

## Similitudes

Los conceptos de “*legítima defensa precautoria*” e “*intervención preventiva*” se fueron incorporando en las políticas y estrategias de defensa de los demás miembros permanentes del Consejo de Seguridad así como en el de otros países<sup>1</sup>.

En el Reino Unido, luego de los atentados del 11 de septiembre, el Primer Ministro Blair afirmó que la dificultad para enfrentar el terrorismo podía generar la necesidad de actuar preventivamente<sup>2</sup>:

*«La contención no funcionará frente a la amenaza global que nos enfrenta. Los terroristas no tienen intención de ser contenidos. Los Estados que proliferan o adquieren ADM ilegalmente lo hacen precisamente para evitar la contención. Enfáticamente, no estoy diciendo que toda situación lleva a la acción militar. Pero tenemos con seguridad la obligación y el derecho de prevenir que la amenaza se materialice (...).»<sup>3</sup>*

Esta percepción fue luego reflejada en la actualización realizada en 2002 de la estrategia de seguridad británica de 1998:

*«La experiencia muestra que es mejor, cuando se puede, enfrentar un enemigo a largo alcance, antes de que obtenga la oportunidad de montar un asalto contra el Reino Unido. No sólo es más efectivo que esperar a ser atacado donde y cuando lo elija el enemigo, sino que puede tener un efecto disuasivo. Debemos, por lo tanto, continuar estando preparados y decididos a desplegar fuerzas importantes en ultramar y, cuando esté legalmente justificado, actuar contra los terroristas y contra quienes les dan cobijo»<sup>4</sup>*

El uso de la prevención<sup>5</sup> contra el terrorismo<sup>6</sup> pasó a formar parte también de la estrategia francesa:

---

<sup>1</sup> «No obstante, hay signos de que la precaución y la prevención pueden y han ya comenzado a ser incorporadas en las estrategias nacionales de defensa de otros países. Muy prominente a este respecto es la nueva ley sexenal de defensa francesa, adoptada en Noviembre de 2002. La ley redefine la estrategia francesa post-septiembre 11 y enumera como sus cuatro fundamentos la disuasión (en su modalidad tradicional dirigida hacia otros Estados), la prevención, la proyección de fuerzas y la protección (incluyendo los aspectos militares de la seguridad interior”. Heisbourg, François: “A Work in Progress: The Bush Doctrine and Its Consequences”, TWQ, Vol. 26, Num. 2, Spring 2003. Para un análisis de la recepción de la doctrina en diversos países: Reisman & Armstrong, Michael & Andrea: “The past and future of the claim of preemptive self-defense”, AJIL, Vol. 100, Num. 3, July 2006, págs. 525 y ss.

<sup>2</sup> Este sentido de las declaraciones del Primer Ministro fue analizado en la Cámara de los Comunes: “El Ministro de Defensa parece aceptar el principio de la precaución, como se establece en la Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos. Nos dijo el 25 de septiembre que “si una nación siente que está amenazada de manera directa, entonces por el artículo 51 tiene un derecho inmanente para actuar precautoriamente”. El Primer Ministro también ha afirmado que “lo que hemos aprendido después del 11 de septiembre es que actuar sobre una amenaza que está llegando puede ser más sensible que esperar que la amenaza se materialice y luego actuar”. House of Commons: “Second Report: Foreign Policy Aspects of the War against Terrorism (HC 196)”, Foreign Affairs Committee, 19 December 2002, para 159.

<sup>3</sup> Blair, Tony: “Prime Minister warns of continuing global terror threat”, Office of the British Prime Minister, 5 March 2004.

<sup>4</sup> U.K. Government: “Strategic Defence Review. The New Chapter”, Ministry of Defence, July 2002, para 9. El actual “Libro Blanco de la Defensa” británico ha eludido una declaración expresa al respecto. U.K. Government: “Delivering Security in a Changing World. Defence White Paper”, Ministry of Defence, December 2003.

<sup>5</sup> «La prevención consiste en anticipar la emergencia de situaciones de crisis o conflicto, en prevenir el uso de la fuerza y mantener las crisis en el nivel más bajo posible. Esta misión necesita una capacidad de anticipación y de apreciación autónoma de las situaciones. (...) La seguridad de Francia exige más que nunca responder a una amenaza más allá de sus

*«La prevención constituye la primera etapa para la puesta en marcha de nuestra estrategia de defensa, cuyas opciones están determinadas por la aparición de amenazas asimétricas. (...) Ella es una necesidad permanente contra la reaparición de grandes amenazas, directas o indirectas, el desarrollo de situaciones de crisis o conflictos susceptibles de poner en peligro nuestra seguridad y nuestros intereses y los de nuestros socios de la Unión Europea y de la Alianza Atlántica»<sup>7</sup>.*

*“Más allá de nuestras fronteras, dentro del marco de la prevención y la proyección de las acciones, debemos ser capaces de identificar y prevenir las amenazas lo antes posible. Dentro de este marco, la acción precautoria no está descartada, cuando se ha reconocido una amenaza explícita y confirmada. Esta determinación y la mejora de la capacidad de atacar a larga distancia deberían constituir una amenaza disuasiva para nuestros potenciales agresores, especialmente cuando las redes terroristas transnacionales se desarrollan y organizan fuera de nuestro territorio, en áreas no gobernadas por Estados, y aún en ciertos casos con la ayuda de Estados enemigos. (...) La prevención es la primera etapa en la implementación de nuestra estrategia de defensa, cuyas opciones han sido confirmadas por la aparición del fenómeno de la amenaza asimétrica».<sup>8</sup>*

En un discurso en el que formuló la estrategia de disuasión nuclear francesa, el entonces Presidente Jacques Chirac afirmó el rol de la prevención en la defensa de los intereses de su país:

*«Frente a las crisis que sacuden el mundo, frente a las nuevas amenazas, Francia siempre ha elegido primero la vía de la prevención. Ésta permanece, bajo todas sus formas, la base misma de nuestra política de defensa. Apoyándose en el derecho, la influencia y la solidaridad, la prevención pasa por el conjunto de acciones de nuestra diplomacia que, sin cesar, se esfuerza por evitar las crisis que pueden nacer aquí o allá. Pasa también por toda una gama de posturas relevantes en los dominios de la defensa y la seguridad, de las que las fuerzas de proyección se encuentran en primer lugar.*

*Pero sería hacer prueba de angelismo creer que la prevención, por sí sola, es suficiente para protegernos. Debemos, por lo tanto, disponer de una capacidad importante de intervención más allá de nuestras fronteras, con medios convencionales, para sostener y completar esta estrategia.*

---

*fronteras. Se trata, a partir de ahora, de prevenir y detener las crisis que pueden afectar a Europa y Francia así como sus aliados, directa o indirectamente, a veces lejos del territorio nacional, pero también en éste». A pesar de la ambigüedad de la redacción, la estrategia francesa conserva un párrafo sobre el rol de las Naciones Unidas: «Francia desea apoyar el rol del Consejo de Seguridad en su objetivo de hacer progresar, en el seno de la comunidad internacional, los principios de derecho que busca promover. Rechaza todo concepto de legítima defensa preventiva o de represalias y privilegia la cooperación entre los Estados, principio indispensable de un sistema de seguridad internacional viable y permanente». Gouvernement Français: «Projet de loi de programmation militaire 2003-2008».*

<sup>6</sup> *«El período iniciado por los atentados del 11 de septiembre de 2001, por su violencia y por el número de víctimas, ha consagrado la emergencia de un terrorismo de masas. Estos atentados han abierto la vía a conflictos de nuevo tipo, sin campo de batalla y sin ejército claramente identificado, donde el adversario, listo para utilizar armas de destrucción masiva, apunta claramente a la población. (...) Los adversarios potenciales se aferrarán, a partir de ahora, para evitar nuestras defensas, a desarrollar todas las capacidades posibles de provocar daños, fuera de toda limitación del derecho internacional». Gouvernement Français: “Projet de loi de programmation militaire 2003-2008”.*

<sup>7</sup> Gouvernement Français: “Projet de loi de programmation militaire 2003-2008”.

<sup>8</sup> France, Ministry of Defense: «2003 – 2008 Military Programme. Bill of Law”.

---

*Un política de defensa de estas características reposa sobre la certeza de que, no importa lo que suceda, nuestros intereses vitales están garantizados».*<sup>9</sup>

Similares ideas estaban contenidas en el “Concepto Militar para la Defensa contra el Terrorismo” de la OTAN, de Octubre de 2003 y en la “Estrategia de Seguridad Europea”, de Diciembre de 2003<sup>10</sup>.

A fines de 2002, el presidente ruso Vladimir Putin aprobó una doctrina militar que no descartaba el uso preventivo de la fuerza; ese mismo año acusó a Georgia de albergar bases de rebeldes chechenos y dijo que eso le daba a Moscú el derecho a atacar a la guerrilla separatista más allá de las fronteras de Rusia. Esa postura fue refrendada cuando luego de la toma de una escuela en Beslan por un grupo terrorista checheno, Rusia anunció que estaba dispuesta a lanzar ataques preventivos contra bases terroristas en cualquier lugar del mundo<sup>11</sup>. La política de defensa rusa preve también el “*combate contra el terrorismo internacional, el extremismo político, el separatismo y prevenir y combatir la destrucción subversiva y los ataques terroristas*”.<sup>12</sup>

En junio de 2007, en su Informe al Congreso, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos señaló que la modernización de las fuerzas armadas chinas, así como la adquisición de sistemas de armas de largo alcance y de sistemas de comunicación de última generación, indicaban que China estaba aumentando su capacidad para desarrollar acciones precautorias (incluyendo ataques por sorpresa)<sup>13</sup>. Según el Departamento de Defensa, la estrategia militar defensiva china se basa en la noción de “*defensa activa*”, que implica que China no iniciaría guerras de agresión y que sólo intervendría en conflictos armados para defender su soberanía nacional e integridad territorial<sup>14</sup>; pero el informe advierte que, a lo largo de la historia, los líderes chinos han interpretado la definición de ataque contra su soberanía o su territorio de manera amplia y han considerado a las

---

<sup>9</sup> Chirac, Jacques: “Allocution de M. Jacques Chirac, Président de la République, lors de sa visite aux forces aériennes, océanique et stratégiques.”, Présidence de la République, 19 de enero de 2006.

<sup>10</sup> «NATO’s Military Concept for Defence Against Terrorism», October 2003 ; «A secure Europe in a better world», Council of the European Union, 12 December 2003. Un análisis en: Yost, David S.: “NATO and the anticipatory use of force”, *International Affairs*, Vol. 83, Núm. 1, 2007.

<sup>11</sup> Arredondo, Ricardo: “Hacia un nuevo consenso en materia de seguridad y el uso de la fuerza en el siglo XXI: Reflexiones en torno a las conclusiones del grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio”, *Derecho Internacional*, Núm. 1, Febrero de 2005, pág. 24; de Saint-Exupéry, Patrick: “Moscou prêt à des frappes préventives antiterroristes”, *Le Figaro*, 9 septembre 2004; “La Russie examine le projet de lancer des frappes préventives”, *Le Monde*, 8 septembre 2004; “Moscou veut combattre les terroristes de manière préventive”, *Le Monde*, 17 septembre 2004; “Russia Ready for Pre-emptive Strikes to Avert Terrorist Threat - Defense Minister”, *MosNews*, 10 June 2005; “Russia’s Putin wants preventive strikes against terrorists”, *MosNews*, 27 July 2005.

<sup>12</sup> Véase: <http://www.mil.ru/eng/1864/index.shtml>.

<sup>13</sup> Department of Defense: “Annual Report to Congress: Military Power of the People’s Republic of China 2007”, US Government, pág. 12. Los mismos criterios han sido reafirmados en la versión de este documento del año 2009, en los que se considera que el pensamiento estratégico chino contiene una ambigüedad “(...) que justifica la acción militar ofensiva y precautoria (“preemptive”) en los niveles operativo y táctico bajo la cobertura de una postura ofensiva en el nivel estratégico”.

<sup>14</sup> La política de defensa china afirma: «Estratégicamente, (China) adhiere al principio de presentar operaciones defensivas, legítima defensa y de obtener lo mejor del enemigo sólo luego de que el enemigo ha iniciado un ataque». La estrategia disuasiva no descarta, sin embargo, “(...) tomar la iniciativa para prevenir y neutralizar (“defuse”) crisis”. Véase: <http://eng.mod.gov.cn/Database/DefensePolicy/index.htm>.

acciones precautorias como actos estratégicamente defensivos (como en el caso de la guerra de Corea y los conflictos fronterizos con India y la URSS). Por lo tanto, en opinión del Departamento de Defensa, esta lógica permitiría prever, razonablemente, que China podría llevar adelante acciones militares precautorias, aún lejos de sus fronteras, si con ese uso de fuerza protege sus intereses nacionales, incluyendo todo reclamo territorial<sup>15</sup>.

A su vez, según el Departamento de Defensa, los altos mandos de las fuerzas armadas chinas sostienen que las acciones precautorias son necesarias y lógicas cuando se enfrenta a un enemigo superior. De acuerdo con los manuales militares chinos, la defensa pasiva es insuficiente para proteger el territorio frente a la amenaza que representan las nuevas armas y en especial las de destrucción masiva; por lo tanto, los conceptos operacionales deben estar dirigidos a evitar que las fuerzas de un enemigo aumenten de manera desproporcionada y a permitir, cuando sea necesario, la realización de ataques sorpresa en el territorio de otro Estado antes de que esas armas puedan ser utilizadas<sup>16</sup>.

El Primer Ministro australiano, John Howard, sostuvo en una entrevista que estaría dispuesto a lanzar ataques precautorios contra países vecinos si el gobierno tuviera información que desde allí se planean ataques –convencionales o terroristas– contra suelo australiano<sup>17</sup>. La formulación doctrinaria de esta interpretación amplia fue realizada por el Ministro de Defensa Robert Hill:

*«Es claro que, cuando un ataque armado contra un Estado es inminente, ese Estado no está compelido a esperar hasta que el primer disparo haya impactado. Pero qué acción puede realizar legítimamente un Estado cuando un ataque está por ser lanzado por un actor no estatal, en una manera no convencional, operando desde una variedad de bases en diferentes partes del mundo?. No hay indicios que lo adviertan como la movilización y el predespliegue de fuerzas convencionales.*

*Si bien la Carta de la ONU adoptó un lenguaje no diferente (el artículo 51 permite el uso de la defensa propia “si ocurre un ataque criminal”), no resolvió el debate entre aquellos que adoptan una interpretación literal y los que argumentan que la realidad contemporánea demanda una interpretación más liberal.*

*Una vez más, la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia no incluye un declaración definitiva sobre la amplitud del derecho de legítima defensa anticipatoria en la*

---

<sup>15</sup> Department of Defense: “Op. cit.”, US Government, pág. 12.

<sup>16</sup> Department of Defense: “Annual Report to Congress: Military Power of the People’s Republic of China 2007”, US Government, pág. 12.

<sup>17</sup> “OAKES (Periodista): Bueno, Usted ha estado defendiendo un nuevo enfoque de defensa precautoria, quiere que la ONU cambie su Carta, pienso. Significa eso que Usted... si Usted se enterara, digamos, que en un país vecino se está planeando atacar Australia estaría preparado para actuar?

PRIMER MINISTRO: Oh, sí, yo pienso que cualquier Primer Ministro australiano lo haría. Quiero decir, es racional que si Usted cree que alguien va a lanzar un ataque contra su país, ya sea de tipo convencional o terrorista, y Usted tiene la capacidad de detenerlo, y no hay otra alternativa que usar esa capacidad, entonces, por supuesto, Usted debería usarla. (...) cualquier Primer Ministro que tenga la capacidad de prevenir un ataque contra su país reprobó la más elemental prueba de gobierno si no utiliza esa capacidad cuando no hay otra alternativa”. “Transcript of the Prime Minister the Hon. John Howard mp interview with Laurie Oakes, Sunday, channel 9”, December 1, 2002. Boyd, Alan: “Australia's threats anger Asian allies”, Asian Times on line, December 3, 2002. Burton, Bob: “Howard unmoved by 'preemption' furor”, Asian Times on line, December 3, 2002.

*Carta. Los Estados actúan de acuerdo con su interpretación, sin duda informados de las interpretaciones de los demás*".<sup>18</sup>

Similares ideas estaban presentes en el documento australiano «*Seguridad Nacional: Un Actualización de Defensa 2003*»:

*«Pero la diplomacia y la cooperación internacional no siempre tendrán éxito: el Gobierno Australiano puede verse obligado a considerar futuras solicitudes de apoyar las operaciones de coaliciones militares para prevenir la proliferación de ADM, incluyendo los regímenes hostiles o terroristas, con los que los esfuerzos pacíficos han fallado*".<sup>19</sup>

y en los criterios para las operaciones de su Fuerza Aérea:

*El ataque puede también tomar la forma de un ataque precautorio, dirigido a disuadir un agresor antes de que surja un conflicto importante. Mientras que habrá siempre importantes consideraciones políticas y diplomáticas en cualquier ataque precautorio, confirmado con la inteligencia irrefutable de hostilidades inminentes, el Gobierno puede ejercer la opción de un ataque precautorio para eliminar la amenaza inminente y mostrar la resolución nacional*.<sup>20</sup>

El Libro Blanco de Defensa 2009, afirmó que Australia tiene un permanente interés estratégico en prevenir o mitigar todo intento por parte de Estados de desarrollar la capacidad de iniciar operaciones militares en su zona de interés, así como prevenir los ataques de actores no estatales, en particular con capacidades estratégicas<sup>21</sup>.

El Ministerio de Defensa japonés ha organizado su estrategia en base a una respuesta tanto a un ataque armado como a su anticipación: *“en la situación cuando se anticipa un ataque armado, cada una y todas las medidas deben ser adoptadas para evitar la consumación de un tal ataque”*<sup>22</sup>. Japón también comenzó la consideración de la necesidad de dotarse de una capacidad de anticipación estratégica, a partir de que los ensayos misilísticos de Corea del Norte del 4 de julio de 2006, probaran que podrían eventualmente transportar cargas nucleares<sup>23</sup>, y alcanzar su territorio.

La prevención y la anticipación han formado parte de la estrategia militar israelí, como se ha visto a propósito del ataque al reactor nuclear Osirak y las antiterroristas analizadas en este trabajo. Irán anunció en 2004 que estaba dispuesto a lanzar ataques precautorios para prevenir ataques sobre sus instalaciones nucleares, considerando que la

---

<sup>18</sup> Hill, Robert: “John Bray Memorial Oration”, University of Adelaide, 28 November, 2002. Disponible en: <http://www.minister.defence.gov.au/2002/694281102.doc>.

<sup>19</sup> National Security: A Defence Update 2003. Disponible en: <http://www.defence.gov.au/ans2003/contents.htm>

<sup>20</sup> Disponible en: [http://www.defence.gov.au/RAAF/organisation/info\\_on/operations/strike.htm](http://www.defence.gov.au/RAAF/organisation/info_on/operations/strike.htm)

<sup>21</sup> Australian Government, Ministry of Defence: “Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030”, Defense White Paper 2009, [www.defence.gov.au](http://www.defence.gov.au).

<sup>22</sup> Japan Ministry of Defense: «Defense of Japan 2007», parte III, pág. 205. Disponible en: [http://www.mod.go.jp/e/publ/w\\_paper/pdf/2007/31Part3\\_Chap1\\_Sec1.pdf](http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2007/31Part3_Chap1_Sec1.pdf)

<sup>23</sup> Una decisión de esa naturaleza afectaría sustancialmente la naturaleza meramente defensiva de las fuerzas armadas niponas y su acuerdo de defensa mutua con los Estados Unidos. Pinkston & Sakurai, Daniel A. & Kazutaka: “Japan Debates Preparing for Future Preemptive Strikes against North Korea”, *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. XVIII, No. 4, Winter 2006.

---



doctrina “no es el monopolio de los Estados Unidos”<sup>24</sup>. Autoridades indias han formulado declaraciones en el mismo sentido<sup>25</sup>.

### Reacciones

La “doctrina Bush (h)” generó uno de los debates más intensos sobre el contenido del derecho internacional desde la Segunda Posguerra; a ello se sumó un debate político-ideológico que cruzó todo el planeta<sup>26</sup>. Desde el comienzo, la doctrina fue percibida en muchos países como “inquietante”<sup>27</sup>; diversos analistas la consideraron una expresión del excepcionalismo de la política exterior estadounidense<sup>28</sup>, a lo que se agregaba un maniqueísmo<sup>29</sup> moralista<sup>30</sup> basado en una percepción de un rol “neoimperial”<sup>31</sup> y

---

<sup>24</sup> Fathi, Nazila: “Iran Says It May Pre-empt Attack Against Its Nuclear Facilities”, NYT, August 20, 2004; “Teherán amenaza con ataques preventivos”, Clarín, 20 de agosto de 2004.

<sup>25</sup> El Ministro de Finanzas Jaswant Singh, por ejemplo, declaró que «La precaución o prevención es inherente a la disuasión. Cuando hay disuasión hay precaución. La misma cosa está en el artículo 51 de la Carta de la ONU, que lo llama “el derecho de legítima defensa”. Citado en Reisman & Armstrong, Michael & Andrea: “The past and future of the claim of preemptive self-defense”, AJIL, Vol. 100, Num. 3, July 2006, págs. 545 y ss.

<sup>26</sup> La diversa naturaleza y origen de las fuentes elegidas a continuación procura mostrar la amplitud que alcanzó el debate no sólo en la literatura especializada, sino también en la prensa cotidiana: un fenómeno que se produjo asimismo en nuestro país.

<sup>27</sup> Amorin, Celso: “Multilateralismo accesorio”, Política Externa, Vol. 11, Núm. 3, 2002/2003. También en nuestro país, fue calificada como «explosiva» e «inquietante», porque «Estados Unidos se reserva el derecho de atacar primero y lanzar guerras preventivas sin rendir cuentas a nadie»: “Estados Unidos se reserva el derecho a la guerra preventiva”, Página 12, 21 de Setiembre de 2002. Similares perspectivas pueden encontrarse en: Chomsky, Noam: “La doctrina Bush aumenta los riesgos”, La Nación, 12 de septiembre 2003; Louyot, Alain: “Bush: L’homme qui nous a gâché l’année”, L’Express, 11 décembre 2003; Schlesinger Jr., Arthur: “The Immorality of Preemptive War”, NPQ, Vol. 19, Num. 4, Fall 2002; Gros Espiell, Héctor: “La pretendida legítima defensa preventiva y la guerra en Irak”, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Tomo II, Edición 2004, pág. 191; Powers, Gerard f.: “Ethical Analysis of War Against Iraq”, USIP, Special Report 98, December 17, 2002, pág. 4; Byers, Michael: “Jumping the Gun”, London Review of Books, 25 July, 2002; Rivkin, Casey & Wendell DeLaquil, David, Lee & Mark: “Preemption and Law in the Twenty-First Century”, Chicago Journal of International Law, Vol. 5 Num. 2, 2004-2005.

<sup>28</sup> Kerton-Johnson, Nicholas: «Justifying the use of force on a post-9/11 world: striving for hierarchy in international society», International Affairs, Vol. 84, Num. 5, 2008. El excepcionalismo se expresa en la idea de que los Estados Unidos son los únicos que encarnan, defienden y promueven valores de interés global y tienen, a la vez, los medios para establecerlos en el mundo. El excepcionalismo como doctrina puede entrar en conflicto con la idea de un mundo regulado por normas de derecho aplicables a todos.

<sup>29</sup> Alfonsín, Raúl: “EE.UU. pone al mundo en peligro”, Clarín, 26 de septiembre 2002. En opinión del ex - Presidente de la Nación se trata de un “verdadero paradigma de la hipocresía”. Véase una exposición más sistemática de sus críticas en: Alfonsín, Raúl: “Guerra y definición del futuro”, Clarín, 25 de febrero 2003. Para un análisis detallado del mesianismo y el excepcionalismo americano: Monten, Jonathan: “The Roots of the Bush Doctrine”, IS, Vol. 29, Num. 4, Spring 2005, pp.112-156. En opinión de Cançado Trindade, “nada en el Derecho Internacional autoriza a un Estado a autoproclamarse defensor de la “civilización”, y los que así actúan, acudiendo al uso indiscriminado de la fuerza, lo hacen en sentido contrario al propósito profesado.” Cançado Trindade, Antônio Augusto: “Post Scriptum: El primado del derecho sobre la fuerza como imperativo del jus cogens”, Doctrina Latinoamericana del Derecho Internacional, Tomo II, San José, Costa Rica, 2003, pág. 62. Para la oposición entre el mesianismo de la Administración Bush y el sistema constitucional estadounidense: Keohane & Slaughter, Robert O. & Anne Marie: “Bush’s Mistaken View of U.S. Democracy”, IHT, June 23, 2004.

<sup>30</sup> Dupas, Gilberto: “Fundamentos, contradições e conseqüências hegemônicas”, Política Externa, Vol. 11, Núm. 3, 2002/2003. El Dr. Camilión la ha considerado una “doctrina mesiánica de conversión a la democracia a la que se somete el mundo musulmán”: Rosenberg, Jaime: “Las diferentes visiones de los ex cancilleres”, La Nación, 21 de Marzo de 2003. También: Pfaff, William: “Bush, tras una visión que justifique la guerra”, La Nación, 16 de Septiembre de 2002; Baron, Ana: “La nueva doctrina política y la futura misión moral de EEUU”, Clarín, 21

unilateral<sup>32</sup> de negativas consecuencias<sup>33</sup>. Para esta corriente crítica, la intervención en Irak creó las condiciones para el surgimiento de un enfrentamiento entre los diversos grupos religiosos que colocó al país en un estado próximo a la guerra civil y confesional<sup>34</sup>; que la intervención en Irak se convirtió en una bandera antioccidental en el mundo musulmán<sup>35</sup> y que ese país se transformó, contrariamente a lo que se esperaba con la intervención armada, en un gran campo de entrenamiento de terroristas internacionales<sup>36</sup>.

---

de enero de 2005; Cui, Zhiyuan: "The Bush Doctrine and Neoconservatism: A Chinese Perspective", HarvardILJ, Vol. 46, Num. 2, Summer 2005, pág. 407.

<sup>31</sup> Para una visión de la Doctrina Bush (h) como un "imperialismo liberal", fundado en el recurso a la fuerza como instrumento de reconstrucción de un orden internacional: Cuche, Pascal: "Irak: et si la France s'était trompé?", Politique Étrangère, 2003, Vol. 2, Été 2003. Para Calle & Merke, Fabián & Federico: "La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos en la era unipolar", Agenda Internacional, Núm. 3, 2005, pág. 136: "La doctrina Bush será recordada como la doctrina del giro imperial".

<sup>32</sup> « La mañana del 11 (de septiembre de 2001), la política exterior de la administración se concentraba en los polémicos planes del secretario de Defensa Donald Rumsfeld de construir un sistema nacional antimisiles –resistido en esa época por Rusia, China y la casi totalidad de Europa–, así como una red futurista de armas suborbitales y un reemplazo de los viejos portaaviones y las bases en el exterior por nuevas fuerzas de despliegue rápido. Washington –parecía– se aislaba del mundo, se desentendía de la OTAN, cultivaba la desconfianza en todos y en todo, y a esta actitud se la llamaba "unilateralismo." Uriarte, Claudio: "El mundo de guerra de George W. Bush", Página 12, 8 de Setiembre de 2002. Calle & Merke, Fabián & Federico: "Escribiendo la hegemonía. Bush y la estrategia de seguridad nacional", Boletín del ISIAE, Año 5, Núm. 21, Octubre 2002, consideran que la Doctrina de Seguridad Nacional 2002 inauguró formalmente el «período unipolar». También: Kennedy, Paul: "Lecturas recomendadas para Bush", Clarín, 6 de agosto de 2002; Diament, Mario: "La primera guerra imperial del siglo", La Nación, 12 de abril de 2003; Chomsky, Noam: "Preventive War 'the Supreme Crime' Iraq: invasion that will live in infamy", Znet, August 11, 2003; Daalder & Steinberg, Ivo & James: "The future of preemption", The American Interest, Vol. 1, Num. 2, Winter 2005.

<sup>33</sup> "La incipiente gran estrategia neoimperial amenaza con desgarrar el tejido de la comunidad internacional y las asociaciones políticas precisamente en momentos en que se les necesita con urgencia. Es un enfoque preñado de peligros y probablemente destinado al fracaso. No sólo es insostenible en términos políticos, sino también perjudicial en el campo diplomático. Y a juzgar por la historia, desencadenará antagonismos y resistencias que dejarán a Estados Unidos en un mundo más hostil y dividido". Ikenberry, G. John: "La ambición imperial de los Estados Unidos", Foreign Affairs En Español, Otoño-invierno 2002. También: Jervis, Robert: "Why the Bush Doctrine cannot be sustained", PSQ, Vol. 120, Num. 3, 2005 : «Si los Estados Unidos querían fijar su prioridad en reducir su atracción como un blanco del terrorismo, deberían reducir su rol en la política internacional». La Administración Bush no tiene el mismo criterio: "Si América no estuviera enfrentando a los terroristas en Iraq, y Afghanistan, y en otros lugares, qué harían estos miles de asesinos, repentinamente conducirían sus vidas hacia el servicio y la caridad?. Podrían los terroristas que decapitaron un estadounidense frente a una cámara ser tranquilos y pacíficos ciudadanos si Estados Unidos no hubiera liberado Iraq?". Bush, George W.: "Remarks by the President at the United States Air Force Academy Graduation Ceremony. Falcon Stadium, United States Air Force Academy", Office of the Press Secretary, June 2, 2004. Asimismo, se definió la doctrina como "un idealismo musculoso que rechaza toda limitación al poder americano": Pérez LLana, Carlos: "La realidad le cambia la agenda al presidente Bush", Clarín, 14 de febrero de 2006.

<sup>34</sup> Rosen, Nir: "Seven Questions: What Next for Iraq?", Foreign Policy, March 10, 2006 ; Regan, Tom: "Has the Bush doctrine failed?", Christian Science Monitor, August 29, 2006.

<sup>35</sup> Para una comparación (negativa) con la visión de la Administración Bush (p): Arnaud, Guillermo: "Bush tenía razón", La Nación, 20 de octubre 2004; Landívar, Facundo: "El mensaje: ningún aliado de EE. UU. está a salvo", La Nación, 21 de Noviembre de 2003.

<sup>36</sup> Rosen, Nir: "Seven Questions: What Next for Iraq?", Foreign Policy, March 10, 2006. En el mismo sentido: Galloway en Hitchens & Galloway, Christopher & George: "The War Over the Iraq War", Foreign Policy, September 27, 2005; Bergen & Cruickshank, Peter & Paul: "The Iraq Effect: War has increased terrorism sevenfold worldwide", Mother Jones Magazine, March 2007; Mazarr, Michel: "The Folly of 'Asymmetric War'", The Washington Quarterly, Summer 2008, sostiene que la intervención militar puede tener el efecto contrario al esperado: la intervenciones estadounidenses en Afganistán e Iraq facilitaron la difusión de las ideas radicales.

---

Diversas personalidades han considerado que la doctrina debía dejarse de lado como condición para una renovación de las alianzas internacionales estadounidenses, resentidas por no compartir sus postulados<sup>37</sup>. Algunos analistas consideraron perjudicial que esta doctrina pudiera servir de justificación para su aplicación por otros países<sup>38</sup> y que pudiera sentar un peligroso precedente<sup>39</sup>. Otros autores la caracterizaron como una amenaza a la paz y seguridad internacionales<sup>40</sup> y criticaron su percepción de la amenaza terrorista como una cuestión puramente militar<sup>41</sup>, cuando se trataría de una controversia política entre los valores occidentales y el “*islamismo totalitario*”, según la expresión de Joschka Fischer<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> Para François Heisbourg, concentrarse en la legítima defensa precautoria (“*imminent threat*”) puede facilitar el acuerdo con los aliados y la preservación de las normas de derecho internacional. Heisbourg, François: “A Work in Progress: The Bush Doctrine and Its Consequences”, TWQ, Vol. 26, Num. 2, Spring 2003. Del mismo modo, la Secretaria de Estado durante la Administración Clinton: “Sería una gran ayuda que la doctrina de la prevención desapareciera del léxico de la seguridad nacional de EE.UU.”. Albright, Madeleine: “Bush debe dejar la doctrina del ataque preventivo”, La Nación, 10 de Septiembre 2003.

<sup>38</sup> Como se verá más adelante, diversos países han hecho pública la adopción, al menos de manera limitada, de una doctrina similar. Sin embargo, el argumento de su utilización por otros Estados ha dado lugar también a ciertos razonamientos un tanto simplistas: “La doctrina Bush, si pretendía afirmar un derecho sólo disponible para los Estados Unidos, es obviamente inaceptable. Si está dirigida a afirmar un nuevo principio jurídico de aplicación general, sus implicancias son tan ominosas como para justificar la condena universal. Porque una doctrina de este tipo legitimaría ataques precautorios de los países árabes contra Israel, de China contra Taiwan, de India contra Pakistán y de Corea del Norte contra Corea del Sur, para dar algunos obvios ejemplos. Serviría para legitimar *ex post facto* el ataque de Japón contra Pearl Harbor”. Gardner, Richard: “Neither Bush nor the ‘Jurisprudes’”, AJIL, Vol. 97, Num. 3, 2003, pág. 588; “Específicamente, la doctrina de la acción anticipada plantea un problema afín: una vez que Estados Unidos considere que puede tomar ese camino, nada impedirá que otros países hagan lo mismo. ¿Quiere Estados Unidos que esta doctrina sea enarbolada por Pakistán, o incluso por China o Rusia? Después de todo, según esta doctrina, el país intervencionista no tendría que proporcionar pruebas antes de actuar”. Ikenberry, G. John: “La ambición imperial de los Estados Unidos”, Foreign Affairs En Español, Otoño-invierno 2002. «El interrogante que plantea la nueva doctrina de Bush es qué pasa si otros países adoptan la misma posición.” Baron, Ana: “Estados Unidos lanza una nueva doctrina militar basada en el ataque preventivo”, Clarín, 21 de septiembre de 2002; Daalder, Ivo: “L’usage de la force dans un monde en changement”, AFRI, Vol. 4, 2003, pág. 222. Ha sido también la posición del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio: “Informe”, Doc. A/59/565, párrs. 191: “Dejar que uno lo haga es dejar que lo hagan todos”. También: Doyle, Michael: “Striking First. Preemption and Prevention in International Conflict”, Princeton University Press, 2008, pág. 28.

<sup>39</sup> Véase Baron, Ana: “Guerra preventiva y unilateral: la alternativa más peligrosa”, Clarín, 17 de marzo de 2003; Arnaud, Guillermo: “El crimen de la guerra injusta”, La Nación, 30 de junio de 2004; Garrido Rebolledo, Vicente: “Proliferación y la doctrina Bush”, Política Exterior, 95, Septiembre/Octubre 2003, pág. 70; Jospin, Lionel: “La France ne peut se déjuger”, Le Figaro, 28 février 2003. La posición contraria ha sido defendida por Nichols: “En realidad, creer que una invasión de Iraq creará una suerte de precedente o nueva norma internacional es creer que los Estados, líderes y sociedades son incapaces de un razonamiento moral elemental, y que no pueden extraer siquiera rudimentarias distinciones entre naciones que actúan para defender la paz global y regímenes hostiles que se involucran en viciosas guerras de conquista”. Nichols, Thomas M.: “Just War, Not Prevention”, EIA, Vol. 17, Num. 1, Spring 2003.

<sup>40</sup> Charvin, Robert: “La résolution 1441 du 8 novembre 2002 du Conseil de Sécurité des Nations Unies sur l’Irak », ADI, Décembre 2002, pág. 1. Disponible en <http://www.ridi.org/adi>.

<sup>41</sup> S.S. Juan Pablo II criticó indirectamente la doctrina en varias oportunidades, privilegiando sustituir “la fuerza material de las armas por la fuerza moral del derecho”. Algañaraz, Julio: “El Papa criticó a EE.UU. y la guerra antiterrorista”, Clarín, 17 de diciembre 2003.

<sup>42</sup> “Al tratar la guerra contra el terrorismo como un mero enfrentamiento militar, el error de la Administración comienza con el propio nombre. “Terrorismo” es un método; el terror utilizado por los Tigres Tameses en Sri Lanka no es el enemigo en esta guerra. El enemigo es una ideología –en la frase del Ministro de Relaciones Exteriores alemán Joschka Fischer, “el totalitarismo islamista – que se extiende de Karachí a Londres, de Riyadh a Brooklin y que usa el terror para lograr sus objetivos”. Packer, George: “A Democratic World”, The New Yorker, February 16, 2004. También: Murawiec, Laurent: “Bush ou l’obligation d’intervenir”, Le Figaro, 5 octobre 2004.



Las críticas hacia la doctrina se vieron reforzadas al quedar evidente la inexistencia de armas de destrucción masiva en Irak y la errónea evaluación de inteligencia<sup>43</sup>, a pesar de que ciertos expertos consideran que el costo de un eventual ataque terrorista con armas de destrucción masiva es tan alto, que resultaba “racional” asumir el riesgo de un error de evaluación<sup>44</sup>, riesgo que forma parte de la propia naturaleza del carácter preventivo de la intervención<sup>45</sup>.

La doctrina no fue tampoco bien recibida en América Latina, porque se temió que pudiera significar un regreso a las políticas de fuerza, que traen un recuerdo amargo en la región<sup>46</sup>, y una pérdida mayor de importancia estratégica en el escenario global<sup>47</sup>; así, por

---

<sup>43</sup> Una Comisión de ocho expertos presidida por Willibrord Davids, redactó un Informe para el Primer Ministro holandés sobre el apoyo del Gobierno a la intervención en Irak. En sus conclusiones, destacó el apoyo del Gobierno holandés a los Gobiernos de los Estados Unidos y de Gran Bretaña, que no incluyó el envío de efectivos que participaran en las operaciones, fue contrario a la opinión de la mayoría de la sociedad holandesa y estuvo basado en consideraciones de política internacional como la solidaridad transatlántica. La Comisión consideró que no existía una base legal para autorizar el cambio de régimen político en Irak y que la Resolución 1441, a pesar de su redacción ambigua, no podía ser interpretada razonablemente (como hizo el gobierno de la época) como brindando una autorización para el uso unilateral de la fuerza. “Rapport Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak”. Véase el texto en:

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/irak/commissie-davids>.

<sup>44</sup> “Es particularmente difícil para el Doctrina Bush mantener el apoyo del público, porque las guerras preventivas requieren un diagnóstico más acertado del escenario internacional del que puede proveer la inteligencia. La idea básica de cortar de raíz las amenazas, de actuar cuando aún hay tiempo, implica una voluntad de aceptar falsas afirmaciones para evitar más costosas falsas negaciones. Es decir, los Estados Unidos deben actuar a partir de información que está lejos de ser completa, porque si duda hasta que la amenaza esté completamente clara, será muy tarde: no puede pagar el costo de esperar hasta que la humeante pistola sea una nube en forma de hongo, para usar la frase favorita de la Administración antes de la guerra de Iraq. En principio, es bastante razonable. Los costos de un ataque con ADM son tan altos que una guerra preventiva podría ser racional aún si retrospectivamente se revela que no era realmente necesaria”. Jervis, Robert: “Why the Bush Doctrine cannot be sustained”, PSQ, Vol. 120, Num. 3, 2005, pág. 358.

<sup>45</sup> “La verdadera naturaleza de una guerra preventiva significa que la evidencia es ambigua y que los argumentos que la apoyan están sujetos a refutación. Si Gran Bretaña y Francia hubieran ido a la guerra con Alemania antes de 1939, amplios segmentos del público hubieran creído que la guerra no era necesaria. Si la guerra hubiera ido bien, la opinión pública tal vez hubiera igual criticado su acierto; si hubiera ido mal, el público se habría inclinado por demandar la paz. Como mínimo al igual que hoy en día, el costo de la guerra que se cree innecesaria será alto en términos de la opinión tanto nacional como internacional y minará el apoyo a esa política”. Jervis, Robert, « Op. cit. », pág.359. Hugo Gobbi, en cambio, considera que se trató de un cálculo “irracional”: “Si se hace un ejercicio de lógica formal se descubrirá que se trató de un comportamiento irracional que careció de un objetivo real: no existieron tales armas”. Gobbi, Hugo: “Las extrañas verdades en las que cree Bush”, Clarín, 12 de Mayo de 2004.

<sup>46</sup> Oppenheimer, Andrés: “La cruzada de Bush contra las tiranías”, La Nación, 25 de Enero de 2005. Silva Soares, Guido: “Legitimidade de uma guerra preventiva, em pleno 2003?”, Política Externa, Vol. 12, Núm. 1, 2003, pág. 26, calificó la intervención en Irak de una agresión en la que los términos de la definición de la Resolución 3314 “se encuentran escandalosamente presentes”; Martins, Luciano: “O fundamentalismo de Bush e a ordem mundial”, Política Externa, Vol. 12, Núm. 1, 2003, pág. 31, estimó que la doctrina Bush (h), producto de un entorno “fundamentalista” que rodeaba al presidente, estaba dirigida a una “militarización de la política exterior de los EE.UU.”, que “viola las normas internacionales, desestructura las instituciones internacionales, menosprecia la diplomacia y violenta elementales reglas democráticas”; Bresser-Pereira, Luiz: “O gigante fora do tempo: A guerra do Iraque e o sistema global”, Política Externa, Vol. 12, Núm. 1, 2003, pág. 43, consideró que la doctrina (producto de una “falla democrática” al interior de los EE.UU.) terminará “reforzando el terrorismo, aumentando la inseguridad en todo el mundo y la inestabilidad política en el Medio Oriente”. El argumento del error de la sociedad americana también puede hallarse en: Gobbi, Hugo: “Bush y la inseguridad”, Clarín, 28 de Septiembre de 2004 y “Las nuevas Cruzadas, según el presidente Bush”, Clarín, 18 de Noviembre de 2004.

<sup>47</sup> Fraga, Rosendo: “América Latina un año después del 11 de septiembre”, Boletín del ISIAE, Año 5, Núm. 21, Octubre 2002; Muñoz, Herald: “El mundo post Irak”, EI, Núm. 142, 2003; Rojas Aravena, Francisco: “El escenario internacional post Irak: desafíos de América Latina”, EI, Núm. 142, 2003.

ejemplo, Moncayo consideró que la doctrina sólo podría ser utilizada por las grandes potencias contra las que no lo son y pondría en peligro la eficacia del artículo 51 de la Carta que sólo autoriza el uso de la fuerza en respuesta a un ataque armado<sup>48</sup>.

Un descenso similar en la consideración de la política exterior estadounidense se produjo en diversas partes del mundo<sup>49</sup>; la propia sociedad estadounidense mantuvo un cierto escepticismo sobre las posibilidades de impulsar la democratización en otras regiones del mundo<sup>50</sup>. Esta oposición es, en definitiva, un reflejo de la legitimidad que conservan las restricciones al uso de la fuerza previstas en la Carta de las Naciones Unidas<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Moncayo, Guillermo: "La ONU y el eventual empleo de la fuerza en Irak: ¿Cruzada contra el eje del mal?", *Revista de Abogados*, Núm. 63, Buenos Aires, Febrero 2003. A favor de una interpretación amplia de la legítima defensa, en cambio, Orrego Vicuña, Francisco: "Uso de la fuerza y derecho internacional", *El*, Núm. 142, 2003.

<sup>49</sup> «Según conclusiones del Proyecto de Actitudes Globales Pew, que encuestó a 16.000 personas en 20 países en mayo, el porcentaje de quienes tienen una visión favorable de los Estados Unidos cayó marcadamente -15 puntos porcentuales o más- en países como Brasil, Francia, Alemania, Jordania, Nigeria y Turquía. Mayorías significativas en Rusia y en países predominantemente musulmanes dijeron estar algo o muy preocupados por la amenaza potencial que representa la fuerza militar de EE.UU.». Albright, Madeleine: "Bush debe dejar la doctrina del ataque preventivo", *La Nación*, 10 de Septiembre 2003; Véanse otros detalles de esta encuesta en: Rosales, Jorge: "Cae la imagen de Estados Unidos en el mundo", *La Nación*, 4 de Junio de 2003; Packer, George: "A Democratic World", *The New Yorker*, February 16, 2004. También: Sachs, Susan: "Poll finds hostility hardening toward U.S. policies", *NYT*, 17 March 2004. Sobre la pérdida del poder blando ("soft power") de los Estados Unidos: Gardels, Nathan: "The Rise and Fall of America's Soft Power", *NPQ*, Vol. 22, Num. 1, Winter 2005. Para una descripción del concepto de "opinión pública mundial": Wilcox, Tanaka & Allsop, Clyde, Aiji & Dee: "World opinion in the Gulf crisis", *TJCR*, Vol. 37, Num. 1, March 1993. En un informe realizado por el Instituto Pew se afirmó que, dejando de lado Gran Bretaña e Italia, en sólo cinco países de los encuestados existía un porcentaje mayor de opinión favorable hacia los Estados Unidos: Israel (79%), Kuwait (63%), Canadá (63%), Nigeria (61%) y Australia (60%); "(...) en Turquía, nuestro secular aliado de la NATO, la opinión favorable hacia los Estados Unidos cayó del cincuenta y dos por ciento hace tres años al quince por ciento la última primavera". Pew Research Center: "Views of a changing world", 2003, pág.19. Un sondeo IPSOS-Le Monde-TF1 mostró que uno de cada tres franceses preferían un triunfo de Irak frente a los EE.UU; sólo el 34% se sentía "bastante del lado de los americanos": Cuhe, Pascal: "Irak: et si la France s'était trompé?", *Politique Étrangère*, 2003, Vol. 2, Été 2003. Mac Askill, Ewen: "Bush doctrine on terror fails to convince public", *The Guardian*, September 7, 2006.

<sup>50</sup> En la reunión de la ASIL 2006, la Secretaria de Estado Rice mantuvo el siguiente diálogo que refleja el optimismo ya explicado *ut supra* a propósito de la Doctrina Truman:

«Sra. Eiffel: El último Índice de Confianza en Política Exterior que acaba de publicarse hoy por un grupo llamado Agenda Pública en cooperación con la revista *Foreign Affairs*, produjo estas cifras: sólo el 36 por ciento de los estadounidenses cree que los Estados Unidos pueden ayudar a otros países a convertirse en democracias; 58 por ciento dice que la democracia es algo que los países pueden tener como propio cuando están preparados para ella; 20 por ciento considera que impulsar activamente las democracias es muy importante, sólo el 20 por ciento; y el 30 por ciento dice que es poco o nada importante. Cuál es la razón para este tibio apoyo del público para lo que el Presidente en sus declaraciones de hoy llamó "el avance de la libertad, la historia de nuestro tiempo?"

Secretario Rice: Bueno, Gwen, yo estaría muy interesada en saber cómo habrían sido esas cifras si se le hubiera preguntado al público si íbamos a ser capaces de facilitar un Japón democrático o una Alemania democrática. Hubiera estado interesada en ver - interesada en ver cómo habrían sido esas cifras en 1940 cuando el público decía que los estadounidenses negros no estaban preparados para la democracia. Cómo habrían sido esas cifras en aquel tiempo?". Rice, Condoleezza: "Centennial Annual Meeting of the American Society of International Law", U.S. State Department, March 29, 2006. Pressman, Jeremy: «Power without Influence. The Bush Administration's Foreign Policy Failure in the Middle East», *International Security*, Vol. 33, No. 4, Spring 2009, considera que la Administración Bush (h) no logró convertir en influencia el despliegue militar en la región.

<sup>51</sup> Lobel & Ratner, Jules & Michael: "International law, the new Bush doctrine and war with Iraq", *The Guild Practitioner*, Fall 2003.

Algunos analistas consideran, sin embargo, que la Doctrina Bush (h) obtuvo ciertos éxitos<sup>52</sup>, como:

- a) el desmantelamiento del programa de armas de destrucción en masa y la normalización de las relaciones con los países occidentales del régimen libio<sup>53</sup>.
- b) la incorporación de Corea del Norte a un proceso de negociación en el que Rusia y China también cumplieron un papel importante.
- c) el aumento de la confianza política de la sociedad libanesa en sus propias fuerzas y su éxito en lograr un retiro de las fuerzas sirias de su país<sup>54</sup>.
- d) la participación de la sociedad iraquí en las diversas elecciones para elegir sus autoridades y su Constitución<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Podhoretz, Wehner, Sullivan, Wortzel & Dale, Norman, Peter, John, Larry M. & Helle C.: "The Bush Doctrine: What the President Said and What It Means", Heritage Lectures Num 881, The Heritage Foundation, June 2, 2005; Sorman, Guy: "Et si Bush avait raison?", Le Figaro, 26 février 2005; Krauthammer, Charles: "Three Cheers for the Bush Doctrine", Time, March 7, 2005; Whalen, Bill: "Time to credit Bush", San Francisco Chronicle, March 20, 2005; Murawiec, Laurent: "Premiers revers pour les tyrannies", Le Figaro, 3-4 Janvier 2004; Cuche, Pascal: "Irak: et si la France s'était trompé?", Politique Étrangère, 2003, Vol. 2, Été 2003; Riouful, Ivan: "Moyen-Orient : les succès de Bush", Le Figaro, 11 mars 2005. Para una evaluación de la propia Administración Bush sobre sus éxitos y los desafíos políticos pendientes, véase: U.S. Government: "The National Security Strategy of the United States of America", The White House, March 2006. La propia Condoleezza Rice ya trazaba un balance favorable en 2005: "Si hubiéramos creído esto, y no hubiéramos hecho nada, consideren todo lo que nos habríamos perdido solamente en el año pasado: un Líbano que está libre de ocupación extranjera y avanza en la reforma política. Una Autoridad Palestina dirigida por un líder elegido que abiertamente llama a la paz con Israel. Un Egipto que ha reformado su Constitución para permitir elecciones multipartidarias. Un Kuwait donde las mujeres tienen plena ciudadanía. Y, por supuesto, un Iraq que frente a una horrorosa insurgencia ha tenido unas elecciones históricas, redactó y ratificó una nueva Constitución, e irá nuevamente a elecciones en los próximos días para elegir un nuevo gobierno constitucional". Rice, Condoleezza: "The Promise of Democratic Peace", TWP, December 11, 2005; "Transatlantic Trends 2004", EOS Gallup Europe, June 2004.

<sup>53</sup> La negociación con el régimen libio fue un proceso en el que confluyeron un conjunto de circunstancias, entre ellas, la efectividad del bloqueo occidental que mantenía el país en el subdesarrollo a pesar de los recursos potenciales de sus reservas de petróleo. Nagan & Hammer, Winston P. & Craig: "The new Bush National Security Doctrine and the Rule of Law", BerkeleyJIL, Vol. 22, Num. 3, 2004, pág. 409. Según el Pentágono, la comprobación fehaciente de un tráfico de materiales prohibidos fue determinante para convencer al régimen libio: «Por ejemplo, en Octubre de 2003, las autoridades alemanas e italianas, actuando en el marco de la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI) y basados en información provista por los Estados Unidos, detuvieron un embarque de partes avanzadas de centrifugadoras dirigidas al programa nuclear de Libia. Luego de dos meses de discusiones con las autoridades libias con esta nueva evidencia de un activo programa nuclear ilegal, Libia voluntariamente acordó terminar con sus programas de ADM y misiles de largo alcance. A pesar de estos éxitos, otros Estados y algunas organizaciones terroristas pueden, de todos modos, adquirir ADM en los próximos años". U.S. Government: "Quadrennial Defense Review Report", Department of Defense, February 6, 2006, pág. 33. También Rademaker en VV.AA.: "War, International Law, and Sovereignty: Reevaluating the Rules of the Game in a New Century", American Enterprise Institute, June 24, 2004; Hitchens en Hitchens & Galloway, Christopher & George: "The War Over the Iraq War", Foreign Policy, September 27, 2005.

<sup>54</sup> Hanson, Victor Davis: "The Bush Doctrine's Next Test", Commentary, May 2005, considera una consecuencia positiva los procesos en favor de mayor apertura política en el Líbano y otros países de la región. Sin embargo, critica que, como consecuencia de diversas razones históricas así como de las necesidades derivadas de la intervención en Irak, se mantiene un doble estándar respecto de las "autocracias" de Arabia Saudita, Pakistán y Egipto. También: Gobbi, Hugo: "Bush y la inseguridad", Clarín, 28 de Septiembre de 2004.

<sup>55</sup> Riouful, Ivan: "Moyen-Orient : les succès de Bush", Le Figaro, 11 mars 2005; "Irak : l'autre réalité", Le Figaro, 21 octobre 2005. También se ha señalado la proliferación de medios de prensa privados en Irak: Simon, Catherine: "Depuis la chute de Saddam, la presse irakienne prolifère", Le Monde, 3 janvier 2004. Para una nueva visión optimista de la situación en Irak véase Bull, Bartle « Mission accomplished », Prospect Magazine, Issue 139, October 2007.

---

- e) la pacificación relativa de Afganistán y la instalación de un régimen prooccidental en reemplazo de los talibanes.
- f) el acercamiento prooccidental del gobierno de Paquistán y su cooperación en el combate contra el terrorismo.
- g) El acuerdo nuclear con la India y su rol de contrapeso del poder de China en Asia.
- h) La “*revolución naranja*” en Ucrania<sup>56</sup>.

### *Propuestas*

*“Así que tenemos un gran respeto y queremos usar las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad. Pero hay momentos en los que otros mecanismos son igualmente importantes. Pienso que deberemos ser juzgados por lo efectivos que somos y no sólo por las formas que usamos”*

Condoleezza Rice<sup>57</sup>

Los supuestos sobre los que se basó la “doctrina Bush (h)” han estado sometidos a la crítica de una parte significativa de la doctrina, que ha reafirmado que las intervenciones preventivas son ilegales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y que así lo ha confirmado la práctica de los Estados, según hemos visto en este trabajo. Sin embargo, la doctrina está lejos de la unanimidad cuando consideramos los intentos de aplicar la *legítima defensa precautoria* a las “nuevas” amenazas definidas por la Administración estadounidense<sup>58</sup>; en ello ha jugado un papel la ambigüedad de los términos que ha sido analizada en el Capítulo II: como veremos, esta versión actualizada de la precaución remite hacia el futuro la inminencia de consumación de la amenaza.

Condoleezza Rice afirmó que la precaución ha sido una constante del pensamiento estratégico de su país:

*“La precaución no es un concepto nuevo. Nunca ha existido un requerimiento moral o legal*

---

<sup>56</sup> Podhoretz, Wehner, Sullivan, Wortzel & Helle, Norman, Peter, John, Larry & Dale: “The Bush Doctrine: What the President Said and What It Means”, Heritage Lectures Num. 881, The Heritage Foundation, June 2, 2005, pág. 4.

<sup>57</sup> Rice, Condoleezza: “Remarks at The Institut d'Etudes Politiques - Science Politique Paris”, U.S. State Department, February 8, 2005.

<sup>58</sup> Para un desarrollo del peligro de abuso de la utilización de una interpretación amplia de la legítima defensa precautoria: Bothe, Michel: “Terrorism and the Legality of Pre-emptive Force”, EJIL, Vol. 14, Num. 2, 2003, pág. 237. Para los argumentos a favor, véase, por ejemplo, Sofaer: “La precaución de ser considerada responsablemente, sobre la base de caso por caso, pero permanece como un aspecto de la obligación de todo gobierno de proteger a su pueblo. Las armas de destrucción en masa (cuya mera posesión puede ser ilegal) pueden ahora ser diseñadas por muchos Estados y lanzadas de muchas maneras. Cuando estas armas es probable que sean utilizadas por un Estado, y todos los medios razonables sin uso de fuerza han sido agotados, es razonable esperar que los Estados víctimas consideren la precaución. Donde existen estas circunstancias, la precaución es necesaria, y debiera, por lo tanto, ser considerada adecuadamente como parte el “derecho inmanente” de legítima defensa”. Sofaer, Abraham D.: “On the Necessity of Pre-emption”, EJIL, Vol. 14, Num. 2, 2003, pág. 226. Para la perspectiva contraria, que considera que hay una limitación en la interpretación estricta del artículo 51 para enfrentar las amenazas actuales, particularmente el terrorismo y los regímenes hostiles, véanse, por ejemplo: Doyle, Michael: “Striking First. Preemption and Prevention in International Conflict”, Princeton University Press, 2008 y Glennon, Michael J.: “The fog of law: Pragmatism, Security, and International Law”, Stanford University Press, 2010.



*de que un Estado espere a ser atacado antes de que pueda enfrentar amenazas existentes. (...) Los Estados Unidos han afirmado desde hace tiempo el derecho a la legítima defensa anticipatoria – desde la Crisis de los Misiles en Cuba en 1962 a la crisis de la Península de Corea en 1994”.*<sup>59</sup>.

Rice también destacó la dificultad para definir la noción de “*peligro inminente*” en el caso de los regímenes hostiles y el terrorismo internacional, porque no hay certeza del momento en que una amenaza ha de convertirse en inminente<sup>60</sup>; siguiendo este razonamiento, resumió los requisitos que debería reunir la legítima defensa precautoria “*actualizada*”<sup>61</sup>:

- a). *haber agotado todos los medios pacíficos para disuadir la amenaza.*
- b). *la amenaza debe ser muy grave.*
- c). *el riesgo de la inacción debe ser muy superior al riesgo de actuar.*
- d). *su utilización debe ser restringida.*

William Taft, entonces Consejero Legal del Departamento de Estado, reiterando los mismos criterios<sup>62</sup>, afirmó, sin embargo, que esta versión amplia o extendida de la precaución no debía ser utilizada como una excusa para consumir una agresión lisa y llana ni para enfrentar cualquier tipo de “*amenaza emergente*”<sup>63</sup>.

A

rend, basándose en la frase de la Estrategia Nacional de Seguridad 2002: «*cuanto mayor es la amenaza, mayor es el riesgo de la inacción*», ha especulado que la Administración Bush (h) buscó un cambio en el requisito de necesidad<sup>64</sup>, que Sofaer considera debería tener en cuenta:

- a). *la naturaleza y magnitud de la amenaza,*
- b). *la probabilidad de que la amenaza se consume si no se actúa precautoriamente,*

---

<sup>59</sup> Rice, Condoleezza: “Dr. Condoleezza Rice Discusses President's National Security Strategy”, The White House, October 1, 2002.

<sup>60</sup> «*Las amenazas de hoy en día provienen menos de grandes ejércitos que de pequeñas y ocultas bandas de terroristas – menos de fuertes Estados que de débiles y fallidos Estados*”. Rice, Condoleezza: “Dr. Condoleezza Rice Discusses President's National Security Strategy”, The White House, October 1, 2002. También: “It Depends on What You Mean by Imminent Danger”, NPQ, Vol. 21, Num. 2, Spring 2004. Véase un desarrollo de estos argumentos en el capítulo V en este trabajo. Este razonamiento fue recogido posteriormente por el “Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio”, según se verá más adelante.

<sup>61</sup> «*Pero este enfoque debe ser tratado con gran precaución. El número de casos en los que estaría justificado será siempre pequeño. No da una luz verde – a los Estados Unidos o a cualquier otra nación – para actuar primero sin agotar otros medios, incluyendo la diplomacia. La acción precautoria no está al comienzo de una larga cadena de esfuerzos. La amenaza debe ser muy grave. Y los riesgos de esperar deben superar a los riesgos de la acción*”. Rice, Condoleezza: “Dr. Condoleezza Rice Discusses President's National Security Strategy”, The White House, October 1, 2002.

<sup>62</sup> Taft estimó que debía reunirse una “*abrumadora evidencia de un ataque inminente*” (“*in the face of overwhelming evidence of an imminent threat*”). Taft, William: “The Legal Basis for Preemption”, Memorandum to ASIL-CFR, November 18, 2002.

<sup>63</sup> “(…) Los Estados Unidos o cualquier otra nación no deberían utilizar la fuerza para precaverse de cualquier amenaza emergente o como pretexto para la agresión. Como dijo el Secretario Webster, debemos considerar seriamente “*las circunstancias de cada caso particular*”. Taft, William, “Op.cit”.

<sup>64</sup> Arend, Anthony C.: “International Law and the Preemptive Use of Military Force”, TWQ, Vol. 26, Num. 2, Spring 2003, pág. 96. La cuestión es desarrollada en el Capítulo II de este trabajo. También: Gardner, Richard: “Neither Bush nor the “Jurisprudes””, AJIL, Vol. 97, Num. 3, 2003. Bothe, Michel: “Terrorism and the Legality of Pre-emptive Force”, EJIL, Vol. 14, Num. 2, 2003, pág. 232, considera que, de acuerdo con el derecho vigente, la propuesta de la NSS 2002 no es aceptable.

- c). el agotamiento previo de las vías alternativas al uso de la fuerza,
- d). ser consistente con la Carta y el derecho internacional vigente.<sup>65</sup>

Este último requisito se cumpliría si el uso de la fuerza no estuviera dirigido contra la integridad territorial o la soberanía política del Estado amenazante o se tratara de una *ejecución unilateral de una decisión del Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII*.<sup>66</sup>

Feinstein y Slaughter también están de acuerdo con estos criterios generales: *"Sea como fuere, el recurso de la fuerza debe someterse a ciertos "principios precautorios". Antes de utilizarla **deben intentarse todas las alternativas no militares** que pudieran lograr los mismos fines, a menos que pueda afirmarse razonablemente que serían inútiles. La fuerza debe ejercerse en la menor escala posible, en el lapso más breve y con la más baja intensidad necesaria para lograr su objetivo; el propio objetivo debe ser razonablemente asequible si se le compara con la probabilidad de empeorar las cosas. Por último, la fuerza debe estar regida por principios fundamentales de las leyes de guerra: debe ser una **medida de último recurso** y utilizarse en **proporción** al daño o a la amenaza del daño a que está dirigida, y con el debido cuidado para **salvaguardar a los civiles**".*<sup>67</sup>

Michael Walzer<sup>68</sup> ha considerado que la perspectiva para el análisis de la legítima defensa precautoria no debe partir de la inminencia del ataque, sino de la magnitud o "suficiencia" de la amenaza, que debe estimarse por medio del análisis de tres variables:

- a). un intento manifiesto de provocar un daño;
- b). un grado de preparación activa que convierte a la intención en peligro real;
- c). un contexto general en el que no actuar aumenta significativamente el riesgo.<sup>69</sup>

Walzer considera que su fórmula se diferencia de la intervención preventiva y, a la vez, supera las limitaciones de la "fórmula de Webster", y que en lugar de insistir en la hostilidad política (lo que Vattel consideraba la rapacidad o ambición de los líderes) es

---

<sup>65</sup> "(...) la necesidad debe ser establecida sobre la base de factores y circunstancias relacionadas con el establecimiento de la legitimidad de usar la fuerza de acuerdo con los principios jurídicos y la Carta de las Naciones Unidas, incluyendo: (1) la naturaleza y magnitud de la amenaza involucrada; (2) la probabilidad de que la amenaza se consume si no se realiza la acción precautoria; (3) la disponibilidad y agotamiento de las alternativas al uso de fuerza; y (4) si el uso precautorio de la fuerza es consistente con los términos y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y otros acuerdos internacionales aplicables". Sofaer, Abraham D.: "On the Necessity of Pre-emption", *EJIL*, Vol. 14, Num. 2, 2003, pág. 220.

<sup>66</sup> «El uso de la fuerza para desarmar un agresor comprobado, sin alterar el territorio de ese Estado miembro o privarlo de su condición de soberano, es un fin que es consistente con los "Propósitos" de las Naciones Unidas". (...) "En realidad, sin embargo, mientras que las autorizaciones explícitas para el uso de la fuerza son siempre efectivas, el Consejo puede y ha reconocido implícitamente la procedencia del uso de la fuerza. De cualquier modo, no es razonable rechazar el peso de las acciones del Consejo de Seguridad evaluando la necesidad (y de ella la legalidad) del uso de la fuerza, solamente porque el Consejo puede no haber otorgado una autorización explícita.". Sofaer, Abraham D.: "Op. cit.", págs. 223 y 224.

<sup>67</sup> Feinstein & Slaughter, Lee & Anne-Marie: "La obligación de prevenir", *Foreign Affairs En Español*, Abril-Junio 2004. Estos autores han propuesto también en este artículo "(...) un principio adicional, corolario del anterior, en el campo de la seguridad global: la "obligación colectiva de prevenir" que naciones dirigidas por gobernantes no sujetos a controles internos puedan llegar a adquirir o utilizar ADM". Es decir, evitar que regímenes hostiles obtengan esas armas o puedan utilizarlas.

<sup>68</sup> Walzer, Michael: "Just and Unjust Wars", Basic Books, Third Edition, 1977.

<sup>69</sup> "Me refiero a cubrir tres cosas: un intento manifiesto de provocar un daño; un grado de preparación activa que convierte al intento en un peligro real, y una situación general en la que, esperando, o no haciendo otra cosa que combatir, magnifica enormemente del riesgo". Walzer, Michael: "Op. cit.", pág. 81.

preferible requerir los signos concretos y actuales de la intención; en lugar de considerar el aumento de poder a futuro es preferible prestar atención a los preparativos para la guerra y a la intensificación de los peligros actuales. Así, Walzer considera que la guerra preventiva mira la perspectiva del pasado y del futuro, que la fórmula de Webster se preocupa del momento inmediato y que, en cambio, la legítima defensa precautoria debe centrarse en la amenaza del “presente”, que no puede definirse con certeza absoluta, sino que se trata de un espectro de tiempo en el cual se estrechan las posibilidades de defenderse pero se puede aun efectuar una elección entre las diversas opciones.<sup>70</sup>

Neta C. Crawford ha centrado su propuesta de regulación en cuatro aspectos:

- a) Lo “propio” (“self”) a defender debe entenderse restrictivamente.<sup>71</sup>
- b) Debe reunirse evidencia demostrable de que el potencial agresor tiene la capacidad material y la intención de lanzar el ataque en el futuro inmediato.
- c) La respuesta debe estar dirigida a reducir o eliminar la amenaza con una probabilidad cierta de éxito.
- d) El uso de la fuerza se ha convertido en necesaria ante la imposibilidad de evitar el ataque por otro medio.<sup>72</sup>

En su opinión, una “amenaza inmediata” es aquella que puede convertirse en evidente en días o semanas y no puede consistir únicamente en la existencia de una capacidad militar enemiga ni en el mero temor, sino que debe probarse la intención hostil (de hacer el daño).

O’Brien ha propuesto una reformulación de los requisitos de la legítima defensa para adecuarla al combate contra el terrorismo, que incluya los siguientes elementos:

- a) el propósito de las operaciones debe ser prevenir o dificultar la realización de nuevos ataques;
- b) deben ser proporcionales a los propósitos buscados y el contexto del conflicto;
- c) debe realizarse un análisis cuidadoso de las operaciones y sus reglas;
- d) las medidas deben ser estrictamente necesarias al propósito deseado<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> Según Walzer, esta extensión del “presente” puede verse con claridad en los preparativos y desarrollo de la Guerra de los Seis Días. Walzer, Michael, “Op. cit.”, pág. 81.

<sup>71</sup> « (...) una concepción de lo propio que justifica la legítima defensa precautoria debe ser estrechamente confinada a los riesgos inmediatos a la vida y la salud dentro de las fronteras o a la vida y salud de los ciudadanos en el extranjero”. Crawford, Neta C.: “The Slippery Slope to Preventive War”, EIA, Vol. 17, Num. 1, Spring 2003, pág. 3.

<sup>72</sup> “La legítima defensa precautoria puede ocurrir si se reúnen cuatro condiciones necesarias. Primero, la parte que considera la precaución debiera tener una reducida concepción de lo propio a ser defendido en circunstancias de legítima defensa. La precaución no se justifica para proteger intereses imperiales o intereses obtenidos en una guerra de agresión. Segundo, debiera existir una fuerte evidencia de que la guerra es inevitable y posible en el futuro inmediato. Las amenazas inmediatas son las que se pueden consumir en días o semanas excepto que se actúe para descomprimirlas. Esto requiere una clara evidencia de inteligencia que muestre que un agresor potencial tiene tanto la capacidad como la intención de hacer daño en el futuro próximo. La capacidad por sí sola no es una justificación. Tercero, la precaución debiera ser apta para tener éxito en reducir la amenaza. Específicamente, debiera existir una alta probabilidad de que la fuente de amenaza militar puede ser encontrada y que el daño que estaba preparada para causar podrá ser reducida en gran medida o eliminada por el ataque precautorio. Si es probable que la precaución fracase, no debería ser adoptada. Cuarto, la fuerza militar debe ser necesaria; ninguna otra medida debe tener tiempo para actuar o probabilidad de actuar”. Crawford, Neta C.: “Op. cit.”, pág. 2.

<sup>73</sup> “Los requisitos para medidas antiterroristas en legítima defensa legalmente permitidas deberían ser como sigue: 1) el propósito de las medidas antiterroristas debiera ser disuadir y convertir en más difíciles futuros ataques terroristas. 2) las medidas antiterroristas debieran ser proporcionales a los propósitos de la disuasión antiterrorista y la defensa, vistas en el

Richard Gardner ha propuesto una limitada “reinterpretación” de la Carta de las Naciones Unidas, que permita encontrar una solución de compromiso frente al desafío de las nuevas amenazas, de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) *la fuerza armada puede ser utilizada por un miembro de las Naciones Unidas aún sin autorización del Consejo de Seguridad para destruir a los grupos terroristas que operan en el territorio de otros Estados, cuando éstos fracasan en dar cumplimiento con sus obligaciones de supresión del terrorismo;*
- b) *la fuerza armada puede usarse para evitar que un Estado miembro de las Naciones Unidas transfiera armas de destrucción en masa a grupos terroristas;*
- c) *La legítima defensa prevista en el artículo 51 debe extenderse a aquellos casos destinados a rescatar nacionales en el extranjero que se encuentran bajo un claro y presente peligro para su seguridad;*
- d) *un derecho de intervención humanitaria debe permitir a las Naciones Unidas o a las organizaciones regionales llevar adelante una acción militar para evitar un genocidio o violaciones masivas a los derechos humanos*<sup>74</sup>.

Michel Doyle considera que deberían analizarse cuatro elementos, cada uno de ellos indispensable, para juzgar la amenaza futura: su letalidad, posibilidad de ocurrencia, legitimidad y legalidad<sup>75</sup>

Estas propuestas de actualización de las categorías legales fueron recogidas<sup>76</sup> en el Informe del "Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio", convocado por el Secretario General de las Naciones Unidas. El Grupo, reconociendo la existencia de ambas categorías: la legítima defensa precautoria y la intervención preventiva<sup>77</sup>, consideró que:

---

contexto completo de las hostilidades así como en el contexto más amplio estratégico y político-militar. 3) la discriminación de las medidas antiterroristas debiera ser maximizado por medio de la selección de los blancos y las reglas de empujamiento que dirigen las operaciones. 4) las medidas antiterroristas no debieran estar influenciadas por motivos de venganza sino que debieran ser estrictamente conformes con las necesidades funcionales de su objetivo". O'Brien, William: "Reprisals, Deterrence and Self-Defense in Counterterrorism Operations", VJIL, Winter 1990, pág. 477.

<sup>74</sup> Gardner, Richard: "Neither Bush nor the "Jurisprudens"", AJIL, Vol. 97, Num. 3, 2003, pág. 590.

<sup>75</sup> «La letalidad identifica la posible pérdida de vidas si la amenaza no es eliminada; la posibilidad de ocurrencia («likelihood») establece la probabilidad de que el daño ocurra; la legitimidad cubre los tradicionales criterios de la guerra justa de proporcionalidad, necesidad y deliberación de las respuestas propuestas; la legalidad se pregunta si la situación amenazante es en sí misma producida por acciones legales o ilegales, y si el remedio propuesto es más o menos legal». Doyle, Michael: "Striking First. Preemption and Prevention in International Conflict", Princeton University Press, 2008, pág. 46.

<sup>76</sup> «Sin embargo, al tratar de aplicar el texto expreso de la Carta, se suscitan en la práctica tres cuestiones particularmente difíciles: en primer lugar, la del Estado que aduce el derecho a recurrir a la fuerza a título preventivo, en legítima defensa, en atención a una amenaza que no es inminente; en segundo lugar, la del Estado que parece estar planteando una amenaza externa, real o posible, a otros Estados o pueblos más allá de sus fronteras, pero no hay acuerdo en el Consejo de Seguridad acerca de cómo reaccionar y, en tercer lugar, la de la amenaza de índole primordialmente interna, para la propia población de un Estado". Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio: "Informe", Doc. A/59/565, párr. 187.

<sup>77</sup> «Para comenzar, hay «derecho de intervenir, con derecho a la legítima defensa por anticipación según el principio de precaución, en caso de amenaza inminente o próxima» (legítima defensa precautoria), derecho que según el Grupo está reconocido por el derecho internacional, pero a condición de que i) la agresión de la que es objeto un Estado sea inminente, ii) que no haya otro medio de evitar la amenaza y iii) que la intervención militar sea proporcionada. Luego está la intervención militar preventiva stricto sensu (intervención preventiva) en caso de amenaza no inminente o no próxima (por ejemplo, en caso de adquisición, en una intención que parezca hostil, de medios de fabricar armas nucleares). Según el Grupo, en esta segunda hipótesis una intervención militar unilateral no sería autorizada por la Carta; debería pasar



- a) la legítima defensa precautoria estaría autorizada a condición de que la amenaza<sup>78</sup> fuera inminente<sup>79</sup>, necesaria y proporcional<sup>80</sup>
- b) la intervención preventiva requiere una autorización previa del Consejo de Seguridad<sup>81</sup>.

El Grupo no consideró que pueda aceptarse una interpretación tan amplia del artículo 51 como para incluir la intervención preventiva<sup>82</sup>, pero la cuestión de la parálisis del Consejo ha quedado sin la recomendación de una solución práctica: su argumento de que si no se logra una decisión deben habilitarse las vías pacíficas (*"Si el Consejo de Seguridad decide no hacerlo, por definición habrá tiempo para estudiar otras estrategias, entre ellas la persuasión, la negociación, la disuasión y la contención, antes de volver a la opción militar"*) es una inversión del proceso habitual de escalamiento de la presión contra el Estado del que proviene la amenaza: el Consejo es la última opción antes del uso de la fuerza.

Por lo tanto, permanece como opción legal una interpretación amplia del derecho

---

por el Consejo de Seguridad y tener la autorización para una acción militar». En Cot & Pellet, Jean-Pierre & Alain: *"La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article"*, Economica, 2005.

<sup>78</sup> Ronzitti ha destacado que el Informe no clarifica si el ataque armado que da lugar a la legítima defensa debe provenir de un Estado o también puede serlo de un actor no estatal como una organización terrorista, aunque del contexto y de la participación de diversos Estados en las operaciones en Afganistán surgiría esta última interpretación. Ronzitti, Natalino: *"The Report of the UN High Level Panel and the Use of Force"*, TIS, Vol. 40, Num. 1, 2005.

<sup>79</sup> *"El problema se plantea cuando la amenaza no es inminente pero se puede aducir que es real como ocurriría, por ejemplo, con la adquisición, con un propósito presuntamente hostil, de la capacidad necesaria para fabricar armas nucleares"*. Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio: "Informe", Doc. A/59/565, párr. 188.

<sup>80</sup> *"Según un principio de derecho internacional bien establecido, el Estado amenazado puede recurrir a la acción militar siempre que la amenaza de agresión sea inminente, no haya otro medio de impedirla y la acción sea proporcional"*. Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio: "Informe", Doc. A/59/565, párr. 188. Existe aquí una confusión entre amenaza y respuesta: es a la respuesta a la que corresponden los requisitos de necesidad y proporcionalidad.

<sup>81</sup> *"Puede un Estado aducir en esas circunstancias, sin recurrir al Consejo de Seguridad, el derecho de actuar anticipadamente en legítima defensa no sólo para evitar una amenaza inminente o próxima sino también para prevenir una amenaza que no sea inminente ni próxima? Quiénes responden en la afirmativa aducen que el daño que puede dimanar de algunas amenazas (terroristas con un arma nuclear, por ejemplo) es tan grande que simplemente no se puede correr el riesgo de esperar hasta que la amenaza sea inminente y que ese daño puede ser menor (evitar un intercambio nuclear o la precipitación radiactiva como consecuencia de la destrucción de un reactor) si se actúa antes."*

*La respuesta en pocas palabras es que si existen buenos argumentos para una acción militar preventiva y buenas pruebas que los corroboren hay que presentarlos al Consejo de Seguridad, que puede autorizar esa acción si decide hacerlo. Si el Consejo de Seguridad decide no hacerlo, por definición habrá tiempo para estudiar otras estrategias, entre ellas la persuasión, la negociación, la disuasión y la contención, antes de volver a la opción militar"*. Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio: "Informe", Doc. A/59/565, párrs. 188 y 189. Véase el Capítulo III de este trabajo.

<sup>82</sup> *"A quienes esa respuesta suscita impaciencia hay que decirles que, en un mundo lleno de amenazas que se consideran posibles, 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. No somos partidarios de modificar el texto ni la interpretación del Artículo 51"* (en negrita en el original). Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio: "Informe", Doc. A/59/565, párrs. 191 y 192. Reisman & Armstrong consideran que el Panel ha reinterpretado el artículo 51 de manera más próxima a la posición estadounidense (legítima defensa precautoria) aunque sin reconocer la legalidad de la intervención preventiva. Reisman & Armstrong, Michael & Andrea: *"The past and future of the claim of preemptive self-defense"*, AJIL, Vol. 100, Num. 3, July 2006, pág. 533.

---

inmanente de la legítima defensa efectuada por los miembros permanentes del Consejo o sus aliados, porque la condena de su ilegalidad no podría obtenerse en razón del poder de veto. La reforma del proceso de adopción de decisiones en el Consejo (que podría establecer limitaciones o nuevas modalidades para resolver esta encrucijada) no ha avanzado aún más allá de la existencia de diversos proyectos que no lograron obtener los necesarios consensos regionales ni de los cinco miembros permanentes actuales, que es, por otra parte, un requisito necesario para producir un cambio de esta naturaleza. La práctica de los Estados puede, aún siendo inicialmente contraria al derecho, ser posteriormente reconocida como una nueva norma de derecho<sup>83</sup>, o constituir una “reinterpretación” del alcance de la Carta<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Este fue el caso, por ejemplo, de la extensión de la ZEE a las 200 millas, que posteriormente se convirtió también en una fuente convencional. Bothe, Michel: “Terrorism and the Legality of Pre-emptive Force”, EJIL, Vol. 14, Num. 2, 2003, pág 236.

<sup>84</sup> Es, como hemos visto, la propuesta de Gardner: «(...) debemos proceder cuidadosamente para alentar a los miembros de la ONU a apoyar modestas reinterpretaciones del derecho relativo al uso de la fuerza armada – reinterpretaciones que no debieran llegar a abrir la “caja de Pandora” de una drástica formulación de un derecho a la intervención preventiva». Gardner, Richard: “Op. cit”, pág. 589. Esta posición ha sido defendida en nuestro país por un ex Canciller: “Es tiempo de que la doctrina Bush de los ataques preventivos unilaterales -que ha tenido adeptos como Vladimir Putin- se reforme progresivamente, para que, sin dejar de lado el núcleo de legítima defensa, incorpore enfoques de mayor consenso, como las acciones de anticipación justificadas, excepcionalidad que podría ser establecida bajo normativa de las Naciones Unidas con el agregado de experiencias de organismos como la OEA.” Rodríguez Giavarini: “Volver al consenso”, La Nación, 8 de noviembre de 2004. Lo que no queda claro en esta propuesta es cómo podría lograrse el consenso para reformar “la normativa”, es decir, las Cartas de la ONU y la OEA. Arredondo considera que el Consejo no puede autorizar el uso unilateral de la intervención preventiva: Arredondo, Ricardo: “El uso de la fuerza en el siglo XXI”, La Nación, 24 de Enero de 2005.

---