

PAZ Y GUERRA PREVENTIVA

Ricardo MÉNDEZ-SILVA

SUMARIO: I. *Prohibición del uso de la fuerza*. II. *La defensa preventiva*. III. *La Doctrina Bush*. IV. *Conclusiones*.

I. LA PROHIBICIÓN DEL USO DE LA FUERZA

La “Doctrina” sobre la defensa preventiva o anticipada, lanzada por el presidente George W. Bush, motiva argumentaciones a favor, de los menos, y en contra por una legión dominante de jusinternacionalistas y estudiosos de las relaciones internacionales.

No es nuevo el afán de abrir la posibilidad de que un Estado ataque en legítima defensa, en primer término, ante un determinado peligro y por ello la polémica sobre su procedencia o aceptación ha estado latente en los círculos gubernamentales y académicos. La prohibición del uso de la fuerza es una norma jurídica que tiene su punto de arranque en el Pacto Briand-Kellog de 1928 y adquiere su expresión plena en el artículo 2o., párrafo 4o.,¹ de la Carta de San Francisco. La prohibición ha alcanzado el rango de norma imperativa de derecho internacional, esto es, mantiene una elevación superior sobre el conjunto de normas del ordenamiento internacional y no admite práctica en contrario conforme a lo dispuesto por la Convención de Viena de 1969

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Artículo 2o. párrafo 4: “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 adelante, las menciones a artículos serán, salvo indicación en otro sentido, relativas a la Carta de las Naciones Unidas.

sobre el Derecho de los Tratados,² algo que ni por equivocación acontecerá en esta materia específica, no obstante la sucesión de conflictos armados en el mundo. Siendo inconvencional la norma se pretende torturarla con interpretaciones amañadas para dejar a los Estados en aptitud de utilizar la fuerza armada en aras de sus intereses y conveniencias. Diversas voces postulan que la prohibición, tal como está concebida, es limitada, peca de ambigüedad, y sobre todo, los sesenta y tantos años de vigencia le impiden afrontar con eficacia la avalancha de acontecimientos de un mundo plural y complejo, radicalmente distinto al de 1945.

Es verdad, en principio, que las mutaciones de la sociedad internacional han desbordado los moldes normativos y al mismo tiempo es indispensable lograr una regulación más precisa o colmar lagunas en varios aspectos. Así ocurre con las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas que no fueron previstas en la Carta de la ONU, y que a pesar de ello empezaron a funcionar desde 1948 en el conflicto de Palestina y que, principalmente, a partir de la década de los años noventa del siglo pasado han proliferado exponencialmente.

Algo semejante acontece con el pretendido derecho de injerencia humanitaria que durante los años noventa se enarbó por varios Estados para contener violaciones masivas a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en sociedades internas severamente fracturadas. Este pretendido derecho, de entrada, se contrapone a otra norma imperativa del derecho internacional. De un lado existe el natural y justificado impulso moral de salvaguardar a las poblaciones afectadas y, del otro, el peligro de que una acción de tal naturaleza menoscabe el principio rector de la no intervención y dé pie a abusos y responda a intereses propios del o de los Estados intervinientes. El Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, que a fines de 2004 dio a conocer el informe *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*,³ puso en positivo la figura, no co-

2 Artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969: Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.

3 Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Naciones Unidas, signatura A/59/565, 1o. de diciembre de 2004, 110 pp., www.un.org/secureworld/.

mo un derecho de injerencia, sino como “la responsabilidad de proteger”. Pone el peso en la necesidad de acudir en defensa de las poblaciones victimadas pero admite que se trata de una norma en formación, que sin duda estará sometida a prolongados debates y a difíciles acuerdos.

En el mismo tenor, de situaciones nuevas relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el citado informe alude a la emergencia en los últimos tiempos de nuevas amenazas para la paz y la seguridad internacionales que aquejan a las sociedades y que cruzan perversamente las fronteras con una alta carga de peligrosidad. Las tenemos a la vista en el diario repaso al acontecer mundial: la proliferación de armas de destrucción masiva, las enfermedades infecciosas y pandemias como el SIDA, el terrorismo, el crimen organizado, la pobreza extrema. Estos problemas graves en sí mismos, se entrelazan perversamente aumentando de manera descomunal su impacto dañino. Urge atacar estas situaciones, pero más allá del simplismo de intentar contenerlas a través de las medidas que a su alcance tiene el Consejo de Seguridad, es imprescindible diseñar estrategias integrales que articulen a todo el Sistema de Naciones Unidas, órganos principales y organizaciones especializadas, organismos regionales, organizaciones no gubernamentales. Sí es una nueva época sin precedentes y por ello son indispensables los diseños genuinamente preventivos y de cobertura amplia a las soluciones por implementar.

Es entonces valedera la afirmación de que el aparato regulador del uso de la fuerza demanda ajustes e innovaciones imaginativas respaldadas por la voluntad política de traducirlas en regímenes normativos y de aplicación viable. Pero no es dable aceptar la simplificación abyecta de que la aparición de nuevas amenazas justifica abolir el régimen de paz prevaleciente. Los principios rectores de San Francisco responden a una filosofía humanista y pacifista. La obsolescencia de la prohibición del uso de la fuerza es ficticia e insostenible. La norma es resultante de una larga y dificultosa evolución del derecho internacional por lo que lo procedente es afianzar el régimen y sobre él edificar, por los caminos del consenso y en apego a los dictados filosóficos originales, nuevas figuras, pero en forma alguna deben abrirse boquetes que permitan los desplantes unilateralistas y los desvaríos belicistas.

La prohibición del uso de la fuerza es una norma consolidada, incluso, se repite, con un rango imperativo. Si bien se intenta minarla por varios caminos e interpretaciones tortuosas, los Estados han encontrado cómoda la

opción de flexibilizar el régimen de la legítima defensa que es la única excepción recogida en la Carta de la ONU. En efecto, el artículo 51⁴ reconoció el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva para responder a un ataque armado. Una biblioteca quedaría corta para albergar la cantidad de libros y artículos en torno a este derecho que es la única posibilidad al alcance de los Estados para usar legítimamente la fuerza.⁵ Éste es un derecho de carácter consuetudinario, anterior a 1945 pero acordado de manera expresa a su utilización en caso de ataque armado. Es textual, en caso de ataque armado. La visión ilusionada de un nuevo orden mundial trabajado en San Francisco le imponía esta limitación significativa caracterizada por un sistema de seguridad colectiva que centralizaba el uso de la fuerza institucional en el Consejo de Seguridad; sin embargo, distintas razones han influido en el desconocimiento fáctico de este régimen, los desasosegados años de la guerra fría, la parálisis del Consejo de Seguridad, la continuación de los conflictos, que han dejado en los Estados la tentación de utilizar la fuerza en no pocos casos. Así las cosas, los Estados han abierto la sombrilla del artículo 51, retorciéndolo y flexibilizándolo, para contar con un barniz de legalidad ante los ojos del mundo cuando se han embarcado en una empresa bélica. En este sentido, vale la pena traer a colación la referencia que el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio realizó sobre el abuso de la legítima defensa. En su informe sostuvo que, durante los primeros cuarenta y cuatro años de vida de la organización, los Estados recurrieron cientos de ve-

4 Artículo 51: Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

5 La otra opción corresponde al Consejo de Seguridad, al amparo del artículo 42, para cumplir con sus atribuciones de mantener la paz y la seguridad internacionales. Artículo 42: 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 o 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.

ces al uso de la fuerza y pocas veces el artículo 51 fue una “justificación verosímil”.⁶ La mención es elocuente y preocupante al mismo tiempo y nos marca una luz de alerta respecto a admitir como válidas la violación del régimen y las interpretaciones amañadas. Ahora bien, estas prácticas no erosionan la normatividad. A pesar de tal abuso, el régimen se mantiene incólume y resulta alentadora la conclusión del grupo: “No es necesario ampliar ni restringir el alcance bien conocido del artículo 51 y el capítulo VII de la Carta da plenos poderes al Consejo de Seguridad para hacer frente a las amenazas de toda índole a que puedan verse expuestos los Estados”.⁷

Una de las interpretaciones dolosas sobre el derecho a la legítima defensa aboga por el derecho a la defensa anticipada, es decir, el derecho a atacar antes de que se produzca un ataque armado. Sobre el particular prevalecen opiniones encontradas que conviene revisar:

- Se postula que en cualquier época y con más razón en la nuestra, caracterizada por un espectacular desarrollo tecnológico en lo que a armamentos se refiere, esperar a que ocurra un ataque armado, equivale a quedar en una situación de desventaja que puede conducir a una derrota contundente. Sobre esta cuestión, y en apego a la letra del artículo, hay quienes defienden el sentido original y textual del artículo 51 que contempla la realización de ataque armado para despejar la posibilidad legal de una respuesta militar. Así, Héctor Gros Espiell opina:

No puede invocarse el derecho de legítima defensa, individual o colectivo, para prevenir un posible ataque armado que aún no se ha hecho efectivo. En una situación de peligro de un ataque armado previsible o posible, sólo cabe poner el hecho y la situación en conocimiento del Consejo de Seguridad para que éste tome de inmediato todas las medidas requeridas para mantener la paz y la seguridad internacionales.⁸

La posición de Gros Espiell sigue la del insigne internacionalista, también uruguayo, Eduardo Jiménez de Aréchaga quien todavía con

⁶ Informe del Grupo de Alto Nivel..., *cit.*, nota 3, párrafo 186, p. 60.

⁷ *Ibidem*, p. 13.

⁸ Gros Espiell, Héctor, “La pretendida legítima defensa preventiva y la guerra en Irak”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. IV, 2004, p. 190.

mayor énfasis se inclina por circunscribir la legítima defensa al caso de un ataque armado.⁹

- En otro bando participan quienes se alinean con el sentido de la célebre sentencia norteamericana del *Caso Caroline*, que en 1833 sostuvo que la legítima defensa es aceptable legalmente frente a una necesidad inmediata e imperiosa y que no permita al Estado afectado la elección de otros medios ni deje tiempo para deliberar.¹⁰ La autora Christine Gray cita a Joram Distein al poner el ejemplo del ataque a Pearl Harbor, esto es, si los Estados Unidos hubieran detectado que había un ataque en marcha no hubieran tenido que esperar un golpe devastador contra su flota del Pacífico. Además, los especialistas que defienden la posibilidad de atacar anticipadamente estiman que el término “derecho inmanente”, contenido en el multicitado artículo 51 alude a un derecho natural del Estado, madurado consuetudinariamente antes de la Carta y más amplio a la regulación de Naciones Unidas, con lo que un Estado que se sintiera amenazado podría actuar sin cortapisas, ya que dispondría de un derecho propio anterior. Con todo, es imprescindible remachar que, el artículo 51 fue fruto de un consenso entre los Estados constituyentes que acotaron la legítima defensa en aras del principio rector de la prohibición del uso de la fuerza y lo sancionaron con el respaldo legal indubitable de sus ratificaciones. En este tenor, deviene inaceptable validar las interpretaciones que han perseguido minimizar el requisito del “ataque armado” con miras a justificar acciones militares en una polivalencia de situaciones como el complot iraquí para asesinar a Bush padre cuando ya era ex presidente, un eventual bloqueo petrolero o para lanzar un ataque o una guerra preventiva ante una hipotética posesión de armas de destrucción masiva.
- Ahora bien, una tercera posición compartida por un número nada despreciable de internacionalistas, con la cual comulgo, es que un ataque inminente puede ser parte de un ataque armado. Así las cosas, no estaríamos en un supuesto distinto al que contempla el artículo 51. Aun en las elaboraciones del *Caso Caroline* se plantea la situación de una ne-

⁹ *Ibidem*, p. 192.

¹⁰ Pérez González, Manuel, “Acción preventiva y legítima defensa en derecho internacional: algunas consideraciones jurídicas”, en Méndez-Silva, Ricardo (coord.), *Derecho y seguridad internacional*, México, UNAM, 2005, p. 59.

cesidad inmediata e imperiosa sin que haya tiempo para deliberar o para tomar una acción diferente. Bien visto, y según es mi parecer, en ese estado de urgencia se está en presencia de un ataque armado en curso y no se requiere que se arrojen las primeras bombas o misiles o que un ejército cruce las fronteras para que éste se materialice. Debe reconocerse, sin embargo, que nos movemos en un espacio de imprecisiones, pues resulta difícil contar con un criterio objetivo sobre lo que significa inminencia o lo imperioso de una situación o un trance de urgencia que no ofrezca la posibilidad de optar por otro tipo de respuesta. En la práctica, a los Estados no les faltará imaginación para cobijarse con una interpretación laxa de estos supuestos o requisitos. Pero queda a la mano la actuación del Consejo de Seguridad que debe entrar en funciones una vez que haya pasado la emergencia y determinar si efectivamente un peligro inminente daba pie a un ataque armado. Christine Gray sigue esta línea de razonamientos. La cito textualmente: “States prefer to argue for an extended interpretation of armed attack and to avoid the fundamental doctrinal debate”.¹¹ Un poco más adelante, al tratar las acciones de los Estados Unidos después del 11 de septiembre asevera: “...but the vast majority of other states remained firmly attached to a narrow conception of self-defense”. Culmina diciendo: “It is likely that this approach will survive the impact of 9/11”,¹² con lo que quiere decir que el régimen de la legítima defensa continuará en sus términos y apegado a la tendencia dominante de interpretación de los juspublicistas. Prosigue vigente la extendida preocupación de cerrarle jurídicamente el paso al uso de la fuerza. En idéntica línea Modesto Seara Vázquez apunta:

...la legítima defensa sólo se puede justificar en el caso del ataque armado, no siendo necesario que el ataque se haya producido ya, pues dada la eficacia de las armas modernas eso podría significar la destrucción del sujeto; es suficiente con que haya un comienzo de ejecución, y que se pueda razonablemente suponer (bajo reserva de probarlo más tarde) que la acción iniciada sería continuada por el agresor.¹³

11 Gray, Christine, *International Law and the Use of Force*, 2a. ed., Nueva York, Oxford University Press, 2004, p. 133.

12 *Ibidem*, p. 134.

13 Seara Vázquez, Modesto, *Derecho internacional público*, México, Porrúa, 1979, p. 352.

La tendencia en contra de la defensa preventiva es avasalladora, entendida ésta como una variable o una ampliación de la legítima defensa, no digamos del pretendido derecho de atacar cuando no exista un peligro inminente, en cuyo caso estaríamos en presencia de una guerra anticipada. El Grupo de Alto Nivel, citado con antelación, abordó el tema, pues entregado su informe en 2004, la alharaca de la Casa Blanca con su “guerra contra el terrorismo” condujo a la guerra contra Iraq en marzo de 2003, originalmente como una disparatada guerra preventiva. El reporte del grupo atiende dos situaciones con respecto a la realización de un ataque militar antes de que ocurriera un ataque armado. La primera situación sería en caso de peligro inminente, llamado “agresión inminente” y la segunda, la realización de un ataque ante una amenaza no inminente. El primer supuesto está emparentado con el *Caso Caroline* y considera que una acción militar ante una “agresión inminente” es procedente y responde a “un principio de derecho internacional bien establecido”;¹⁴ sin embargo, la afirmación es vaga si se compara con los criterios del *Caso Caroline*. Por principio se utiliza la noción “agresión inminente” sin sumarle los elementos de situación comprometida, imperiosa y sujeta a una premura tal que no permitiera deliberar y no concediera otra opción para actuar. Encuentro inconveniente el uso de la expresión “agresión” para referirla a un peligro inminente, siendo que la definición de agresión no goza de una aceptación uniforme.¹⁵ Quiero creer que el calificativo “inminente” encaja, como antes se explicitó, en el supuesto de un ataque armado en curso, pero ciertamente puede favorecer elucubraciones de otro tipo al ligarlo al término agresión. Se entenderá entonces que este punto específico del informe despertó la irritación de numerosos estudiosos en virtud de que se asociaba con la “Doctrina Bush” y la Guerra contra Iraq de 2003. Las críticas fueron agudas y alcanzaron al secretario general Koffi Annan quien, a su vez, recogió este planteamiento en el documento: “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”¹⁶ también preparado para la Reunión Cum-

14 Informe del Grupo de Alto Nivel..., *cit.*, nota 3, párrafo 188, p. 61.

15 La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 14 de diciembre de 1974 la Resolución 3314 (XXIX) Definición de la Agresión; sin embargo, hubo Estados que votaron en contra o se abstuvieron. Por esta razón la definición es un referente importante pero no puede estimarse que sea la última palabra sobre el tema. Por otra parte, la agresión entendida como un crimen internacional, no pudo ser definida en el Estatuto de Roma que creó a la Corte Penal Internacional.

16 Informe del secretario general, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Naciones Unidas, signatura A/59/2005, 21 de marzo de 2005, 68 pp., www.un.org/largerfreedom/.

bre de Naciones Unidas del 14 al 16 de septiembre de 2005. La censura más escuchada es que obsequió la noción de la “agresión inminente” a Bush y a su camarilla neoconservadora. Con todo, el análisis del segundo supuesto, una amenaza no inminente para justificar el uso de la fuerza, pone las cosas en su lugar y quizá el primero merecería una lectura enlazada a fin de suavizar la impresión inicial. Este segundo supuesto se orientó claramente a la “Doctrina Bush”, aunque es obvio que los refinamientos diplomáticos evitaron que fuera mencionada por el nombre de su autor y se abordó como una especulación en abstracto. Así, el Grupo manejó en calidad de ejemplo una amenaza proveniente de la adquisición con fines hostiles de material para desarrollar programas y fabricar armas nucleares, y opinó que en caso de existir “buenos argumentos” y “buenas pruebas” sobre una amenaza que pusiera en peligro a un Estado y ésta no fuera inminente, el Consejo de Seguridad debería ejercer sus atribuciones y, en todo caso, autorizar al Estado a emprender una acción militar. En caso de que el Consejo no autorizara esta acción militar por estar ausente la inminencia o un peligro real e inmediato, el Informe señala que habría tiempo para estudiar otras estrategias, la persuasión, la negociación, la disuasión y la contención, antes de reconsiderar la procedencia en última instancia del uso legal de la fuerza al amparo del artículo 42. Más concluyente es el punto final de este capítulo: “...el riesgo para el orden mundial y para la norma de la no intervención en que sigue basándose simplemente es demasiado grande como para aceptar la legitimidad de la acción preventiva unilateral, en contraposición a la aprobada colectivamente. Dejar que uno lo haga es dejar que lo hagan todos”.¹⁷ Aunque se omitan los nombres, el planteamiento dibuja el retrato hablado del presidente W. Bush abrazando su doctrina con un semblante de conservador compasivo.

II. LA DEFENSA PREVENTIVA

La defensa preventiva, como una figura distinta a la legítima defensa en caso de ataque armado, no encuentra acomodo en la regulación contemplada en el artículo 51 de la Carta, y los avances para legitimarla por medio de interpretaciones elásticas se topan con el rechazo de la mayor parte de la doctrina. Nadie en su sano juicio podría sostener que se ha erigido una nor-

¹⁷ Informe del Grupo de Alto Nivel..., *cit.*, nota 3, párrafo 191, p. 61.

ma consuetudinaria para permitir la defensa preventiva o las guerras anticipadas, en virtud de que no se ha dado una práctica generalizada y menos prevalece la *opinio juris sive necessitatis*, elementos enlazados y consubstanciales para construir una norma consuetudinaria de conformidad con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.¹⁸

Esta figura se ha invocado y ha estado yacente en casos críticos de la política internacional. Thomas M. Franck pasa revista a tres casos donde la silueta de la defensa preventiva se ha transparentado:¹⁹ la crisis de los misiles de 1962, la tercera guerra árabe israelí de 1967 y el ataque israelí contra el reactor nuclear de 1981. Sigo al autor en estos tres casos con apuntes propios.

1. *Crisis de los misiles, 1962*

Constituyó el episodio de la guerra fría que más cerca tuvo al mundo de una guerra nuclear. Aviones de reconocimiento estadounidenses fotografiaron la instalación de plataformas de lanzamiento de misiles en Cuba, esto a una distancia de menos de noventa millas de Florida. Se revertía como una paradoja dramática para los Estados Unidos la aspiración del pasado de apropiarse de la isla caribeña y surgía una avanzada soviética con misiles apuntando hacia su territorio. La argumentación de la URSS y de Cuba fue que las armas carecían de un carácter ofensivo y respondían a la hostilidad de los Estados Unidos contra Cuba, probada de sobra con la invasión a Bahía de Cochinos un año antes. La reacción del gobierno de Kennedy fue enérgica en razón del temor a contar con un frente nuclear literalmente en su colindancia y por la férrea pugna que prevalecía entre las superpotencias por el aseguramiento de las zonas de predominio. El 22 de octubre el presidente Kennedy anunció la imposición de un bloqueo marítimo, eufemísticamente llamado “cuarentena” para quitarle el tinte de un acto de guerra. En paralelo, entraron en funciones la Organización de los Estados Americanos y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La primera

¹⁸ Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia: 1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar... b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho.

¹⁹ Franck, Thomas M, *Recourse to Force, State Action Against Threats and Armed Attacks*, United Kingdom, Fourth Printing, Cambridge University Press, 2003, pp. 97-108.

para respaldar la drástica medida de los Estados Unidos. El 23 de octubre el Consejo de la OEA recomendó a los Estados miembros que adoptaran todas las medidas, individuales y colectivas, incluyendo el uso de la fuerza que estimaran conveniente a fin de evitar que el emplazamiento de misiles en territorio cubano llegara a constituir una amenaza a la paz y seguridad del continente.²⁰ Los Estados Unidos sostuvieron que la cuarentena no constituía un uso de la fuerza en violación al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, lo que puesto en positivo pretendía implicar que su medida era compatible con el régimen de la legítima defensa. Alegó que ninguna embarcación había sido capturada y, más aún, que había contado con el apoyo legitimador de la Organización de los Estados Americanos. Sin embargo, el conflicto estuvo surcado por los intereses políticos y las estrategias militares de confrontación en la era nuclear más que por el afán de dotarlo de fundamentos jurídicos.

El mismo 23 de octubre el Consejo de Seguridad se reunió en un caldeado ambiente de tensión e igualmente la sesión se desarrolló en el campo de las confrontaciones políticas.²¹ Los Estados Unidos sostuvieron su derecho y el de la OEA de responder preventivamente a la transformación de Cuba en una base para armas de destrucción masiva de carácter ofensivo. Por el contrario, la URSS afirmó categóricamente que la instalación de misiles tenía una finalidad estrictamente defensiva. Adlai Stevenson, representante de los Estados Unidos en la organización, calificó la medida soviética como una nueva fase de agresión y ubicó a la cuarentena en un plano de legítima defensa tanto nacional como regional.²² Fue en esta intervención donde flotó la idea de la defensa preventiva pero sin mayores elaboraciones.

En esos días de aceleración histórica, del 22 al 24 de octubre, se presentaron tres proyectos de resolución en el Consejo de Seguridad. El primero a cargo de los Estados Unidos que llamaba a la supervisión de las Naciones Unidas del retiro de Cuba de todos los misiles y las armas ofensivas. El segundo por iniciativa de la Unión Soviética condenaba la cuarentena y exigía su retiro. El tercero, en medio de la irreductible confrontación, era una propuesta de Ghana y de la República Árabe Unida que mantenía una cuidadosa neutralidad y solicitaba una mediación por el secretario general a fin de que

²⁰ *Ibidem*, p. 99.

²¹ *Ibidem*, p. 100.

²² *Idem*.

las partes se abstuvieran de cualquier acción que pudiera agravar la situación. Al final del día, ninguno de los proyectos fue sometido a votación, y como es ampliamente sabido, al borde del precipicio, las dos potencias llegaron a un acuerdo político, secreto entonces, cuyos términos salientes fueron el retiro de los misiles y el compromiso de los Estados Unidos de no invadir Cuba.

Sería irresponsable tratar de concluir que la tesis de la defensa anticipada ganó algunos puntos en esta crisis en virtud sólo de la postura sostenida por Stevenson. En el caso de la OEA, el apoyo de sus miembros se alcanzó por la presión descomunal que ejercieron los Estados Unidos y, a su vez, el apoyo del mundo occidental se originó merced a la alianza estratégica de la guerra fría.

2. *La Guerra de los Seis Días*

El conflicto árabe-israelí es una larga guerra que carcome a las partes desde 1948. Encrespados y avivados los ánimos por una retórica belicista de los países árabes, Egipto solicitó al secretario general de las Naciones Unidas, el 18 de mayo de 1967,²³ que se retiraran los elementos de la Fuerza de Emergencia, emplazada en este país luego de la invasión de Israel, Francia y el Reino Unido en 1956. U Thant accedió a la petición, en lo que fue una decisión salpicada de duras críticas. Es de aclararse que la Fuerza de Emergencia tuvo una naturaleza voluntaria, tanto en lo tocante a los Estados que contribuyeron con contingentes militares como a los países directamente involucrados. Israel se negó a recibir a la fuerza y, contrariamente, Egipto ofreció su territorio para que en él se radicara a fin de lograr la separación de los contrincantes y hacer efectivo el cese al fuego. El carácter voluntario fue nota distintiva de esta operación y, consecuentemente, al demandar Egipto su retirada en un entorno comprometido, el alto funcionario carecía de opciones. El ejército egipcio se movilizó a la franja antes ocupada por las fuerzas de Naciones Unidas y el gobierno de Nasser cerró a la navegación israelí el Golfo de Aqaba y el Estrecho de Tirán.²⁴ Las escaramuzas no se hicieron esperar. Agravada la crisis, cada una de las partes comunicó al Consejo de Seguridad en la madrugada del 5 de junio que ha-

²³ *Ibidem*, p. 101.

²⁴ *Ibidem*, p. 102.

bían sido objeto de ataques armados por el adversario. Hubo todavía tiempo para que el Consejo se reuniera y sin tomar partido requirió a los Estados que adoptaran todas las medidas para un cese al fuego. Israel, sin embargo, soltó un ataque fulminante. Franck invoca al profesor Weisburd²⁵ quien, en un análisis retrospectivo de los acontecimientos, opina que la guerra comenzó con un ataque aéreo preventivo de Israel contra Egipto que luego se extendió contra Jordania, Siria, Iraq y Kuwait, opinión que en su momento fue compartida por la gran mayoría de los observadores y analistas. Israel intentó dos líneas de justificación, ambas fincadas en la legítima defensa. Primeramente arguyó que había sido objeto de un ataque armado. El cierre del Golfo de Aqaba y del Estrecho de Tirán por Egipto lo consideró como un ataque armado y en esta virtud reclamaba encontrarse al abrigo del artículo 51, es decir, del concepto tradicional de la legítima defensa. En segundo término, Israel fundó su ataque en un derecho de legítima defensa anticipada, más allá del ámbito del artículo 51, sosteniendo que el retiro de las tropas de las Naciones Unidas había perjudicado seriamente sus intereses vitales, dejándolo únicamente con la opción de lanzar un ataque que frenara una ofensiva de los países árabes.²⁶ Es de destacarse que si bien el Consejo de Seguridad no condenó a Israel, esto obedeció al duro forcejeo político y diplomático de los actores principales en su seno y es aventurado pretender que el silencio del órgano se traduzca en aquiescencia legitimadora de la defensa preventiva o anticipada. Cualquiera estudioso sabe que el silencio del Consejo no impide que surjan voces de censura dentro de las Naciones Unidas contra los Estados que desconocen el régimen de paz. El silencio del Consejo no sustituye la opinión de la membresía en su conjunto.

La tesis de la defensa preventiva es oriunda del reino de la política y poco tiene que ver con el derecho. Militarmente fue un éxito para Israel en función de sus intereses. Mas alejarse de la regulación, con los costos de toda índole que entraña una guerra, le acarreó al Estado judío la animadversión de un grupo importante de Estados y sólo atizó las brasas de un conflicto hasta hoy terriblemente incendiado. Los propios acontecimientos que precedieron a la guerra ilustran sobre lo complejo que resulta determinar cuándo un acto hostil equivale a un ataque inminente. Cerrar el Golfo de Aqaba y el Estrecho de Tirán fue una escalada peligrosa por parte de

²⁵ *Ibidem*, p. 103.

²⁶ *Ibidem*, p. 102.

Egipto, que probó ser fatal, pero en sí mismo no puede sostenerse con solvencia que la medida haya sido parte de un ataque armado en curso. En cambio la diplomacia pudo haber tenido una oportunidad de prosperar.

3. El bombardeo de Israel al reactor nuclear iraquí en 1981

Un tanto olvidado permanece el ataque aéreo de Israel contra el reactor nuclear iraquí y es procedente rescatarlo por la similitud que mantiene con los tiempos que corren. El 7 de junio de 1981, aviones de la fuerza aérea israelí bombardearon el Centro de Investigación de Tuwaitha en Iraq. La justificación del país agresor fue que Iraq se encontraba desarrollando en el reactor de Osirak un programa nuclear susceptible de fabricar bombas que deberían estar listas para ser utilizadas en 1985.²⁷ A simple vista, entre el momento del ataque y la previsible disposición de las bombas, mediaba un lapso cuando menos de cuatro años. Israel no enfrentaba un ataque armado o un peligro inminente y el Iraq se encontraba sumergido en la pavorosa guerra que le había impuesto a Irán. En su abono, Israel arguyó que el momento del ataque resultaba crucial puesto que realizarlo más adelante podría acarrear efectos contaminantes de radioactividad. Israel sostuvo que la retórica belicosa de Iraq y la lentitud tanto del Consejo de Seguridad como de la Agencia Internacional de la Energía Atómica, lo obligaban a desatar un ataque preventivo. El revuelo provocado por semejante acción obligó al Consejo de Seguridad a sesionar dos semanas después, y por unanimidad, a través de la Resolución 487 del 19 de junio, condenó firmemente el ataque a las instalaciones nucleares de Iraq y llamó a Israel a abstenerse en el futuro de la realización de actos de esta naturaleza. Al mismo tiempo reconoció “el inalienable derecho soberano del Iraq” junto con el de otros Estados en vías de desarrollo, a llevar a cabo programas nucleares con fines pacíficos e industriales. Pocas veces el Consejo de Seguridad alude expresamente al artículo 2o., párrafo 4o., de la Carta, en sus resoluciones como lo hizo en esta ocasión. Israel recibió una condena vigorosa, respaldada inclusive por los Estados Unidos. Ciertamente no se impusieron sanciones contra el Estado agresor pero no se abrieron las puertas, ni las ventanas, ni siquiera alguna rendija en el texto de la resolución, que redundaran en el debilitamiento del artículo 51. Franck es cuidadoso en

²⁷ *Ibidem*, p. 105.

sus disquisiciones y reconoce que los Estados tienden a aceptar la procedencia de un ataque en legítima defensa sólo en el caso de un ataque inminente y avasallador y únicamente si la respuesta es proporcionada y evita daños colaterales.²⁸ Es decir, se ajusta a la línea del *Caso Caroline*; sin embargo, deja un hilo suelto en el terreno político al tratar los desarrollos posteriores, concretamente la invasión de Iraq contra Kuwait en 1990: “Had Israel not struck in 1981, the reversal of Iraq’s invasion of Kuwait a decade later might well have been impossible”,²⁹ esto es, de no haberse dado el ataque de 1981, podía haber sido imposible revertir la invasión de Iraq contra Kuwait una década más tarde. De manera sutil queda en la mesa de las discusiones la ponderación política de un ataque preventivo en razón de una conveniencia futura. La lectura cobra actualidad pues hoy, en 2006, existe la preocupación de un ataque preventivo o punitivo contra Irán para interrumpir su programa nuclear, enderezado según los Estados Unidos a la fabricación de armas nucleares y a alterar el predominio geopolítico de la zona.

Pero lo que importa substanciar es que un ataque armado ante una amenaza no inminente careció de apoyo hace un cuarto de siglo y, antes al contrario, el Estado atacante fue destinatario de una acre censura.

III. LA DOCTRINA BUSH

El editorial de un periódico norteamericano señaló hace poco tiempo que cada presidente tiene su guerra como un signo de identidad, pero que ninguno como W. Bush buscó su propia guerra, a imagen y semejanza de su visión política. La doctrina engalanada con su apellido es política como la mayor parte de las doctrinas que definen una posición gubernamental para guiar las actuaciones internacionales del Estado. Éstas pueden alimentar la aparición de una norma jurídica, pero lo usual es que habiten en el terreno de los hechos, como la Doctrina Johnson que estuvo contra el establecimiento de regímenes comunistas en el Caribe y justificó la invasión a la República Dominicana en 1965 o la Doctrina Breshniev que tras la invasión a Checoslovaquia en 1968 postuló la soberanía limitada de los Estados miembros del Pacto de Varsovia.

²⁸ *Ibidem*, p. 107.

²⁹ *Idem*.

Los documentos públicos principales en los que se dio cuerpo a la Doctrina Bush son discursos referentes a la seguridad nacional de los Estados Unidos, pronunciados por el presidente estadounidense. Estos fueron, principalmente, el Discurso del presidente sobre el estado de la Unión del 29 de enero de 2002, el Discurso en la Academia Militar de West Point del 1o. de junio de 2002, el Discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas del 12 de septiembre de 2002, el Documento sobre la Seguridad Nacional del 17 de septiembre de 2002 y recientemente el Documento sobre Seguridad Nacional del 19 de marzo de 2006.

Salvo el último documento mencionado, los otros corresponden a 2002 y aun cuando tenían como objetivo “la guerra contra el terrorismo”, mal escondieron entonces el propósito definido de invadir a Iraq. El compromiso del gobierno norteamericano de combatir al terrorismo tras los atentados del 11 de septiembre brindó la cobertura para la guerra de 2003. La oposición interna e internacional durante ese año brotó vigorosa porque nunca se aportaron pruebas convincentes sobre la existencia de armas de destrucción masiva en Iraq y porque tampoco se acreditó la vinculación del gobierno de Sadam Hussein con el grupo terrorista de Osama Bin Laden. Al contrario, se traslucían manipulaciones políticas y la información que manejaba Washington era sometida a tramposas desviaciones. La Doctrina Bush, proclamada para impulsar “la guerra contra el terrorismo”, socavó las bases mínimas de la normatividad internacional puesto que desechaba el principio rector de la prohibición del uso de la fuerza de modo burdo, lo que acrecentó el disgusto y el rechazo de numerosos países, incluso de sus aliados tradicionales, como fueron los casos de Francia y Alemania. Entre los países opositores a la guerra, Francia, la Federación Rusa y China podían haber tenido intereses en Iraq, y esto se manejó para desacreditar su posición, pero el despropósito de la doctrina y sus primitivos andamios argumentales tendentes a saltarse las trancas normativas despertaron una censura generalizada. Los Estados Unidos en repetidas ocasiones se habían inscrito en el desconocimiento de la legalidad internacional, y no todos los Estados se encuentran en la aptitud moral de lanzar la primera piedra, pero los pasos dados en 2002 hacia una guerra que nada tenía que ver con el terrorismo superaba el límite de los abusos conocidos.

Así pues, se pasa revista a los documentos mencionados:

1. *Discurso del presidente sobre el estado de la Unión, del 29 de enero de 2002*³⁰

Por más de una razón tuvo un gran significado esta intervención para la confección de la Doctrina, a pesar de que no se mencionaron sus elementos constitutivos que realmente se empezaron a bosquejar públicamente a partir del discurso en la Academia de West Point a principios de junio. El sacudimiento hiriente de los atentados del 11 de septiembre y la victoria militar que se había alcanzado en Afganistán preñaba la atmósfera del momento histórico.

Lo cierto es que en el Capitolio, en ese enero de 2002, la conmoción de cuatro meses antes se mitigaba con un aire triunfalista y belicoso: "...nuestra nación se encuentra en guerra". Las palabras de W. Bush concitaban los aplausos de la audiencia: "La bandera estadounidense ondea nuevamente sobre nuestra embajada en Kabul". Las miradas de los legisladores se dirigían al mismo Hamid Karzai, presidente provisional de Afganistán y la ministra de Asuntos de la Mujer del nuevo gobierno afgano, Sima Samar, presentes en la solemne sesión. En la era fatídica de los talibanes, iniciada en 1996, se había sometido a la mujer a una represión bestial, y si bien la acción militar se había enderezado contra este régimen y contra las bandas terroristas de Al Qaeda por su autoría y complicidad en los trasiegos terroristas, el toque emotivo del discurso no podía desperdiciar el recurso a las mujeres: "Hoy las mujeres son libres y son parte del nuevo gobierno de Afganistán...".

El presidente Bush trató como logros de su respuesta al terrorismo la captura de numerosos terroristas: "Los terroristas que alguna vez ocupaban Afganistán ahora ocupan celdas en la Bahía de Guantánamo". En efecto, a principios de 2002, personas de numerosas nacionalidades, principalmente detenidas en Afganistán, empezaron a ser trasladadas a este espacio en donde, por no estar dentro de la soberanía norteamericana, las condiciones de reclusión y los interrogatorios podrían realizarse al margen de las leyes estadounidenses, y de pasada del derecho internacional. Era cierto que había numerosos detenidos, pero muchos de ellos no guardaban relación alguna con los atentados del 11 de septiembre o con actividades terroristas y,

³⁰ *Discurso del presidente sobre el estado de la Nación*, Office of the Press Secretary, White House, 29 de enero de 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.es.html>.

los más importantes, Osama Bin Laden y el líder de los talibanes, el Mullah Omar, continúan prófugos. Por añadidura, los terroristas que se entrenaban en los campamentos afganos se esparcieron por el mundo.

El eje dominante del discurso del presidente W. Bush fue el terrorismo, pero trascendió a los atentados del 11 de septiembre en dos sentidos. El primero porque una vez depuesto el gobierno talibán y en fuga Osama Bin Laden y sus secuaces, anunció: “Lo que encontramos en Afganistán confirma que, lejos de acabar acá nuestra guerra contra el terror apenas comienza”. Por otros decires era sabido que semejante empresa se extendería indefinidamente, aquí precisó por si hubiera dudas: “Nuestra guerra contra el terror está bastante comenzada, pero recién se inicia. Esta campaña quizá no concluya durante nuestra guardia, sin embargo debe ser y será librada durante nuestra guardia”. Dirigida la campaña contra Al Qaeda se empezaron a identificar a otros grupos y se refirió a un “submundo terrorista”, que incluía a otras formaciones: “Hamás, Hezbollah, Islamic Jihad, Jaish-i-Mohammed”. La “guerra” se amplió en el tiempo y se enderezó hacia otros actores. El segundo, abordó un tipo de terrorismo distinto al que caracterizó a los atentados del 11 de septiembre, realizado con aviones comerciales por un comando de 19 suicidas. En su discurso, el presidente W. Bush aludió a un terrorismo con armas de destrucción masiva con el propósito de potenciar el peligro y las amenazas en el contorno de la sensibilidad estadounidense y mundial: “...debemos prevenir que los terroristas y los regímenes en busca de armas químicas, biológicas o nucleares amenacen a los Estados Unidos y al mundo”. Abundó en que uno de sus objetivos era “prevenir que los regímenes que respaldan el terror amenacen a los Estados Unidos o a nuestros amigos y aliados con armas de destrucción masiva”. No hay duda, el terrorismo con armas de destrucción masiva es una amenaza cierta que merece toda la atención, pero la “guerra” que cortejaba el mandatario norteamericano se sesgaba ya hacia otros rumbos y contra otros blancos, particularmente el Iraq de Sadam Hussein que como era del dominio público había utilizado armas químicas en la guerra contra Irán y contra su propia población y a quien se había impuesto el desmantelamiento de los programas nucleares y de producción de armas químicas y biológicas a través de la Resolución 687 de 1991.

Así las cosas, el discurso avanzó hacia el punto del que se vanaglorió el gabinete presidencial y que como obligada contra cara suscitó un caudal de críticas: “el Eje del Mal”, o como apareció en la traducción al español del

texto, el “eje de maldad”. En la concepción discursiva del presidente, la lucha contra el terrorismo abarcaba a grupos delincuenciales y a regímenes gubernamentales, y por ello señaló desde la tribuna del Congreso norteamericano con índice fulminante a Corea del Norte, Irán e Iraq como gobiernos cómplices de las agrupaciones terroristas. En el documento sobre la Estrategia de Seguridad Nacional de septiembre, serían conocidos con el curioso apelativo de los Estados “canallas” o “bribones”.

De Corea del Norte el discurso decía: “...es un régimen que está armándose con misiles y armas de destrucción masiva mientras mata de hambre a sus ciudadanos”.

A Irán lo acusaba de andar “enérgicamente tras esas armas y exporta[r] el terror, mientras que unos cuantos que no han sido elegidos reprimen la esperanza de libertad del pueblo iraní”.

Acto seguido venía el culpable favorito:

Iraq continúa ostentando su hostilidad hacia los Estados Unidos y apoyando el terror. El régimen iraquí ha conspirado para desarrollar el ántrax, el gas nervioso y las armas nucleares durante más de una década. Éste es un régimen que ya ha utilizado el gas venenoso para asesinar a miles de sus propios ciudadanos, dejando cuerpos de madres apiñados alrededor de sus niños muertos. Éste es un régimen que aceptó las inspecciones internacionales, luego expulsó a los inspectores. Éste es un régimen que tiene algo que ocultarle al mundo civilizado.

Ya me fastidia en la retórica de los gobernantes el recurso de los niños muertos como un recurso dramático que busca tocar las fibras sensibles de los escuchas, aun cuando en las guerras y bombardeos lanzados por la propia iniciativa del orador se identifique una cantidad trágica de infantes victimados.

A las claras se aprecia un desequilibrio en los tres párrafos citados, Corea del Norte e Irán apenas obtienen escuetos renglones mientras la batería discursiva se concentró en Iraq. Bob Woodward, quien con Carl Bernstein fueron los periodistas que saltaron al estrellato por haber seguido las pistas del Watergate, ofrece luces interesantísimas sobre este discurso.³¹ Al empezar a trabajarlo W. Bush pretendía un texto ambicioso para la ocasión, nada menos que el Informe a la Nación, apenas cuatro meses

³¹ Woodward, Bob, *Plan de ataque. Cómo se decidió invadir a Irak*, Colombia, Planeta, 2004.

después de los impresionantes atentados, que penetrara el sentimiento popular y engarzara el triunfo militar en Afganistán y fuera despejando los caminos para una guerra contra el Iraq. Encomendó a uno de sus escritores, Michael Gerson, la elaboración del proyecto. Éste a su vez solicitó a David Frum, otro de los miembros del equipo, que elaborara un par de frases que alentaran el conflicto con el Iraq y que tuvieran un impacto fuerte en la audiencia y en la opinión pública, a semejanza de la famosa frase de John F. Kennedy en Berlín, el que no crea en la dictadura comunista, “Que venga a Berlín”. En el ámbito militar se preparan estrategias, movilizaciones, armas, sistemas de inteligencia, en cambio, para cortejar a la población para que respalde una guerra basta un par de frases. A Frum se le ocurrió en un momento de inspiración la frase “el Eje del Odio” en razón de la vinculación entre Estados y grupos terroristas que estaba siendo uno de los núcleos principales de la visión de “la guerra contra el terrorismo”. Su jefe Gerson, con más sensibilidad para los intereses del presidente, la afinó y acuñó la expresión el “Eje del Mal”.³² Obviamente “Eje” recordaba a las potencias enemigas del Eje durante la Segunda Guerra Mundial y “Mal” estaba asociada con el “Imperio del Mal” de Ronald Reagan cuando atizaba la rivalidad con la Unión Soviética, frases, frases... Condolezza Rice opinó que no debía presentarse únicamente a Iraq como objetivo y por ello propuso que se añadieran otros países como decorado y disimular la intención de atacarlo. No sin discusiones se incluyó a Irán y a Corea del Norte. Siria fue considerada para abultar la lista de los Estados canallas pero escapó de la satanización.³³

En otra parte del discurso se identifican las primeras pinceladas de la Doctrina del Ataque o de la guerra preventiva. Decía W. Bush:

...sin embargo el tiempo no está de nuestro lado. No aguardaré los acontecimientos mientras se cierne el peligro. No aguardaré mientras los riesgos se acercan más y más. Estados Unidos de Norteamérica no permitirá que los regímenes más peligrosos del mundo nos amenacen con las armas de destrucción masiva.

Había nacido el “Eje del Mal” y la dedicatoria de los arrestos bélicos se perfilaba hacia Iraq.

³² *Ibidem*, pp. 104 y 105.

³³ *Ibidem*, p. 110.

2. *Discurso del presidente George W. Bush en la Academia Militar de West Point, del 1o. de junio de 2002*³⁴

La intervención del presidente W. Bush en la Academia Militar, careció de los altos vuelos discursivos del informe rendido al Congreso. El ambiente de West Point fue celebratorio, pues se conmemoraban los doscientos años de la institución y se festejaba a la generación de los cadetes salientes. Muy al estilo norteamericano, el discurso contuvo algunos chispazos de humor, festejados con risas, pero al entrar en materia esbozó la tesis de la guerra preventiva. Insistió en que los Estados Unidos se encontraban en guerra³⁵ y mantuvo el señalamiento de que estaban en un conflicto prolongado.³⁶ Enfatizó que el terrorismo que golpeó a los Estados Unidos el 11 de septiembre estaba vinculado indisolublemente con la disposición de armas de destrucción masiva por los terroristas.³⁷ Enunció un punto que sería posteriormente aprovechado, la comparación de los conflictos de la guerra fría con la nueva amenaza del terrorismo. Aludió a las doctrinas de esa época que plantearon la contención del comunismo y la disuasión por medio de armas incluso nucleares, y diagnosticó que ante nuevos enemigos, ni la contención ni la disuasión eran opciones valederas.³⁸ Es decir, el peligro no sólo provenía de la perversidad del terrorismo y de sus eventuales ramificaciones nucleares, biológicas y químicas sino que radicaba en la imposibilidad de enfrentarlo con los medios utilizados tradicionalmente entre Estados. Insistió obsesivamente en la asociación entre dictadores que les pueden entregar a los grupos terroristas armas de destrucción masiva. Y tras algunas consignas retóricas tocó el meollo de la Doctrina en ciernes: “Si esperamos que las amenazas se materialicen por

³⁴ *President Bush Delivers Graduation Speech at West Point*, Office of the Press Secretary, White House, 2 de junio de 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>.

³⁵ *You graduate from this Academy in a time of war... Idem.*

³⁶ *Our war on terror is only begun, but in Afghanistan it was begun well. Idem.*

³⁷ *The gravest danger to freedom lies at the perilous crossroads of radicalism and technology. When the spread of chemical and biological and nuclear weapons, along with ballistic missile technology -when that occurs, even weak states and small groups could attain a catastrophic power to strike great nations. Our enemies have declared this very intention, and have been caught seeking these terrible weapons... idem.*

³⁸ *Deterrence —the promise of massive retaliation against nations— means nothing against shadowy terrorist networks with no nation or citizens to defend. Idem.*

completo, habremos esperado demasiado tiempo”.³⁹ Prosiguió: “La guerra contra el terror no se puede ganar a la defensiva. Debemos llevar la batalla hasta el enemigo... el mundo en el que hemos entrado, el único camino hacia la seguridad es el camino de la acción. Y este país actuará”.⁴⁰ Más claramente mencionó por primera vez la frase “acción preventiva” con miras a defender la libertad y las vidas de los norteamericanos.⁴¹ Ante los jóvenes cadetes elevó la espiral retórica, celebrada una y otra vez con aplausos: “Enviaremos diplomáticos a donde sea necesario y los enviaremos a ustedes, nuestros soldados, donde sean ustedes requeridos”.⁴² Asimismo, tal vez porque la tesis del “Eje del Mal” había sido descalificada en varias latitudes, pronunció algunas palabras en son de justificación: “Estamos en conflicto entre el bien y el mal, y América llamará al mal por su nombre. Al confrontar al mal y a los regímenes ilegales, no creamos un problema, develamos un problema. Y lideraremos al mundo al oponerlo”.⁴³ Una especie de fundamentalismo sempiterno, los buenos contra los malos, el bien y el mal en su confrontación irresoluble.

3. *Discurso del presidente George W. Bush ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 12 de septiembre de 2002*⁴⁴

En la presentación anual de los Estados al iniciarse la Asamblea General de las Naciones Unidas el tercer martes de septiembre, y a la cual concurre usualmente el presidente norteamericano por ser los Estados Unidos el país anfitrión de la Organización, el presidente W. Bush dedicó su intervención entera al problema del Iraq. Desde antes del Informe al Congreso las animadversio-

³⁹ *If we wait for threats to fully materialize, we will have waited too long. Idem.*

⁴⁰ *Yet the war on terror will not be won on the defensive. We must take the battle to the enemy.... In the world we have entered, the only path to safety is the path of action. And this nation will act. Idem.*

⁴¹ *...our security will require all Americans... to be ready for preemptive action when necessary to defend our liberty and to defend our lives. Idem.*

⁴² *We will send diplomats where they are needed, and we will send you, our soldiers, where you're needed. Idem.*

⁴³ *We are in a conflict between good and evil, and America will call evil by its name. By confronting evil and lawless regimes, we do not create a problem, we reveal a problem. And we will lead the world in opposing it. Idem.*

⁴⁴ *United States, Statement by President Bush, United Nations General Assembly, General Debate-57th Session, 12 de septiembre de 2002, <http://www.un.org/webcast/ga/57/statements/020912usaE.htm>.*

nes estaban dirigidas contra el Iraq y los planes para acabar con el régimen de Sadam Hussein se cocinaban febrilmente. El unilateralismo campeaba exitoso en Washington y la Doctrina de la guerra preventiva envalentonaba al gobierno. Al interior del gabinete presidencial se contraponían los Halcones y las Palomas. Los primeros capitaneados por los impresentables Dick Cheney, vicepresidente, y Ronald Rumsfeld, secretario de la Defensa. Los segundos tenían por vocero a Colin Powell, secretario de Estado. Éste no descartaba la guerra pero insistía en que era necesaria una autorización de las Naciones Unidas, vía el Consejo de Seguridad, con miras a lograr un barniz de legalidad para el avance norteamericano. Es de destacarse que el socio principal de Norteamérica, el primer ministro británico, Anthony Blair, favorecía también el concurso institucional. A regañadientes, y contra la presión de los duros, Washington optó por acudir a la Organización neoyorquina, pero en la Casa Blanca se preguntaban si una vez en la máxima tribuna debería hablarse o no de Iraq en las Naciones Unidas. Y en su caso ¿cuál debería ser el tono y el contenido?

Cheney, renuente a los despaciosos gradualismos de la diplomacia que podían entorpecer o de plano retrasar indefinidamente la acción norteamericana contra el Iraq, opinó que se deberían cargar culpas importantes a la Organización ya que —alegaba— Hussein no había cumplido las resoluciones impuestas a raíz de la invasión a Kuwait y fundamentalmente luego del fin de la guerra de 1991.⁴⁵ En términos futbolísticos era poner el balón del lado de las Naciones Unidas y generar la ilusión óptica de que los Estados Unidos acudían a su rescate. Cheney fue enfático, la ONU corría el peligro de convertirse en una entidad irrelevante si no forzaba al régimen iraquí a la observancia de las obligaciones impuestas por el Consejo de Seguridad.⁴⁶ A partir de ese momento la palabra “irrelevancia”, con dedicatoria a las Naciones Unidas y con resonancias amenazantes, fue la clave del discurso, una frase, otra vez una frase, que cundió en la divulgación de los medios informativos. A mediados de agosto, casi un mes antes de su comparecencia ante la Asamblea, W. Bush encomendó a Gerson, su escritor de discursos, que concretara la idea: “Vamos a decirle a las Naciones Unidas que deben enfrentarse al problema o resignarse a ser irrelevantes. ¿Entendido?”⁴⁷

El 12 de septiembre de 2002 fue histórico dadas las convulsiones políticas y la predeterminación de ir a la guerra. La expectación de los delegados y del público asistente quedaba denotada por un silencio nervioso. W. Bush se ha-

45 Woodward, Bob, *op. cit.*, nota 31, p. 186.

46 *Idem.*

47 *Ibidem*, pp. 190 y 191.

bía inclinado por un discurso ecléctico, que no mostrara debilidad y simultáneamente que no diera la impresión de que los Estados Unidos habían tomado la decisión de ir a la guerra. Las discusiones en el círculo cercano oscilaron entre plantearle un ultimátum a Sadam Hussein, a semejanza de la Resolución 678, de 1990, del Consejo de Seguridad, para forzar su retiro de Kuwait o la petición al Consejo de Seguridad de una nueva resolución que condenara al régimen iraquí y, en su caso, autorizara el uso de la fuerza. Ésta, y no otra, era la finalidad de ir a las Naciones Unidas. El problema descansaba en que si se descalificaba la labor de las Naciones Unidas frente al Iraq resultaría contradictorio solicitar al mismo tiempo una nueva resolución. Asimismo, existían probabilidades de que el Consejo se negara a adoptar una nueva resolución o que se pronunciara por una, sin que se autorizara el uso de la fuerza, como ocurrió con la Resolución 1441, de 2002. El conciliábulo de la Casa Blanca se inclinó por solicitar a las Naciones Unidas que “actuaran”, un término amplio y en el que podían acomodarse varias opciones a la hora de pasar a las negociaciones posteriores.⁴⁸ Sin embargo, la opinión de los líderes internacionales, según lo apunta Woodward, Blair, Aznar y Howard de Australia, influyó en el presidente estadounidense y decidió favorecer la opción de trabajar con la ONU a favor de las resoluciones necesarias.⁴⁹

En uso de la palabra, Bush habló de Iraq, vaya que habló de Iraq, su discurso fue casi monotemático. Como dato curioso mencionó treinta y ocho veces el nombre del país árabe o sus equivalentes, “régimen iraquí” o “pueblo iraquí”. A Sadam Hussein lo mencionó en cuatro ocasiones por su nombre. “El Eje del Mal” que tanto había complacido a la Casa Blanca, orientado al consumo interno, no fue mencionado en esta oportunidad y fueron omitidas las menciones de Corea del Norte y de Irán. Ni por asomo fue abordada la Doctrina Bush de la guerra preventiva que hubiera motivado un rechazo airado en la casa donde se acepta mayoritariamente el sentido estricto del artículo 51 sobre la legítima defensa y en momentos en que se trataba de defender la norma que prohíbe el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. En cambio, y en función del auditorio, aludió a varias resoluciones del Consejo de Seguridad emitidas desde la invasión de Iraq contra Kuwait para mostrar el incumplimiento del gobierno de Hussein de los mandatos de Naciones Unidas.⁵⁰ Cabe

⁴⁸ *Ibidem*, p. 213.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 215.

⁵⁰ Canchola Gutiérrez, Ulises, “Análisis jurídico del régimen resolutorio adoptado por el Consejo de Seguridad respecto a Iraq y el uso de la fuerza por parte de una coali-

indicar que al final, el lanzamiento de la guerra contra Iraq se basó en una interpretación amañada de las resoluciones, tal como lo comunicó el representante de los Estados Unidos al presidente del Consejo de Seguridad en una misiva fechada el mismo día del inicio de las hostilidades en marzo de 2003.⁵¹ Aunque no aparece alusión alguna a la “defensa preventiva”, señaló a los delegados que el eventual uso de Hussein de un arma nuclear exigía el deber de hacer todo lo posible dentro de su alcance y de su poder para prevenir el advenimiento de ese día.⁵²

Enfatizó que el régimen iraquí era una amenaza a las Naciones Unidas y a la paz y la seguridad internacionales. El mundo enfrentaba una prueba y las Naciones Unidas un momento difícil y de definición. Se preguntó a sí mismo haciendo extensiva la interrogante a los delegados: “¿Servirán las Naciones Unidas al propósito para el cual fueron fundadas o serán irrelevantes?”.⁵³ Al buen entendedor pocas palabras, o se seguía la línea norteamericana o la organización se tornaría irrelevante. En retrospectiva se entenderá la indignación que fue amasando la postura norteamericana. Los Estados Unidos habían acudido a las Naciones Unidas a fin de que se les extendiera un aval, no precisamente a debatir, pero ofreció la salida de colaborar con la Organización: “Trabajaremos con las Naciones Unidas a favor de las resoluciones necesarias”.⁵⁴ Era una gran concesión, por lo menos en la dimensión retórica. En el contorno de un unilateralismo rampante combinó el desplante, suavizado apenas con una expresión diplomática de aparente tono conciliador. Y así fue, los Estados Unidos se embarcaron en un forcejeo severo para dar a luz dos meses después la Resolución 1441, de 2002, del Consejo de Seguridad, que condenó seve-

ción de Estados”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. IV, 2004, pp. 94 y ss.

⁵¹ Becerra Ramírez, Manuel, “Acerca de la Legalidad de la Guerra, del 2003, contra Iraq”, en *id.* (coord.), *Aspectos jurídico-políticos de la Guerra de Iraq*, México, UNAM, p. 56.

⁵² *The first time we may be completely certain he has a -nuclear weapons is when, God forbids, he uses one. We owe it to all our citizens to do everything in our power to prevent that day from coming. United States, Statement by President Bush, United Nations General Assembly, cit., nota 44.*

⁵³ *Are Security Council resolutions to be honored and enforced, or cast aside without consequence? Will the United Nations serve the purpose of its founding, or will it be irrelevant?. Idem.*

⁵⁴ *My nation will work with the U.N. Security Council to meet our common challenge... We will work with the U.N. Security Council for the necessary resolutions”. Idem.*

ramente a Iraq⁵⁵ y reforzó el sistema de inspecciones para verificar el desarme iraquí. El texto mencionaba que se daba a Iraq una última oportunidad⁵⁶ y que de no cumplir debería atenerse a las consecuencias.⁵⁷ Los Estados que se oponían a una acción directa consideraban que la resolución no autorizaba el uso automático de la fuerza y que era necesaria otra resolución para evaluar el cumplimiento o incumplimiento de Iraq de las obligaciones impuestas y, de ser procedente, autorizar el uso de la fuerza. Los Estados Unidos, en el bando opuesto, consideraban que los términos de la Resolución 1441 los habilitaba para actuar directamente. Una versión ligeramente refinada del unilateralismo en boga. Los meses siguientes fueron de un gran forcejeo político, diplomático, con enfrentamientos climáticos entre las dos posturas. No se logró una segunda resolución a pesar de todas las maniobras y presiones de los Estados Unidos y ocurrió la guerra, emprendida por propia iniciativa de los Estados Unidos, con el apoyo del Reino Unido y una coalición figurante. Aunque al momento de lanzarse los ataques no se corearon las glorias de la “Doctrina Bush”, ésta, tras bambalinas, alentaba el ímpetu belicista.

4. *La estrategia nacional de seguridad de los Estados Unidos de América, del 17 de septiembre de 2002*⁵⁸

Cinco días después de su intervención en Naciones Unidas, el presidente W. Bush dio a la publicidad este documento en el cual se amplían y se

⁵⁵ Resolución 1441 (2002) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 8 de noviembre de 2002. Párrafo resolutivo 1: *Decide* que el 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).

⁵⁶ *Ibidem*, párrafo resolutivo 2: *Decide*, al tiempo que reconoce lo indicado en el párrafo 1 *supra*, 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; y decide en consecuencia instaurar un régimen de inspección reforzado con el objetivo de llevar a una conclusión cabal y verificada el proceso de desarme establecido por la resolución 687 (1991) y las resoluciones ulteriores del Consejo.

⁵⁷ *Ibidem*, párrafo resolutivo 13: *Recuerda*, en este contexto, que ha advertido reiteradamente al Iraq que, de seguir infringiendo sus obligaciones, se expondrá a graves consecuencias.

⁵⁸ *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, The White House, 17 de septiembre de 2002.

compactan los enunciados del Discurso de West Point, y se consigna propiamente la Doctrina a la que se ha dado el apellido del presidente norteamericano en turno. El tiempo de su divulgación fue bien calculado, primero la intervención en Naciones Unidas en aras de un multilateralismo de dientes para afuera y en seguida la concreción de la Doctrina de corte obsecadamente unilateralista.

El documento es extenso, 31 hojas, y la concepción de la seguridad nacional tuvo como punto de partida la preponderancia de los Estados Unidos en los asuntos globales y reivindicó el liderazgo en la “guerra contra el terrorismo” para protegerse a sí mismo y a sus aliados y amigos;⁵⁹ enlazó el uso de la fuerza para repeler las agresiones y un conjunto amplio de medidas para afianzar el modelo de economía mundial de mercado y estimular la vigencia y expansión de los sistemas democráticos.⁶⁰ El documento aborda por capítulos los objetivos de su concepción de seguridad nacional: liderar las aspiraciones a favor de la dignidad humana; fortalecer alianzas para derrotar al terrorismo global y trabajar para prevenir ataques contra los Estados Unidos y sus amigos; trabajar con los demás para resolver conflictos regionales; impedir que los enemigos amenacen a los Estados Unidos, a sus aliados y amigos con armas de destrucción masiva; lanzar una nueva era de crecimiento económico global a través de libres mercados y libre comercio; expandir el círculo del desarrollo a través de sociedades abiertas y construir la infraestructura de la democracia; desarrollar agendas para la cooperación con los otros centros principales del poder global, y transformar las instituciones americanas de seguridad para enfrentar los desafíos y las oportunidades del siglo XXI. En esta relación de objetivos los más son programáticos, pero el plato fuerte, por su inmediatez en el contorno de la política norteamericana durante las turbulencias de 2002, lo fue sin duda la referencia inequívoca al uso de la fuerza. Hacia los párrafos finales remata: “Al ejercer nuestro liderazgo respetaremos los valores, juicios e intereses de nuestros amigos y socios. Sin embargo, estaremos preparados para actuar aparte cuando nuestros intereses y responsabilidades singulares lo requieran”.⁶¹

⁵⁹ *Today, the United States enjoys a position of unparalleled military strength and great economic and political influence. Idem.*

⁶⁰ *We will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent. Idem.*

⁶¹ *In exercising our leadership, we will respect the values, judgment, and interests of our friends and partners. Still, we will be prepared to act apart when our interests and unique responsibilities require. Ibidem, p. 31.*

El documento retoma los avances contenidos en los anteriores, sostuvo que los Estados Unidos estaban librando una guerra contra el terrorismo de alcance global, una guerra distinta a cualquier otra del pasado, y que debía plantearse en muchos frentes contra un enemigo difuso a lo largo de un tiempo indeterminado.⁶² En la presente reseña conviene leer textualmente algunos párrafos: "...we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self defense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country".⁶³ Es la pretensión de actuar solos al amparo de una visión propia de su derecho a la legítima defensa con carácter preventivo. No se había dicho esto de forma tan clara y, tal como lo han probado los acontecimientos, tan riesgosa. En consonancia con la vinculación entre grupos terroristas y regímenes gubernamentales empleó la expresión de "Estados canallas"⁶⁴ y va más lejos, los caracteriza: son aquellos que brutalizan a sus propios pueblos, distraen los recursos nacionales en beneficio de los líderes, no prestan respeto al derecho internacional y violan de manera desenfadada los tratados internacionales de los que son parte; están decididos a adquirir armas de destrucción masiva, junto con tecnología militar avanzada; patrocinan el terrorismo alrededor del globo, rechazan los valores humanos básicos y odian a los Estados Unidos y todo lo que representa. En el blanco se encontraba Iraq, pero en lo que constituye una paradoja involuntaria, el gobierno de W. Bush se acomodaría bien en algunos de los puntos como la inobservancia del derecho internacional, la violación de los tratados internacionales y el rechazo a los valores humanos básicos.

Más adelante retomó la trilogía terroristas-Estados canallas-armas de destrucción masiva, combinación macabra que impone en su concepción la necesidad de atacar primero. Son joyas de esta doctrina los siguientes párrafos:

Los Estados Unidos no pueden únicamente depender de una postura reactiva como lo hicimos en el pasado. La incapacidad de disuadir a un ata-

⁶² *Freedom and fear are at war, and there will be no quick or easy end to this conflict. Idem, p. 7.*

⁶³ En una traducción libre: "no vacilaremos en actuar solos, si es necesario, para ejercer nuestro derecho de legítima defensa, actuando preventivamente contra tales terroristas e impedirles que dañen a nuestra gente y a nuestro país. *Ibidem, p. 6.*

⁶⁴ *But new deadly challenges have emerged from rogue states and terrorists. Ibidem, p. 13.*

cante potencial, la inmediatez de las amenazas presentes y la magnitud del daño potencial que podría ser causado por el empleo de armas por nuestros adversarios, no nos permite esa opción. No dejaremos a nuestros enemigos atacar en primer lugar.⁶⁵

Hay otros párrafos sensacionales que omito por razones de espacio. En cambio me concentro en las elaboraciones referidas al derecho internacional:

Durante siglos, el derecho internacional reconoció que las naciones no necesitaban sufrir un ataque antes de que pudieran legalmente emprender alguna acción para defenderse contra el peligro de un ataque inminente. Los académicos y los juristas internacionales a menudo condicionaron la legalidad de la prevención sobre la base de una amenaza inminente y más frecuentemente en razón de una visible movilización de ejércitos, embarcaciones y fuerzas aéreas preparándose para el ataque.⁶⁶

La afirmación de W. Bush se nutre del *Caso Caroline*. Pero la inminencia de un ataque, que no deja de estar sujeta a discusión para aceptarla como detonante de la legítima defensa, en la doctrina naciente debe extenderse hasta confines indeterminados. La inminencia deja de existir llanamente:

Debemos adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios hoy día. Los Estados canallas y los terroristas no persiguen atacarnos usando medios convencionales. Saben que esos ataques fallarían. En cambio, descansan en actos de terror y potencialmente en el uso de armas de destrucción masiva que pueden ser fácilmente conseguidas, entregadas de manera encubierta y usadas sin aviso o advertencia.⁶⁷

65 ...the United States can no longer solely rely on a reactive posture as we have in the past. The inability to deter a potential attacker, the immediacy of today's threats, and the magnitude of potential harm that could be caused by our adversaries' choice of weapons, do not permit that option. We cannot let our enemies strike first". *Ibidem*, p. 15.

66 For centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack. Legal scholars and international jurists often conditioned the legitimacy of preemption on the existence of an imminent threat- most often a visible mobilization of armies, navies, and air forces preparing to attack. *Idem*.

67 We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries. Rogue states and terrorists do not seek to attack us using conventio-

Los Estados Unidos ha mantenido desde hace tiempo la opción de una acción preventiva para contrarrestar una amenaza significativa contra nuestra seguridad nacional. Entre mayor sea la amenaza, mayor es el riesgo de la inacción, y más nos veremos compelidos a tomar una acción anticipada para defendernos a nosotros mismos, aun si prevalece la incertidumbre sobre el tiempo y el lugar del ataque enemigo. Para detener o prevenir tales actos hostiles por nuestros adversarios, los Estados Unidos actuarán, si es necesario, preventivamente.⁶⁸

Incluye un matiz:

Los Estados Unidos no usarán la fuerza en todos los casos para prevenir amenazas emergentes y ninguna nación debe usar la prevención como un pretexto para la agresión. Sin embargo, en una época en la cual los enemigos de la civilización buscan activa y abiertamente las tecnologías más destructivas del mundo, los Estados Unidos no pueden permanecer indiferentes mientras lo peligros acechan.⁶⁹

La glosa final comprendería: se trata de ampliar la noción de ataque inminente hasta un límite absurdo, hasta la hipótesis de que permaneciera la incertidumbre del lugar y el tiempo de un ataque enemigo, con lo que se da al traste con el régimen de la legítima defensa, todo porque han aparecido enemigos de nuevo rostro y de naturaleza inasible. Es cierta la aseveración de que los Estados Unidos han sostenido largamente la opción de emprender acciones preventivas ante amenazas contra su seguridad nacional, pero ello en los círculos internos de poder. En la política internacional la noción estuvo presente en la crisis de los misiles, y eso, tangencialmente; en los

nal means. They know such attacks would fail. Instead, they rely on acts of terror and, potentially, the use of weapons of mass destruction—weapons that can be easily concealed, delivered covertly, and used without warning. Idem.

⁶⁸ *The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction— and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively. Idem.*

⁶⁹ *The United States will not use force in all cases to preempt emerging threats, nor should nations use preemption as a pretext for aggression. Yet in an age where the enemies of civilization openly and actively seek the world's most destructive technologies, the United States cannot remain idle while dangers gather. Idem.*

casos en que han utilizado la fuerza ilegalmente no han mostrado un gran escrúpulo por apegar-se a tal justificación. Las invasiones a Santo Domingo en 1965 y a Granada en 1983 fueron ante el peligro de que se instalaran gobiernos comunistas en el Caribe. La de Panamá de 1989, fue para someter a juicio al general Antonio Noriega por sus presuntas ligas con el narcotráfico y para reestablecer el proceso democrático en el país ístmico. Los bombardeos contra Iraq después de 1991 tuvieron lugar para asegurar la exclusión aérea de Iraq en su propio territorio impuesta unilateralmente, sin aprobación del Consejo de Seguridad, y con base en forzadas interpretaciones de las resoluciones 687, de 1991, y 688, de 1991; el bombardeo contra Afganistán y Sudán en 1998 fue como represalia por los atentados terroristas contra las dos embajadas norteamericanas en África. Y como ya se ha apuntado, al final, la guerra contra Iraq en 2003 se pretendió justificar con la interpretación de otras resoluciones del Consejo de Seguridad, habiéndose dejado de lado, por lo menos ante la vista del mundo, las especulaciones de la “Doctrina Bush”.

5. La estrategia nacional de seguridad de los Estados Unidos de América, del 16 de marzo de 2006⁷⁰

El documento es una continuación o mejor dicho una evaluación de las acciones tomadas al amparo del documento del mismo nombre emitido el 17 de septiembre de 2002 y que ha sido reseñado en el inciso anterior. Es el presente un texto más amplio, de 49 hojas a renglón cerrado. Agrega un capítulo al documento antecesor: “Comprometerse en las oportunidades y confrontar los desafíos de la globalización”. El desarrollo del texto comprende párrafos del documento de hace cuatro años y de ahí se explicitan los resultados. Con aire triunfalista queda consignado que fueron sustituidas las tiranías de Afganistán y de Iraq por gobiernos y sistemas democráticos. Es puesto sobre relieve el proceso político de Iraq que culminó con la expedición de una nueva Constitución y la realización de elecciones democráticas. Nada se dice sobre el hecho de que Osama Bin Laden y el líder de los talibanes, el Mullah Omar, continúan sin ser localizados; y ni modo que hubieran podido prever el desastre del Líbano, por la invasión de Israel en

⁷⁰ *The National Security Strategy of The United States of America*, Washington, The White House, 16 de marzo de 2006.

el verano de 2006, que ha impuesto un retroceso penoso a este país e innumerables pérdidas humanas; contra los ilusionados diseños de establecer regímenes democráticos en la región de acuerdo con sus intereses, los resultados de las elecciones en Palestina dieron el triunfo al Grupo Hamás. En Ucrania, que se cita como un avance democrático, el proceso político se tambalea. Una de las finalidades meridianas que persiguió la guerra contra Iraq fue la implantación de un régimen democrático que supuestamente iba a operar como una irradiación benigna hacia toda la zona, inundando con prendas libertarias a los pueblos oprimidos por arcaicas dictaduras. Sólo los neoconservadores creyeron en este efecto, demostración que debió haber operado a semejanza de la reconstitución política de Alemania y de Japón como recintos democráticos y ejes regionales de un nuevo modelo político de la segunda posguerra mundial. Marx decía que cuando la historia se repite, lo hace como una caricatura. En la situación actual, haber querido forzar una repetición virtuosa se ha traducido en una tragedia todavía inacabable. En Afganistán crece la oposición al gobierno de Amid Karzai; los Estados Unidos están, en Iraq, materialmente atrapados, ya perdieron la guerra y el país está hundiéndose en una situación que poco se distingue de una guerra civil; han crecido los atentados terroristas en el mundo. Habrá mucho que informar pero muy poco que celebrar. El autoengaño alimenta la ilusión del sueño americano de los neoconservadores.

En un punto del documento se establece que los terroristas ven a Iraq como el frente central de su lucha contra los Estados Unidos.⁷¹ En la propaganda del gobierno norteamericano se quiere presentar como un acierto la guerra porque ahí se han focalizado las legiones y los atentados terroristas. Pero en la fácil salida de simplificar las cosas se confunde deliberadamente la composición diversa de la resistencia en Iraq: terroristas, insurgentes que combaten a la ocupación extranjera, los sunitas desplazados del gobierno y del ejército en uno de los peores errores de la administración norteamericana, las oposiciones entre los grupos étnicos y religiosos, la proliferación de las bandas criminales. De manera epidérmica, y con el rabo entre las patas, se comenta que las armas de destrucción masiva, pretexto enarbolado para desatar la agresión, jamás se encontraron. El documento señala que las estimaciones sobre la disponibilidad de armas de destrucción masiva por Iraq estuvieron equivocadas. Eso sí, el documento añade

⁷¹ *The terrorists today see Iraq as the central front of their fight against the United States. Ibidem*, p. 12.

con un toque de humildad: “Debemos aprender de esta experiencia si debemos lidiar exitosamente con la amenaza real de la proliferación”.⁷² Pero sucede que éste fue el alegato emblemático para arrastrar a los Estados Unidos y a su famosa coalición a una aventura militar traumática y para inflingirle a otro pueblo sufrimientos indecibles. La tesis de la acción preventiva o anticipada se desmoronó argumental, moral, política y —quién lo dijera— militarmente. Ilegal siempre lo fue. Podrán seguir hablando de defensa o guerra preventiva, pero esta tesis, en este conflicto, ha salido vapulada y, sin apelación, derrotada por la historia. Nada la sostiene más que el fundamentalismo de la Casa Blanca.

Toda vez que el documento es una evaluación, no se hacen elaboraciones adicionales sobre la doctrina enunciada en 2002. Sólo aparece un párrafo que se antoja una aclaración vista la crisis con Irán sobre su programa nuclear: “Tomar acción no comprende la fuerza militar. Nuestra fuerte preferencia y práctica común es dirigir nuestras preocupaciones sobre la proliferación a través de la diplomacia internacional, en concierto con aliados clave y socios regionales”.⁷³ Pero vuelve a la carga y a las andadas:

Si es necesario, sin embargo, bajo principios de legítima defensa de larga data, no descartamos el uso de la fuerza antes de que un ataque ocurra, aun si la incertidumbre permanece sobre el tiempo y el lugar de un ataque armado. Cuando las consecuencias de un ataque armado con armas de destrucción masiva sean devastadoras, no nos podemos permitir permanecer indiferentes mientras los graves peligros se materializan. Éste es el principio y la lógica de la prevención. El lugar de la prevención en nuestra estrategia de seguridad nacional es el mismo. Debemos siempre proceder reflexivamente, pensando las consecuencias de nuestras acciones. Nuestras acciones serán siempre claras, la fuerza mesurada y la guerra justa.⁷⁴

⁷² *The Iraq Survey Group also found that pre-war intelligence estimates of Iraqi WMD stockpiles were wrong—a conclusion that has been confirmed by a bipartisan commission and congressional investigations. We must learn from this experience if we are to counter successfully the very real threat of proliferation. Ibidem, p. 23.*

⁷³ *Taking action need not involve military force. Our strong preference and common practice is to address proliferation concerns through international diplomacy, in concert with key allies and regional partners. Idem.*

⁷⁴ *If necessary, however, under long-standing principles of self defense, we do not rule out the use of force before attacks occur, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. When the consequences of an attack with WMD are potentially so devastating, we cannot afford to stand idly by as grave dangers materialize.*

Todavía no es tiempo de aventurar si lo consignado en el documento es una mera inercia, si obedece a la actitud del presidente Bush de nunca reconocer un error, gigantesco éste. En el panorama internacional despunta una situación crítica, la de Irán por su negativa a detener su programa nuclear que la Casa Blanca contempla como un caso potencial de proliferación que puede alterar el equilibrio regional y terminar amenazando a Israel. Desde enero de 2002 Irán quedó inscrito en el “Eje del Mal”. Corren rumores persistentes en Washington sobre una acción norteamericana. Como la llamen o como se ejecutara, sin el concurso y sin la autorización del Consejo de Seguridad sería de igual suerte ilegal y con grandes problemas por librar. Los Estados Unidos carecen de la información de inteligencia suficiente para identificar todos los sitios relacionados con el programa nuclear; Irán tiene una población mayoritariamente chiíta que se hermana con los chiítas de Iraq lo que ofrece un coctel explosivo; la ubicación geográfica del país en el Golfo Pérsico le permitiría tomar eventualmente acciones contra la navegación y el transporte del petróleo; la impopularidad de las acciones norteamericanas en la zona le están marcando un límite a los Estados Unidos, además, claro está, del formidable enredo en el que está atrapado en Iraq y de las complicaciones que resurgen en Afganistán. El pueblo iraní esta fuertemente unido con su dirigencia en este punto porque el programa nuclear representa una causa nacionalista, lo de menos es si se trata de una manipulación o de fanatismo en términos occidentales, es una realidad. Y para colmo, los países que han estado negociando con Irán, Francia, Reino Unido, Alemania y Rusia —porque los Estados Unidos han mantenido su distancia diplomática con Irán— apuestan por una salida diplomática. Remitido el asunto al Consejo de Seguridad se vislumbra un eventual veto de China y de Rusia para autorizar una acción militar o inclusive para la aplicación de sanciones de otro tipo. En esta tesitura, vale la pena preguntarse: ¿El gobierno americano se lanzaría a otra infracción al régimen de paz internacional y a otra descabellada aventura militar alentado por la Doctrina Bush? Racionalmente la respuesta es negativa, en términos del fundamentalismo neoconservador se despliega una gran interrogante.

This is the principle and logic of preemption. The place of preemption in our national security strategy remains the same. We will always proceed deliberately, weighing the consequences of our actions. The reasons for our actions will be clear, the force measured, and the cause just. Idem.

En el documento, y con relación a la proliferación nuclear, sostiene: “No enfrentamos mayor desafío de un solo país como el de Irán”,⁷⁵ y le dedica una florida adjetivación acusatoria: “El régimen iraní patrocina al terrorismo, busca socavar la paz en el Oriente medio, trastoca la democracia, amenaza a Israel y niega las aspiraciones de libertad de su pueblo”.⁷⁶

Luego de la publicación del documento, Henry Kissinger sacó a la luz un artículo periodístico.⁷⁷ El antiguo secretario de Estado ha mantenido una posición ambigua sobre la figura de la defensa preventiva. Ha sostenido que han surgido nuevas amenazas que deben ser enfrentadas, pero ha sido cauto a la hora de abogar por su legalidad. Aparte de algunas diferencias de criterio, hay un punto que merece ser complementado. Escribe que el documento de marzo de 2006 suscitó menos hostilidad al de septiembre de 2002, y lo atribuye a que muchos Estados tuvieron en los cuatro años que transcurrieron la experiencia de nuevas amenazas emergentes, así como al hecho de que la diplomacia americana ha privilegiado la consulta con otros Estados en esta delicada cuestión.⁷⁸ Quiere decir que se ha aliviado la terca preferencia por el unilateralismo agresivo. Ojalá. Pero de nuestra parte es posible discrepar en algún grado. En 2006 no se atraviesa por la conmoción del 2002 cuando el gobierno de Bush daba el salto al vacío contra todas las advertencias. Y más que nada, hoy el mejor argumento contra la Doctrina Bush, no son las objeciones lógicas o jurídicas sino los patéticos resultados en Iraq. De ahí una indiferencia a los términos del documento que no recibieron los reflectores de los medios de comunicación.

Prevalecen amenazas que en nombre de la seguridad nacional siempre merecerán una respuesta decidida, argumenta el ex secretario de Estado norteamericano, pero le preocupa que exista una dualidad irresoluble entre la necesidad de actuar y la imposibilidad de fundar satisfactoriamente las suposiciones concretas concernientes a un ataque inminente. Así, se pronuncia para que la política americana encuentre una solución a tal incerti-

⁷⁵ *We may face no greater challenge from a single country than from Iran. Ibidem*, p. 20.

⁷⁶ *The Iranian regime sponsors terrorism; threatens Israel; seeks to thwart Middle East peace; disrupts democracy in Iraq; and denies the aspirations of its people for freedom. idem.*

⁷⁷ Kissinger, Henry, “Réflexions sur la Force Préventive”, *Le Monde*, 20 de abril de 2006, www.lemonde.fr.

⁷⁸ *...plusieurs pays ont fait l'expérience de nouvelles menaces émergentes, et d'autre part parce que la diplomatie américaine a laissé davantage de place à la consultation. Idem.*

dumbre.⁷⁹ Y se pregunta sobre las cuestiones torales del dilema: ¿Cómo definir la amenaza y qué institución o instituciones la determinarían? Toca un punto clave: “Si cada nación da su propia definición del derecho a la acción preventiva, la ausencia de toda regla común introducirá un caos en el plano internacional y estimulará la proliferación de armas de destrucción masiva”.⁸⁰ Ya han aparecido indicios de estos problemas. La Federación Rusa, tras la trágica acción terrorista de 2004 contra la escuela en Beslán, ha señalado por la voz del presidente Putin que reclama el derecho de actuar preventivamente en caso de amenazas semejantes. Lo mismo ha hecho Australia a través de su primer ministro John Howard, pasados los atentados de que han sido objeto sus nacionales en Indonesia. Es, a no dudarlo, uno de los peligros de la doctrina, que cada gobierno afectado se despache con la cuchara grande y se asuma como patrono regional de las virtudes antiterroristas.

Kissinger propone que se regule la figura. Suena bien y va en concordia con la institucionalidad del mundo, pero no veo que la iniciativa pueda prosperar si la mayoría de los Estados se opone a la acción anticipada y a la guerra preventiva. En otro punto sostiene que el derecho a recurrir a la fuerza ante un adversario que está en aptitud de infligir daños severos, potencialmente irreversibles y que manifiesta la voluntad de usarlos de una manera inminente, está hoy más o menos aceptado, aunque los desacuerdos subsisten en lo tocante a la “inminencia”.⁸¹ ¿Entonces en qué quedamos? Más o menos no significa que esté aceptado este derecho y que subsistan, como lo dice, opiniones divergentes sobre el significado de la “inminencia”, sólo devela el desacuerdo y la desconfianza reinantes al respecto. Más después del fiasco de los Estados Unidos en Iraq y del conjunto de maniobras para tergiversar pruebas e inventar mentiras con una débil fachada de verdad. De cualquier manera es positivo que Kissinger, siendo republicano y, como se sabe, ase-

⁷⁹ *Aujourd’hui, la politique américaine doit trouver une solution à ce facteur d’incertitude. Idem.*

⁸⁰ *La question-clé est alors la suivante : comment définir la menace, et quelles institutions utiliser pour y faire face ? Si chaque nation donne sa propre définition du droit à l’action préventive, l’absence de toute règle commune aboutira à un chaos au plan international et encouragera la prolifération des armes de destruction massive. Idem.*

⁸¹ *L’action préventive s’applique à un adversaire qui possède les moyens d’infliger des dégâts sévères, potentiellement irréversibles, et manifeste la volonté d’en user de façon imminente. Le droit de recourir unilatéralement à la force dans de telles circonstances est aujourd’hui plus ou moins admis, même si des désaccords subsistent quant à la définition de l’imminence. Idem.*

sor de la Casa Blanca en estas pendencias, exponga dudas sobre las imprecisiones y contradicciones del derecho a la acción preventiva que ha alentado a la política exterior norteamericana en uno de los peores momentos de la arrogancia imperial.

IV. CONCLUSIONES

Es menester mostrar cautela con la tesis de la defensa preventiva desde su exposición terminológica. Hablar de defensa remite al artículo 51 de la Carta de San Francisco, que es la única opción legal para los Estados de usar la fuerza en respuesta a un ataque armado. No existe, por supuesto, en los documentos que dieron vida a la “Doctrina Bush”, alguna elaboración jurídica estricta y seria para justificar una acción bélica ante una amenaza que no sea inminente. Se emplean los términos defensa anticipada, acción anticipada, defensa preventiva. En lo personal prefiero utilizar el término guerra preventiva o guerra anticipada, sobre todo teniendo a la vista la guerra contra Iraq, pues no se daba la situación de un ataque armado y ni siquiera de un ataque inminente. Aceptar el juego de los términos defensa preventiva o defensa anticipada es colocarlos bajo la sombra del artículo 51. Son tiempos para pugnar por el fortalecimiento del régimen de paz no para erosionarlo por medio de extensiones inconvenientes de la legítima defensa.

La Doctrina Bush desbordó totalmente los moldes de la regulación internacional. Realmente fue visualizada como una estrategia de seguridad nacional con poca consideración a la normatividad internacional. Más allá de una supuesta aceptación de la posibilidad de atacar en caso de un peligro inminente, como parte de un ataque armado, se sostuvo, lo que no deja de escandalizar, que ante nuevos enemigos se puede desatar un ataque armado aun cuando prevalezca la incertidumbre respecto al lugar y el tiempo de un ataque potencial.

La oposición a la doctrina y a los avances bélicos de Washington fue severa, en buena medida, porque contrariaba totalmente la normatividad de San Francisco. Las divisiones en el Consejo de Seguridad en 2002 y 2003 surgieron por el despropósito y la irracionalidad de desatar una guerra no solamente ilegal sino inspirada en indicios vaporosos que acarrearían un caos en Iraq. Los únicos que no quisieron ver las consecuencias desastrosas fue la camarilla de los neoconservadores. El mejor argumento contra la

guerra preventiva, insisto, es el desbarajuste que se ha provocado en Iraq y el alto costo político para el gobierno de Washington que ha mordido el polvo en los desiertos iraquíes. Que tristeza para los verdaderos demócratas de todos los partidos y de todas las corrientes políticas y humanitarias de los Estados Unidos.

El terrorismo es un flagelo de nuestro tiempo y la lucha para contenerlo y extirparlo debe enfocarse a través de la cooperación internacional, mitigando las causas que lo generan, afinando los sistemas de inteligencia y agilizando el intercambio de informaciones vitales.