia y

Estados Unidos en su origen, llegó a estar en vigor para 65 Estados, incluida España, que materializó la prohibición de la guerra en su Constitución republicana de 1931.

Lo que resultaba evidente de estos fracasos jurídicos y humanitarios es que la comunidad internacional no debía limitarse a la prohibición teórica y retórica de la guerra, sino que debía, por una parte, extender la proscripción a todos los supuestos de fuerza armada y, por otra parte, que debía dotarse de un sistema de seguridad colectiva, de garantía de la prohibición, que fuera suficientemente eficaz y disuasorio para eventuales agresores.

Ambas cosas han intentado ser atendidas en la Carta de San Francisco con la institución de un sistema de vigilancia y sanción institucional, centrado en el Consejo de Seguridad, y con la prohibición del uso de la fuerza armada en todas sus modalidades, no sólo en su manifestación extrema: la guerra. Bien es sabido que los redactores de la Carta, firmada en junio de 1945 cuando aún la segunda guerra mundial no estaba completamente extinguida, se marcaron como propósito y principio cruciales erradicar la fuerza armada. Ciertamente, un sistema de Derecho se mide, en buena parte, por su capacidad de proscribir y efectivamente erradicar la violencia como método de resolución de conflictos. Según las palabras iniciales y memorables de su Preámbulo, “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles...”.

El principio de prohibición de la amenaza y el uso de la fuerza armada está específicamente contenido en el artículo 2, apartado 4, de la Carta de San Francisco. Conviene reproducir su redacción porque de ella, y de su contexto, se pueden extraer reflexiones y conclusiones sobre el alcance de la prohibición:

“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”.

Analicemos, en efecto, algunas características que se entresacan de este tenor:

1) “**Los miembros de la organización**”: Los miembros de pleno derecho sólo pueden ser Estados soberanos. Es un primer anacronismo de la Carta respecto a las relaciones internacionales actuales, dominadas, efectivamente, por los Estados, pero también condicionadas por otros actores no estatales. De todas formas, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, adaptándose a los nuevos tiempos, ha condenado por quebrantamiento de la paz internacional también a grupos de beligerantes y a individuos;

2) “**en sus relaciones internacionales**”: Se trata de otra expresión que debe ser precisada, pues la violencia armada puede surgir, y lo hace además en la mayoría de las ocasiones, en el interior de un Estado como conflicto interno, no internacional originariamente. Sin embargo, las circunstancias del conflicto (los flujos de refugiados, los apoyos internacionales a alguno de los bandos, la inestabilidad provocada en toda la región, etc.) acaban, más pronto que tarde, por cobrar una dimensión verdaderamente internacional. Sin necesidad de esta expansión geográfica del conflicto, el Consejo de Seguridad se ha pronunciado sobre crisis puramente internas, en el entendido de que en muchos casos el Estado es el principal enemigo de sus propios ciudadanos y que la violación de los derechos fundamentales constituyen un atentado contra la paz (Haití en 1994 o Myanmar en 2007). De modo que la línea divisoria entre el mantenimiento de la paz y seguridad nacionales e internacionales está cada vez más difuminada. La eclosión de la dignidad humana como valor imperativo de la comunidad internacional de nuestro tiempo determina que la comunidad internacional, en buena parte encarnada en Naciones Unidas, no tolere sin límites el poder de

coacción interno que tradicionalmente ha correspondido al Estado como parte de su “*domaine réservé*”.

La alusión a las relaciones internacionales merece una observación de otra índole, y es la siguiente: se entiende que hay pueblos sometidos a un poder extranjero o colonial y que tienen, sin embargo, reconocida una personalidad jurídica distinta y separada y, por tanto, un derecho a la autodeterminación. Pues bien, este género de conflictos con un trasfondo libertador se consideran también “internacionales”, ya que, insisto, el pueblo sojuzgado tiene una entidad autónoma desde el punto de vista jurídico-internacional a la del Estado contra el que lucha. Bien entendido que este derecho a la autodeterminación no se extiende en el medio internacional a pueblos que forman parte de la integridad territorial de otro que respeta su autonomía y su idiosincrasia (es el caso del País Vasco en España).

3) **“se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza”**: Ya hemos señalado que los redactores de la Carta –en buena parte, los vencedores de la contienda mundial- pretendieron llenar las lagunas que contenían los documentos internacionales previos al respecto (Pacto de la Sociedad de Naciones, Pacto Briand-Kellogg), prohibiendo en todas sus manifestaciones y modalidades el uso -y aun la amenaza de uso- de la fuerza, y no sólo desde luego en su supuesto más extremo, la guerra, fenómeno no siempre declarado formalmente ni reconocido unánimemente por unos u otros. De esta forma, quedan desterrados del sistema *onusiano* otros usos encubiertos o indirectos, como el reclutamiento de mercenarios, el despliegue intimidatorio de tropas a lo largo de la frontera y, desde luego, el terrorismo, fenómeno antiguo, pero ahora transfigurado y globalizado, al cual el Consejo de Seguridad de la ONU viene refiriéndose, sin ambages, como amenaza para la paz y la seguridad internacionales. En concreto, con palabras bien expresivas, la resolución 1377, de 12 de noviembre de 2001, afirma que “los actos de terrorismo internacional constituyen un desafío a todos los Estados y a la humanidad entera”.

Por otra parte, aunque el artículo 2,4, no lo precisa, de los trabajos preparatorios que dieron lugar a la Carta de San Francisco se infiere, sin género de duda, que este precepto se refiere exclusivamente al uso de la fuerza armada, y no a otros supuestos de coacción (económica, diplomática, etc.), los cuales fueron propuestos por la delegación de Brasil para su inclusión en esta disposición, pero rechazados por la mayoría. De este modo, la presión económica o política que un Estado puede ejercer sobre otro entra dentro de otro principio estructural de Naciones Unidas y de todo el Derecho internacional: la no intervención –coactiva, se entiende- en los asuntos internos de otro Estado (artículo 2,1, de la Carta de San Francisco).

4) **“contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”**: Hasta aquí hemos sostenido una interpretación, conforme con las intenciones de sus autores, extensiva de la prohibición del uso de la fuerza contenida en la Carta de San Francisco. Sin embargo, esta última frase podría llevar a pensar que el propósito de la paz puede quedar postergado y sometido respecto a otros propósitos que animen un conflicto armado. Es decir, que el sistema de Naciones Unidas, aparte de las excepciones enunciadas en otros artículos más tarde referidos, defendería que haya “guerras justas”, como formulaban nuestros clásicos. Así las cosas, se podría argüir que la intervención armada de Estados Unidos en Panamá en 1989 fue conforme a la Carta, pues no pretendía atentar contra la integridad territorial o independencia política del país centroamericano, sino, al revés, instalar en el poder a Guillermo Endara, el legítimo ganador de las elecciones presidenciales (además de apresar al dictador Noriega, con cargos ante la justicia norteamericana). En el mismo orden de ideas, se puede aducir que la intervención armada de la OTAN en Kosovo en 1999 fue también respetuosa con el artículo 2,4, de la Carta, ya que estuvo animada por otro propósito de la ONU: la defensa de la dignidad humana (en este caso, de la población albanokosovar). Téngase en cuenta la eclosión del llamado derecho de injerencia humanitaria, incluso

concebido como deber resultante de la “responsabilidad de proteger” que pesa sobre la comunidad internacional cuando el Estado decae o declina su obligación de proteger a su propia población.

Sin embargo, una interpretación teleológica del artículo 2,4, y sistemática del conjunto de la Carta de San Francisco, desautoriza esta clase de razonamientos. En verdad, aparte de la mención anacrónica a los Estados “enemigos” referida en los artículos 35, apartado 2, y 107, la Carta fundacional de Naciones Unidas sólo contempla dos supuestos de utilización lícita de la fuerza armada: la legítima defensa y la autorización para ello emanada del Consejo de Seguridad, en quien recae la responsabilidad primordial, aunque obviamente no única, del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Con arreglo a este estado de cosas, el uso de la violencia en las relaciones internacionales tendría un estatuto análogo al propio del derecho interno: la violencia sería ilegal a menos que se empleara para repeler una agresión sufrida o a menos que la avalara la autoridad pública competente (el Estado en la sociedad interna; el Consejo de Seguridad en la sociedad internacional). Veamos, brevemente, el alcance de cada una de estas dos excepciones:

A) **LEGÍTIMA DEFENSA:** Está contemplada en el artículo 51 de la Carta como un “derecho inherente”, es decir, natural, inmanente a la naturaleza humana, y necesario para que el Estado asegure su derecho a la supervivencia, según los términos de la Corte Internacional de Justicia. Puede tratarse de autodefensa individual, ejercida por el propio Estado agredido, o colectiva, la ejercida, previa autorización de éste, por otros países en su auxilio. Éste es el fundamento primigenio de la OTAN: establecer un pacto de defensa mutua, si bien se conviene en que la respuesta de los aliados no ha de ser automática, sino precedida de una deliberación previa. El Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 y pendiente de entrar en vigor, establece también, entre los Estados miembros de la Unión Europea, un sistema de legítima defensa colectiva (artículo 27,7, del Tratado de la Unión Europea).

Por lo demás, el artículo 51 pretende restringir el alcance de la legítima defensa al exigir que se trate de una respuesta a un ataque armado efectivo y que se desarrolle bajo los postulados de la proporcionalidad y la provisionalidad, en espera de que el Consejo de Seguridad tome las medidas pertinentes. Conviene señalar a este respecto que este mismo órgano avaló la invasión de Afganistán por parte de Estados Unidos como respuesta legítima a los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Ciertamente, la incapacidad frecuente, más aún en el pasado de la Guerra Fría, del Consejo de Seguridad para arbitrar y resolver la crisis ha cuestionado la viabilidad del pacto de la ONU en este sentido, consistente en que los Estados renunciaban a su derecho secular a recurrir a la fuerza armada a cambio de que el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas les proporcionara el debido amparo. Por lo demás, los nuevos tiempos y las nuevas tecnologías han llevado a algunos Estados (Estados Unidos bajo la presidencia de George W. Bush, en especial) y a algunos autores a sostener la procedencia de la legítima defensa preventiva; esto es, el uso de la fuerza armada aun antes de sufrir una agresión que, por su naturaleza destructora, no admitiría ya una respuesta por parte del Estado agredido. Esta doctrina, como se sabe, se ha alegado con motivo de la ocupación de Irak con nefandos resultados. La jurisprudencia internacional, por su parte, ha mantenido la concepción rigurosa y clásica de legítima defensa que se desprende del tenor del artículo 51 de la Carta. Estas consideraciones nos conducen directamente al segundo motivo que la Carta de San Francisco contempla para considerar legal el uso de la fuerza armada: la autorización emanada del Consejo de Seguridad.

**B) LA ACCIÓN ARMADA AUTORIZADA POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS:** Es cierto que la incapacidad indicada del Consejo de Seguridad para asentar e imponer la paz y la seguridad en el mundo ha llevado a una parte de la doctrina a replantearse el sistema de la Carta, más de 60 años después de su fundación, hecha en unas circunstancias internacionales bien distintas a las presentes. Así, se ha alegado, por parte sobre todo de países en desarrollo, la legitimidad de recurrir a la fuerza armada contra la opresión extranjera (sería el caso del pueblo palestino o del saharauí), o también del llamado derecho a la injerencia humanitaria: una intervención militar conducida, como decíamos a propósito de Kosovo, por el objetivo de defender la dignidad y la vida de miles de personas.

Desde el punto de vista de la doctrina, las opiniones son dispares e ilustrativas de la incertidumbre y el subjetivismo reinantes. Ciertamente, sigue predominando la tesis de que la regla del artículo 2,4, de la Carta permanece desprovista de ambigüedad y de que no se han añadido nuevos supuestos de uso lícito de la fuerza armada respecto a los contemplados en el texto fundacional de 1945. En cambio, otros autores insignes recurren a una fórmula casuística, graduable, subjetiva, cotejada con otros valores de la comunidad internacional, para ponderar cada caso de utilización de la violencia en las relaciones internacionales, cosa que naturalmente ha de generar escepticismo en el jurista clásico partidario de distinguir nítidamente lo que es Derecho y lo que no lo es. Desde luego, estas posiciones, nacidas fundamentalmente de la doctrina norteamericana, no han de ser bendecidas por estar editadas en publicaciones de prestigio ampliamente difundidas.

La verdad es que la interpretación abierta o la erosión del principio categóricamente proclamado en la Carta cuentan con seguidores de toda clase. Así, Romualdo Bermejo sostiene como tesis central en su monografía sobre el tema que es pernicioso aferrarse a viejos principios en una materia tan capital como el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Hubert Thierry, por su parte, advertía en 1990 que la materia evoluciona hacia una ampliación de los empleos lícitos de la fuerza armada en las relaciones internacionales. En definitiva, el estudioso y la opinión pública asisten con perplejidad a empleos de la fuerza armada cuya legalidad se presta a elucubraciones, es decir, no está absolutamente disciplinada por fórmulas taxativas, rotundas, que aconseja el buen derecho. Además, pese a la razonabilidad de algunas de estas propuestas, todas ellas comportan el inmenso riesgo de romper el pacto de legitimidad contraído con la Carta de San Francisco y, en consecuencia, de restablecer las calificaciones y acciones unilaterales, coyunturales, ante los conflictos armados, descuartizando el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas. Veamos seguidamente los principales parámetros, y las principales valoraciones, que se extraen de este sistema:

En tanto el capítulo VI de la Carta sólo permite al Consejo adoptar recomendaciones, en el marco del capítulo VII puede llegar a adoptar actos vinculantes que comporten sanciones de naturaleza diplomática, económica... e incluso armada. La activación del Capítulo VII está prevista para casos de “amenaza, quebrantamiento de la paz o acto de agresión”. Ya hemos apuntado en páginas anteriores que el concepto y sensación de “amenaza para la paz” es lábil y opinable, y que el terrorismo no ha sido aún objeto de una definición ni de un tratado general. Tampoco definir la “agresión” ha sido tarea política y jurídicamente sencilla, ya que el proceso para conceptualarla se demoró muchos años hasta desembocar en la Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General, de carácter en principio meramente recomendatorio y contenido impreciso. Recientemente, el Estatuto constitutivo y regulador de la Corte Penal Internacional no consiguió tipificar el crimen de agresión, y su caracterización jurídica ha quedado aplazada al menos a 2009. Ciertamente, la paz no es un concepto unívoco ni un imperativo categórico para muchos líderes, países, épocas y coyunturas. Pero lo llamativo del sistema instaurado por Naciones Unidas es la plena discrecionalidad del Consejo para calificar las situaciones y someterlas a las previsiones del Capítulo VII. Como ha señalado Victoria Abellán, “el valor de la paz y la seguridad internacionales tiende a configurarse

bajo los parámetros políticos e ideológicos marcados por ese directorio”; y “esta configuración –añade– no coincide necesariamente con el valor de la paz y la seguridad tal como está incorporado al Derecho internacional”.

De hecho, las previsiones del Capítulo VII no han sido ejecutadas del todo: los convenios especiales que contempla entre la organización y sus Estados miembros, la constitución de un Comité de Estado Mayor...En efecto, como se ha escrito, si el Consejo de Seguridad dispone del monopolio de la fuerza armada legítima –fuera de los casos de legítima defensa– no dispone, en cambio, de una fuerza propia, sino de la suministrada por Estados individualmente o en coalición. En verdad, durante toda la guerra fría apenas si el Consejo de Seguridad ejerció sus poderes coercitivos, maniatado como estaba por el derecho de veto ejercido profusamente por las grandes potencias (sólo ante un “enemigo universal”, como el régimen racista de Rodesia del Sur, se pudieron implementar sanciones). Ante este estado de cosas, la práctica de la ONU ha generado alternativas para desbloquear el mecanismo: en primer lugar, se entendió que la abstención o la incomparecencia de un miembro permanente del Consejo no equivalía a veto; en segundo término, hubo un intento de traspasar a la Asamblea General las funciones que la Carta encomendaba al Consejo. Esta pretensión, de dudosa juridicidad e improbable viabilidad política, fue instrumentada en la Resolución 377 (V) adoptada, en 1950, por la Asamblea General con el nombre de “Unión pro paz”. La idea ha ido quedando postergada. Finalmente, otra alternativa ante el marasmo del sistema fue la constitución de fuerzas de mantenimiento, y no de imposición coercitiva, de la paz al servicio de Naciones Unidas. Estas operaciones han conocido una extraordinaria expansión en número, lugares y funciones. Precisamente, luego de 50 años de funcionamiento, estas misiones exteriores se encuentran, también ellas, ante el desafío de adaptarse a un mundo cambiado y siempre cambiante.

En consecuencia, al permanecer más de 60 años después la Carta prácticamente inmodificada, se ha generado en la práctica una Carta *bis*, una costumbre institucional que ha adaptado en alguna medida el funcionamiento de Naciones Unidas a los nuevos retos de nuestro tiempo (desde luego, el vocablo “terrorismo” ha irrumpido con fuerza en la agenda del sistema), sin impedir, no obstante, que el texto fundacional haya quedado superado respecto a nuestro mundo de hoy. Por otra parte, esa Carta *bis*, lejos de proporcionar seguridad jurídica, ha multiplicado las especulaciones y manipulaciones sobre el estado del derecho *onusiano*.

Los textos oficiales, como antes decíamos a propósito de la legítima defensa, suelen ser más conservadores que las declaraciones políticas y los estudios doctrinales a la hora de enjuiciar los posibles cambios acontecidos en el control del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Sin embargo, conviene anotar el reconocimiento por parte de la Corte Internacional de Justicia de que el empleo de la fuerza “plantea problemas muy graves de derecho internacional”. Desde luego, una reforma formal, y también administrativa, se impone para actualizar y optimizar la Carta y el funcionamiento de la organización universal, en definitiva para mejorar la gobernanza de nuestro mundo.

Entretanto, en el mundo posterior a la guerra fría, el Consejo de Seguridad ha pasado de la parálisis al “recalentamiento”. Esta mayor eficacia, esta hiperactividad, no ha acallado, sino más bien avivado, todas las críticas y reparos que se pueden hacer respecto a este órgano. Podemos señalar algunos problemas que plantea en la actualidad el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas:

Naturalmente, el carácter poco equitativo y poco democrático de su composición y su funcionamiento, presididos por el derecho de veto asignado a cinco Estados, está en el primer plano de la discusión política y de los trabajos para la reforma de la ONU. Este estatuto reserva a esas cinco potencias, en la práctica, un derecho a la impunidad –extensivo a sus aliados– en sus acciones. Téngase en cuenta un dato menos conocido y poco edificante: los miembros permanentes del

Consejo de Seguridad son los principales exportadores de armas del mundo, así como las cinco primeras potencias nucleares reconocidas.

En cuanto a la doctrina emanada del Consejo de Seguridad, es fácil advertir las incoherencias, el doble rasero, la extremada politización de las medidas, no sujetas, además, a ningún control de legalidad específico exterior. Esta última circunstancia es particularmente notable dada la ampliación de asuntos y aspiraciones del Consejo de Seguridad en los últimos años, de modo que los derechos humanos se pueden ver comprometidos o abiertamente conculcados por sus resoluciones sin que exista un remedio judicial eficaz. Así las cosas, ante determinadas decisiones, como las de crear tribunales penales internacionales o la de arrogarse un papel de legislador sobre el terrorismo o sobre las armas de destrucción masiva, es pertinente preguntarse si el Consejo ha actuado *ultra vires*, es decir, fuera de los poderes otorgados por la Carta de San Francisco. Más allá de consideraciones jurídicas, fundamentales si queremos establecer una “comunidad internacional de Derecho”, las decisiones y sanciones impuestas plantean problemas de oportunidad política o ética. Muchas sanciones, en efecto, han podido causar estragos humanitarios y hasta efectos contraproducentes para la resolución del conflicto que se pretendía aquietar. De ahí una reciente tendencia en la práctica del Consejo y otras instancias internacionales hacia las llamadas “sanciones inteligentes”: las enfocadas directamente hacia los individuos causantes del mal, evitando penalizar a la población de un país en su conjunto. Desde luego, la doctrina del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sigue siendo el principal parámetro de legalidad y legitimidad de una intervención armada. Este dato explica que la ocupación armada de Irak en 2003 pueda ser calificada de “ilegal”, pero este mismo episodio internacional ha desatado las dudas sobre el papel que desempeña en la actualidad el Consejo de Seguridad, y el riesgo permanente que sobre este órgano se cierne de ser instrumentalizado.

Podemos, en términos generales, ante el surgimiento de una disputa internacional que amenaza la paz (pongamos por caso, el programa nuclear iraní) preguntarnos si es más adecuado acudir y apurar la negociación, eventualmente promovida por la amenaza de sanciones o por incentivos de distinta índole, y materializada a la postre en acuerdos, que el castigo aplicado desde el Consejo de Seguridad u otros órganos internacionales, con o sin la delegación del Consejo (se ha hablado también a estos efectos de una “descentralización” o “externalización” del sistema *onusiano*, según examinaremos en próximos capítulos de esta obra. En términos más directos, y siguiendo la jerga dominante, nos preguntamos si es mejor el palo o la zanahoria para combatir a nuestros demonios. En materia específicamente de terrorismo, es obvio que su represión ha de realizarse por diversos medios, de entre los cuales el atinente a su financiación es uno de los más importantes.

Hemos señalado ya el carácter transversal, polifacético de la paz, entendida en su acepción positiva, no sólo como ausencia de violencia armada. Es común a este respecto hablar de una diplomacia preventiva, de una paz estructural que abrace todas las dimensiones de una cultura pacificadora. El propósito de la paz, prioritario en el ánimo de los fundadores de la ONU, se entrevera cada vez más con otros factores y valores, con otros principios constitucionales del sistema internacional, en particular la protección de los derechos de la persona humana y de los pueblos y el desarrollo –sostenible– social y económico de las naciones. Es irrefutable que la miseria y la opresión externas acaban comprometiendo la prosperidad y el bienestar domésticos. Los redactores de la Carta de San Francisco hicieron hincapié en la paz *tout court*; hoy se sabe que no puede durar mucho tiempo una paz injusta, desmintiendo la frase de Goethe “una injusticia antes que un desorden”. La paz requiere, más que de medidas coercitivas, del *soft power*, según la expresión acuñada por Joseph Nye; es decir, de una diplomacia inteligente que busque acuerdos en todos los campos. Se suele decir que nunca ha habido una guerra entre democracias. Ciertamente, el conflicto armado se presenta muchas veces como la fórmula empleada por un dictador para centralizar el poder, ahuyentar la crítica interna y pisotear los derechos humanos. Sin embargo,

tristemente, la *realpolitik* lleva a menudo a indultar y hasta aplaudir a un régimen totalitario exterior, a Estados *policiales*. El Derecho internacional es un formidable factor, en sí mismo y en general, de entendimiento, de concordia, de prevención y solución de conflictos.

Esta naturaleza proteica de la paz provoca otro tipo de problema: la sectorialización, la fragmentación que domina el Derecho internacional supone un obstáculo para abordar problemas entrelazados de nuestro tiempo. Junto a un planteamiento holístico de las amenazas hay que esgrimir, asimismo, un planteamiento holístico de las respuestas, que aproveche todas las sinergias. Frente a la dispersión reinante en el sistema internacional, hay que poner el acento en los vectores de unidad. La interdependencia no es sólo un fenómeno entre naciones, sino también entre órganos, valores y competencias internacionales. Estas consignas, bien entendido, no pueden erradicar el desasosiego de nuestros espíritus ni asegurar un mundo ni un tiempo perfectos y completamente armoniosos, cosa que sencillamente no existe ni puede existir. Como reza la clásica maldición, seguro que nuestros hijos vivirán tiempos interesantes; es decir, inestables, convulsos, inciertos. Nuestra sociedad será, sin duda, de la vigilancia y del riesgo. Pero confiemos en que el imperio del derecho consiga disciplinar y moderar el imperio de la violencia en la comunidad internacional.