

Karl-Heinz Kamp (Alemania) *

Intervenciones militares cautelares (*preemptive strikes*): ¿una nueva realidad de la política de seguridad? **

Resumen

Los Estados Unidos de América, en su nueva estrategia de seguridad nacional, exigen el derecho de efectuar intervenciones militares “cautelares” (*preemptive strikes*).¹ Según el punto de vista de ese país, tal opción es necesaria para poder reaccionar frente a las nuevas realidades que, en materia de política de seguridad, han surgido después del 11 de septiembre. La creciente expansión de armas de destrucción masiva acoplada con una

* Coordinador en políticas de seguridad de la Fundación Konrad Adenauer.

** Título original: *Vorbeugende Militäreinsätze (Preemptive Strikes). Eine neue sicherheitspolitische Realität?* Traducido del alemán por el doctor Daniel R. Pastor, profesor de Derecho Penal y Procesal Penal de la Universidad de Buenos Aires.

¹ N. del T.: El discurso de política de seguridad de los Estados Unidos distingue entre *preventive* y *preemptive strikes* con los significados que el autor describe en el texto. La voz inglesa *preemptive* es traducida al castellano como *preventivo* y al alemán como *präventiv* en los diccionarios usuales, lo cual impide distinguir entre ambos rótulos del discurso estadounidense (pues, en definitiva, semánticamente son equivalentes). Así, en un documento oficial de las Naciones Unidas (carta del Representante Permanente de Corea del Sur al Secretario General, de 18.11.2002 [distribuida a la Asamblea General como documento A/57/617]) se utiliza *preemptive* en la versión inglesa y *preventivo* en la castellana. El autor, para diferenciarlos en su lengua, ha mantenido *präventiv* para *preventive* y para *preemptive* ha recurrido, por calco semántico, a un neologismo, “*präemptiv*” (sustantivo: “*Präemption*”), que no existe en los diccionarios del idioma alemán (véase, por ejemplo, el *Akademisches Wörterbuch der deutschen Gegenwartssprache* [Diccionario académico de la lengua alemana actual] del periódico *Die Zeit*, <<http://www.zeit.de/schwerpunkte/hochschule/akademie/index>>). En ocasiones el autor emplea *vorbeugend*, sinónimo alemán de *präventiv*, como sustituto de *präemptiv* (así en el título del trabajo, por ejemplo). Para poder mantener la utilización de dos rótulos distintos también en esta traducción castellana, en lugar de seguir el mismo camino e inventar anglicismos extravagantes (“preempción” y “preemptivo”), he preferido utilizar “cautelar” para *preemptive*, voz que es comúnmente empleada en el lenguaje jurídico como sinónimo de preventivo.

enorme cantidad de sistemas para portarlas (misiles, cuerpos de aviones veloces) ha colocado a cada vez más Estados y organizaciones no estatales en posición de ejercer un poder destructivo a gran distancia (*power projection*). Paralelo a ello, los tiempos de reacción de quien se defiende son constantemente abreviados. Si en la época de la guerra fría regía todavía en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) el principio según el cual era preciso esperar la prueba de la intención agresiva del enemigo antes de empezar la defensa militar, hoy ese principio se ha vuelto altamente dudoso. En las circunstancias actuales, la prueba de la intención de atacar sería posiblemente la detonación de un misil con explosivos químicos en una gran ciudad. Esperar a que ello suceda no sería razonable en virtud del elevado número de víctimas que ocasionaría. En lugar de ello, tales amenazas deberían, en casos extremos, poder ser combatidas ya antes de que se vuelvan agudas.

En Alemania todavía no se ha llevado a cabo un debate de esta naturaleza. Un motivo para ello ha sido, entre otros, la circunstancia de que el debate *general* sobre prevención impulsado por el presidente de los Estados Unidos haya coincidido con el caso muy *especial* de la guerra de Irak. Si prescindimos de ese caso particular, en general se trata de brindar una nueva comprensión de *defensa* en vista de una situación de amenaza que se ha modificado. Esta idea ha encontrado una resonancia internacional cada vez mayor. También países como Francia, Rusia, Australia e incluso Japón se han pronunciado entretanto a favor del derecho a la defensa preventiva. Igualmente, la OTAN no niega en principio esa opción y también la Unión Europea ha discutido expresamente la cuestión de la prevención.

Sin considerar si la acción militar preventiva es plausible desde el punto de vista de la política de seguridad, queda el problema de su admisibilidad según las reglas del derecho internacional. La Carta de las Naciones Unidas, interpretada con criterio estricto, prohíbe las intervenciones militares y concede la más alta prioridad al respeto de la soberanía estatal y a la prohibición del uso de la fuerza. Sin embargo, esa interpretación del derecho internacional se ha ido debilitando desde hace años y un prominente ejemplo de ello ha sido la guerra de Kosovo, llevada a cabo sin mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Un número creciente de expertos defiende la posición según la cual el derecho internacional —en su configuración actual— no es adecuado; sería necesario contemplar la posibilidad de acciones preventivas. Para ello se tiene en cuenta no sólo el peligro de las armas de destrucción masiva o necesidades humanitarias, sino que, en casos extremos, una intervención militar cautelosa se podría justificar también, por ejemplo, en la protección de los fundamentos naturales de la vida. No existe aún consenso —y ello debe ser desarrollado— acerca de los presupuestos y condiciones necesarios para esto, como por ejemplo, si el peligro es inminente, si la amenaza es verosímil o si el medio es proporcionado.

Junto con el enjuiciamiento jurídico está el problema de la decisión política práctica sobre los ataques militares preventivos. ¿Cuándo una amenaza es suficiente-

mente urgente para justificar un ataque cautelar? ¿Sobre qué bases informativas debe resolverse esta cuestión? Para la urgencia se han presentado criterios por lo menos vagos: la intención hostil de causar daños debe ser evidente. También deberían comprobarse preparativos de llevar esa intención a los hechos. Finalmente, debería ser plausible que el no actuar eleve considerablemente el peligro o que intentos posteriores de dominar la amenaza sean prácticamente imposibles.

Ninguno de estos criterios es exactamente estimable o preciso. Tampoco la lista de los presupuestos jurídicos y políticos está completa. Al respecto, el debate, tanto en el interior de cada país como en las Naciones Unidas, debe ser dirigido, para conseguir un consenso posiblemente más amplio, a determinar cómo se puede reaccionar adecuadamente frente a una cambiante situación de la seguridad de los años venideros. Como parte de ello, ese debate está exigido urgentemente para evitar un abuso del poder militar cautelar. Aun cuando se establezcan criterios de definición para una intervención armada preventiva, en la práctica el juicio acerca de la adecuación jurídica y de la razonabilidad de tales acciones estará siempre sometido a interpretación. Por ello, la posibilidad de abuso no puede en principio excluirse. Pero, si es cierto que quienes tienen la decisión política deben —al menos en los Estados democráticos— justificar su proceder ante un público crítico e informado y prever las consecuencias políticas de decisiones evidentemente equivocadas, entonces ello brinda alguna protección frente a una utilización demasiado descuidada del poder militar. Si la opinión pública rehúsa dar tal debate, se perderá así la ocasión de que ella sea un instrumento esencial de control de su gobierno.

I. Introducción

Con el discurso de George W. Bush a los cadetes de la Academia Militar de West Point en junio de 2002 salió a la luz pública la opción en favor de intervenciones militares cautelares (*preemptive strikes*). El presidente de los Estados Unidos, en vista de los peligros generados por las armas de destrucción masiva, los “Estados canallas” y las organizaciones terroristas con redes internacionales, se refirió a la necesidad de emprender intervenciones militares, en casos extremos, aun antes de que se haya producido un ataque enemigo. Los críticos vieron en ello una lesión a la prohibición del uso de la fuerza y de la guerra de agresión establecida por la Carta de las Naciones Unidas. El poder del derecho —han dicho— habría sido sustituido por el derecho de los poderosos.

El comienzo de la guerra de Irak sirvió para confirmar los peores temores acerca de una intervención inescrupulosa y contraria al derecho internacional por parte del poder militar de la administración Bush. Correspondientemente claro fue el rechazo público a un cambio de régimen en Bagdad obtenido militarmente. Por cierto, las discusiones se concentraron ante todo en el problema de Irak y pasaron por alto la cuestión fundamental acerca de los pro y los contra de una intervención armada preventiva. También la mayo-

ría de quienes tienen el poder político de decisión en Alemania ha evitado tomar posición acerca de la posible legitimidad de los ataques preventivos. Sólo unas pocas voces exigieron, en vista de las nuevas amenazas, una reestructuración de la comprensión de un derecho internacional que se muestra en parte superado² y se expusieron así al reproche de favoritismo por la guerra y los Estados Unidos

Más allá de esos reproches, no puede rehusarse un debate básico acerca de los pro y los contra del uso preventivo de la fuerza militar. Las enormes dificultades de los Estados Unidos para, después de la victoria militar en Irak, conseguir paz también para la región deberían reducir su disposición a llevar a cabo acciones militares futuras. Sin embargo, la tendencia general de la política de los Estados Unidos después del 11 de septiembre, a saber, otorgar la más alta prioridad a sus propias preocupaciones de seguridad y con ello calcular por sí mismos estrategias discutibles como la de golpear militarmente primero, no se ha modificado. Finalmente, el concepto de intervención cautelar no es un invento de la administración Bush. Ya en el pasado los Estados Unidos se inclinaron en varias ocasiones por la intervención preventiva de fuerzas de ataque para neutralizar peligros amenazantes. Así, en los años sesenta se discutió seriamente la posibilidad de destruir militarmente el creciente potencial de armas atómicas de China.³ En 1989 los Estados Unidos amenazaron con un ataque militar contra una fábrica química en Rabta (Libia), en la cual, según las informaciones de los servicios secretos estadounidenses, se producía gas nervioso. En vista de ello, el jefe de Estado libio, Gaddafi, cerró la fábrica con la excusa oficial de que se había incendiado. También con la mirada puesta en la posible capacidad nuclear de Corea del Norte, la administración Clinton consideró, ya en 1994, la posibilidad de destruir las instalaciones atómicas de Yongbyon con armas de precisión convencionales, para evitar la continuación de la producción de plutonio apto para armas.⁴

Pero, ¿cómo puede justificarse un uso preventivo de la fuerza? ¿Cuáles son las cuestiones jurídicas y políticas que se deben formular? ¿Cómo puede evitarse el abuso del poder militar?

II. El concepto de los Estados Unidos acerca de la intervención militar preventiva

Las reflexiones formuladas por el presidente Bush en West Point encontraron su decantación en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional (*National Security Strategy*)

² Véase Wolfgang Schäuble, "Lektionen aus der Krise", en *KAS-Auslandsinformationen*, n° 4/2003, p. 14.

³ Véase William Burr, Jeffrey T. Richardson, "Whether to 'Strangle the Baby in the Cradle': The United States and the Chinese Nuclear Weapons Program 1960-64", en *International Security*, Winter 2000-01, p. 54.

⁴ Véase M. Elaine Bunn, "Preemptive Action: When, How and to What Effect", en *Strategic Forum* n° 200/2003, National Defense University, Washington, 2003.

estadounidense, que fue presentada al público en septiembre de 2002. Los críticos han visto en el documento estratégico una carta blanca para una política unilateral de los Estados Unidos, según la cual, en lugar de diplomacia e intimidación, se debe recurrir exclusivamente a golpear militarmente primero, con o sin la aprobación de las Naciones Unidas. Pero esa crítica ha pasado por alto el hecho de que la administración Bush, en ese mismo documento, se declara partidaria de la multilateralidad y del entendimiento entre países aliados y vinculados. Además, las acciones militares conforman sólo una pequeña parte del extenso espectro de medidas a tomar para garantizar la seguridad y proteger la estabilidad. Con ello, el uso preventivo de medios militares es únicamente una *opción*, de modo alguno un *principio* de la política de seguridad futura de los Estados Unidos.⁵

Tal opción de “defensa propia anticipada” es indispensable, según el punto de vista de los Estados Unidos, para poder reaccionar frente a las nuevas realidades de la política de seguridad después del 11 de septiembre. La creciente expansión de armas de destrucción masiva acoplada con una enorme cantidad de sistemas para portarlas (misiles, cuerpos de aviones veloces) ha colocado a cada vez más Estados y organizaciones no estatales en posición de ejercer un poder destructivo a gran distancia (*power projection*). En forma paralela, los tiempos de reacción de quien se defiende son constantemente abreviados. Si en la época de la guerra fría regía todavía en la OTAN el principio según el cual era preciso esperar la prueba de la intención agresiva del enemigo antes de empezar la defensa militar (por ejemplo, el ponerse en marcha de las tropas del Pacto de Varsovia), hoy ese principio se ha vuelto altamente dudoso. En las circunstancias actuales, la prueba de la intención de atacar sería posiblemente la detonación de un misil con explosivos químicos en una gran ciudad. Esperar a que ello suceda no sería razonable en virtud del elevado número de víctimas que ocasionaría. En su lugar, tales amenazas deberían, en casos extremos, poder combatirse ya antes de que se vuelvan agudas. Una estrategia de intimidación no está, en esta lógica, de ningún modo descartada, pero su utilidad frente a gobiernos fanatizados o enemigos sin rostro (grupos terroristas) es muy limitada. Lo mismo rige para los sistemas de autodefensa, como por ejemplo, los misiles defensivos, que pueden ofrecer una cierta protección sólo contra determinadas amenazas.

Por lo demás, en el uso del idioma en los Estados Unidos se ha efectuado precisamente una sutil distinción entre *preemptive* y *preventive strikes*. Se habla de un ataque “cautelar” (*preemptive*) si éste se produce frente a una acción de ataque del enemigo que es inminentemente esperada. En cambio, una acción de guerra es considerada “preventiva” si se refiere únicamente a la suposición de que el enemigo estaría contando con iniciar una ofensiva militar en el futuro.⁶ Mientras que el ataque

⁵ Véase Karl-Heinz Kamp, *The National Security Strategy, Kurzanalyse der neuen amerikanischen Sicherheitsstrategie*, Konrad-Adenauer-Stiftung, septiembre de 2002.

⁶ Véase Walter B. Slocombe, “Force, Pre-emption and Legitimacy”, en *Survival*, Spring 2003, p. 124.

cautelar puede ser legítimo examinado bajo el aspecto de la defensa frente a un peligro inminente, la guerra preventiva, que pretende preservar los propios intereses por medios militares, será en general muy difícilmente justificable. Sin embargo, esa delimitación es, en la práctica, sólo limitadamente apropiada. Por un lado, estos conceptos son discutibles y algunos juristas europeos, expertos en derecho internacional, utilizan esas definiciones con los contenidos exactamente opuestos. Por otro lado, los peligros y escenarios concretos, que en los hechos sólo son interpretables hasta cierto grado, únicamente en ocasiones se pueden encuadrar claramente en alguna de ambas categorías. Mientras que los Estados que actúan militarmente considerarán cada vez más que su uso de la fuerza es *cautelar*, los críticos censurarán la acción por ser *preventiva* o por ser una mera agresión.⁷

Una de las razones esenciales por las cuales no existe actualmente en Alemania una disposición a discutir con objetividad la cuestión de las intervenciones cautelares es la vinculación del problema con la guerra de Irak. Frecuentemente, la intervención de los Estados Unidos en Irak es catalogada como *prevención militar* (en el sentido arriba mencionado) y contraria al derecho internacional. Aun cuando se reconoce la peligrosidad del régimen de Saddam, el peligro de un ataque militar inminente por parte de Irak no sería ratificado por las Naciones Unidas ni por los restantes miembros de la coalición. No ha existido un motivo que impostergablemente justifique una rápida acción militar preventiva. El ataque a Bagdad es visto como ilegítimo, igual que el bombardeo de un reactor nuclear iraquí llevado a cabo por aviones de guerra israelíes en 1981.⁸

Esta argumentación popular prescinde, por cierto, de que los Estados Unidos no han justificado el ataque a Irak, al menos desde el punto de vista del derecho internacional, como autodefensa preventiva o cautelar. Mientras que la fundamentación política de la guerra cambia constantemente —a veces es el peligro de las armas iraquíes de destrucción masiva, a veces la posible vinculación del régimen de Saddam con la organización terrorista Al Qaeda—, la legitimación desde el punto de vista del derecho internacional se ha basado en la resolución 687, de 1991, de las Naciones Unidas. Esta decisión del Consejo de Seguridad fue la razón del cese de las hostilidades con Irak después de su derrota en la Segunda Guerra del Golfo y obligaba al régimen de Bagdad a desmantelar todas las instalaciones de producción de armas de destrucción masiva y permitir una completa verificación. Los Estados Unidos invo-

⁷ Véase Richard K. Betts, *Striking First: A History of Thankfully Lost Opportunities*, Carnegie Council of Ethics and International Affairs, Nueva York, 2003.

⁸ El 7 de junio de 1981 bombarderos israelíes F-15 y F-16 destruyeron un reactor nuclear de 500 megavatios que estaba siendo construido en Irak. Israel temía que con ese reactor se quisiera producir plutonio para el programa de armas nucleares iraquí.

caron la legitimación adicional de la previa resolución 678, en tanto sentaba las bases para poner fin a la ocupación iraquí en Kuwait y permitía el uso de la fuerza para la ejecución “*of all subsequent relevant resolutions*”.⁹

Dado que esta interpretación del derecho internacional o del actuar de los Estados Unidos en Irak siempre dependerá de valoración, la crisis de Irak no ofrece base alguna para una discusión objetiva del problema de las intervenciones cautelares.

III. Intervenciones cautelares: ¿una realidad internacional?

Más allá de la intensa discusión acerca del sentido o sinsentido de la guerra de Irak, debe hacerse notar que un número creciente de países y organizaciones se han decidido a favor de la argumentación según la cual, en principio, es legítima una intervención militar cautelar en casos extremos. Entre ellos hay opositores decididos al actuar estadounidense-británico en Irak o países que apenas pueden ser acusados de disponer de poder militar. Así, por ejemplo, Francia (que ha rechazado no sólo el ataque militar contra Saddam Hussein, sino también toda discusión, en el marco de la OTAN, acerca de la opción de los ataques cautelares) en su nueva *Programmation militaire* se ha pronunciado explícitamente en favor de una “*capacité d’anticipation*” y de la necesidad de tener que actuar posiblemente de modo cautelar.¹⁰ El primer ministro australiano, John Howard, se ha manifestado expresamente a favor de una modificación de la Carta de las Naciones Unidas para permitir las intervenciones militares cautelares contra peligros terroristas.¹¹ Rusia se ha reservado igualmente el derecho de actuar cautelarmente en caso de una amenaza vital.¹² También Japón, que en el pasado se había mantenido en una interpretación muy estricta de la autodefensa, discute ahora al más alto nivel gubernamental la posibilidad del uso cautelar de la fuerza.¹³

Entretanto, no sólo gobiernos individuales, sino también federaciones y organizaciones han aceptado la cuestión de las intervenciones cautelares. La OTAN, en su última cumbre en Praga en noviembre de 2002, promulgó un documento, todavía desatendido por los medios, en el que, aunque implícitamente, se habla de intervención cautelar. Si bien en los nuevos conceptos militares de la Alianza para el Combate del Terrorismo (MC 472) no aparecen los conceptos de intervención cautelar o *anticipatory self defence*

⁹ Véase Ruth Wedgwood, “Legal Authority exists for a strike on Iraq”, en *Financial Times*, 15 de marzo de 2003.

¹⁰ Véase Bunn (nota 4), p. 6.

¹¹ Véase John Shaw, “Startling His Neighbors, Australian Leader Favors First Strikes”, en *New York Times*, 2 de diciembre de 2002.

¹² Véase Martin Anderson, “Zum Präventivschlag bereit”, en *Rheinischer Merkur*, n° 46/2003.

¹³ El director de la Defense Agency japonesa, general Shigeru, declaró en enero de 2003 que se estaba preparado para contestar con un “contraataque” en caso de que Corea del Norte quisiera claramente poner en marcha sus misiles. Véase Ishiba: “Japan to ‘Counterattack’ If North Korea Prepares to Attack”, en *The Yomiuri Shimbun/Daily Yomiuri*, 25 de enero de 2003.

(sobre todo por presión de Francia y en parte también de Alemania), del contexto conjunto del documento surge claramente que la posibilidad del uso de la fuerza con sentido cautelar por parte de la OTAN contra amenazas terroristas no puede ser excluida totalmente. También la Unión Europea se ha ocupado de la cuestión de las intervenciones cautelares en el marco de su nueva estrategia de seguridad. En junio de 2003, en la sesión del Consejo de la Unión Europea en Tesalónica, se propuso el concepto de una estrategia de seguridad europea y se recomendó su discusión hasta su aprobación definitiva en diciembre de ese año. Los primeros borradores de ese documento estratégico contienen igualmente una referencia expresa acerca de que la Unión Europea tampoco rechaza completamente la intervención cautelar de la fuerza armada. Aunque las formulaciones correspondientes, en el marco de la búsqueda de consenso entre los miembros de la Unión Europea, se hayan debilitado claramente en el documento definitivo, de todos modos ha tenido lugar una intensa discusión sobre las nuevas realidades de la política de seguridad y las consecuencias correspondientes.

Con ello se debe reconocer que la idea de actuar militarmente de modo cautelar ya no es, como tanta veces se dijo, una reacción exagerada de un presidente determinado de los Estados Unidos frente a la catástrofe del 11 de septiembre. En lugar de ello, aparece ahora la necesidad, en vista de las nuevas formas de amenaza, de redefinir el concepto de *defensa* con una resonancia internacional cada vez más amplia.

IV. La cuestión del derecho internacional

Aunque, dado que la situación de seguridad se presenta permanentemente cambiante, se pueda argumentar en favor de las intervenciones militares cautelares como algo plausible, queda por resolver todavía la cuestión de la legitimación de tales acciones desde el punto de vista del derecho internacional. La Carta de las Naciones Unidas se refiere ya en su capítulo primero a la prohibición del uso de la fuerza; además prohíbe la guerra de agresión y, más allá de ello, en el capítulo séptimo se reserva en el Consejo de Seguridad el monopolio de decisión acerca de la utilización de la fuerza armada.

La cuestión de la aceptación de estas reglas en la práctica de los Estados y, con ello, de la vigencia efectiva de una interpretación estricta del derecho internacional no apareció, por cierto, sólo con el comienzo de los bombardeos estadounidenses sobre Bagdad. Ya en 1999 la OTAN llevó a cabo una guerra de agresión contra el régimen de Slobodan Milosevic sin mandato del Consejo de Seguridad y sin que una amenaza militar inminente por parte de Serbia hubiera justificado una acción de autodefensa preventiva. En la perspectiva de los expertos del derecho internacional que se inclinan por una interpretación estricta de la Carta de las Naciones Unidas, la OTAN cometió en la ocasión una violación clara del derecho internacional. Sin embargo, los críticos de la acción de la OTAN omiten indicar de qué otra manera se habría podido terminar con las lesiones de los derechos humanos que indiscutiblemente se estaban cometiendo en Kosovo.

Tanto en el caso de Serbia como en el de Irak se pueden ver los problemas fundamentales de derecho internacional que presenta una Carta de las Naciones Unidas que, a causa de los motivos históricos que la originaron, sigue viendo únicamente al conflicto entre Estados como fuente básica de peligro para la seguridad internacional. En la Carta no hay referencias concretas a cómo deben ser tratados los problemas actuales de violencia interna de los Estados (expulsión, genocidio), de desintegración de la autoridad estatal (*failing states*) o la amenaza proveniente de actores no estatales (grupos de terror, carteles de drogas). La salida del dilema no puede ser la inobservancia de las reglas de derecho internacional de las Naciones Unidas. Tampoco los Estados Unidos ni los demás miembros de la coalición contra Irak se han desligado en modo alguno del derecho internacional, como han sostenido los críticos. En lugar de ello, la nueva estrategia de seguridad estadounidense argumenta en favor del orden del derecho internacional. Más allá de ello, ninguno de los Estados que han participado en la guerra contra Irak ha puesto en cuestión el vínculo de la Carta de las Naciones Unidas. No obstante, el derecho internacional ha sido interpretado por cada uno de manera diferente. El desafío consiste ahora en la construcción de consenso para la reinterpretación y adaptación del derecho codificado a las cambiantes circunstancias políticas.

En este sentido, tal adaptación progresiva puede observarse ya desde hace algunos años.¹⁴ El moderno orden del derecho internacional se basa en una serie de valores fundamentales, a saber:

- la igualdad soberana de todos los Estados y el derecho a la integridad territorial (prohibición del uso de la fuerza y de la intromisión en los asuntos internos);
- el derecho a la preservación y a la autodefensa de los Estados;
- el respeto de los derechos humanos elementales;
- el derecho a la autodeterminación de los pueblos; y
- la protección de las condiciones naturales básicas de la vida.

En determinadas situaciones esos valores básicos pueden entrar en conflicto, como por ejemplo, en el caso de la protección de los derechos humanos y la prohibición de intromisión. La Carta de las Naciones Unidas evita el problema en cuanto otorga la prioridad a un valor sobre todos los demás, a saber, la soberanía estatal protegida frente a intromisiones externas. Según la interpretación estricta de la Carta, cada Estado está protegido frente a intromisiones externas aun cuando se trate de un régimen agresivo y violador masivo de los derechos humanos o de un país cuya sociedad se ha desintegrado (*failed state*). Este estilo de interpretación estricta (a la

¹⁴ Las afirmaciones siguientes se basan en las reflexiones del profesor doctor Mathias Herdegen, director del Instituto de Derecho Público y Derecho Internacional de la Universidad de Bonn, pronunciadas en su conferencia “El futuro de las Naciones Unidas y del derecho internacional” en la Fundación Konrad-Adenauer, Bonn, 21 de noviembre de 2003.

cual en el pasado recurrieron precisamente los Estados comunistas con invocación de la “no intervención en los asuntos internos”) ha perdido peso considerablemente en los últimos años. Ya la fórmula, utilizada desde hace tiempo, de los “Estados canallas” (*rogue states*) rompió con el primado de la soberanía estatal. Detrás de ello está la idea de que los derechos de los Estados pueden dejarse de lado en caso de inobservancia de los derechos fundamentales básicos. También la intervención humanitaria de la OTAN en Kosovo contradice la interpretación clásica de la Carta. A la lucha contra las evidentes violaciones de los derechos humanos en los Balcanes le fue otorgada la prioridad por encima de la prohibición del uso de la fuerza y de la intromisión.¹⁵ El derecho a intervenir militarmente de modo cautelar, que un número creciente de Estados reclaman para sí, constituye un paso más en el abandono de la soberanía estatal entendida como derecho absoluto.

Aquí se puede ver la clave para el desarrollo venidero del derecho internacional. En lugar de tratarse de lo fijado por reglas formales, en el futuro se tratará con mucha mayor fuerza de discrecionalidad y ponderación. Partiendo de la situación concreta, deberán sopesarse los distintos valores fundamentales del derecho internacional en conflicto. Para ello, en la perspectiva aparecen no sólo los peligros derivados de las armas de destrucción masiva o la necesidad de ayuda humanitaria como posibles justificativos de una intervención cautelar. Es pensable también que la protección de los fundamentos naturales de la vida pueda justificar en casos extremos una intervención; por ejemplo, si hay una amenaza vital por un proyecto ecológicamente irresponsable de construir un dique o represa o una usina nuclear insegura cerca de la frontera.

De un desplazamiento de la interpretación formal del derecho internacional hacia un mecanismo de ponderación proviene directa e inevitablemente también una gran inseguridad jurídica. Del mismo modo, los Estados hegemónicos dispondrían, por ello, del correspondiente instrumental político, jurídico y militar para hacer oír su interpretación. Por cierto, la guerra de Irak fue un ejemplo del modo en que un Estado hegemónico como los Estados Unidos, justamente en esa cuestión (hacer plausible su propia interpretación y su propia conducta), puede fracasar por completo.

Con la mirada puesta en la intervención cautelar del poder militar, la medida de la inseguridad jurídica puede ser reducida si la decisión de hacer uso de la fuerza queda sometida a determinadas condiciones. Ellas son:

- *La inminencia del peligro*. El peligro tiene que ser inmediato y no permitir demora alguna en la necesidad de combatirlo,¹⁶ En esto, el empleo de la

¹⁵ A través de la relación de votos que existe en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de las posteriores resoluciones y de su aceptación por la mayoría de los Estados de la comunidad, la acción es vista hoy mayormente como legítima. El derecho internacional ha sido con ello reelaborado, al igual que sucedió con los supuestos de “intervención humanitaria” que tampoco han sido incorporados a la Carta de las Naciones Unidas.

¹⁶ Véase Armin A. Steinkamm, “Der Irak-Krieg - auch völkerrechtlich eine neue Dimension”, en *Neue Züricher Zeitung*, 16 de mayo de 2003.

fuerza militar es la *ultima ratio*, después de que las posibilidades de la política y de la diplomacia no hayan dado resultado. Sin embargo, el uso de la fuerza no tiene que ser temporalmente de modo obligado la última medida, pues son pensables opciones en las cuales una intervención militar previa podría evitar grandes daños.

- *La verosimilitud de la amenaza.* Una amenaza inminente debe ser reconocida como plausible también por terceros. El Estado que reacciona militarmente debe poder comunicar el peligro de modo concluyente y convincente. Israel, después del bombardeo del reactor Osirak, presentó expresamente los peligros del programa iraquí de producción de armas atómicas con la ayuda de análisis científicos e indicios. Sin embargo, tal procedimiento probatorio tiene siempre un limitado poder de convicción. Cuando en 1967 Israel actuó militarmente contra Egipto, el presidente De Gaulle consideró que se trataba directamente de una agresión, mientras que la enorme mayoría de los expertos en derecho internacional vio en la movilización de tropas egipcias hacia la frontera israelí una amenaza plausible para la seguridad de Israel.¹⁷
- *La proporcionalidad del medio.* Igualmente, la medida de la acción militar cautelar debe estar orientada al grado de la amenaza y sólo pueden admitirse las acciones que sean necesarias para neutralizar el peligro.

Ninguno de estos criterios es exactamente estimable o preciso. Tampoco la lista de los presupuestos jurídicos y políticos está completa. Al respecto, para conseguir un consenso posiblemente más amplio, el debate debe dirigirse, tanto en el interior de cada país como en las Naciones Unidas, a determinar cómo se puede reaccionar adecuadamente frente a una cambiante situación de la seguridad de los años venideros. Asimismo, un consenso de este tipo tampoco puede evitar completamente un abuso del poder militar. El peligro de que las amenazas sean intencionalmente sobredimensionadas para justificar una acción militar contra un Estado o contra un actor no estatal tampoco puede descartarse por completo. Sin embargo, ese problema tampoco se resuelve con una interpretación rígida de la Carta de las Naciones Unidas. Las últimas décadas han brindado suficientes ejemplos de Estados que han recurrido al uso de la fuerza con muy dudosos fundamentos de legitimación.

V. Cuestiones políticas de las intervenciones militares cautelares

Estrechamente conectada con la cuestión de la legitimidad de las intervenciones cautelares está la cuestión de la practicabilidad de tales acciones. ¿En qué condiciones se puede decidir políticamente el uso cautelar de la fuerza y cómo puede comunicarse tal decisión?

¹⁷ Véase Jochen Frowein, "Ist das Völkerrecht tot?", en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23 de julio de 2003.

1. *Opciones de acción cautelar*

Aun cuando el debate acerca del uso cautelar de la fuerza se ha concentrado mayoritariamente en la intervención militar contra un Estado, el espectro de opciones posibles es mucho más amplio. Son pensables también acciones no militares o “semi-militares” contra gobiernos y actores no estatales. Éstas pueden tener lugar en el territorio del Estado o, por ejemplo, en aguas internacionales. Pueden estar dirigidas a impedir la interrupción de las comunicaciones, la captura de buques o la realización de acciones de bloqueo o sabotaje; y pueden ser efectuadas por fuerzas regulares, por *special forces* o por los servicios secretos. Objetivos de las acciones cautelares pueden ser tanto instalaciones de producción o almacenamiento de armas de destrucción masiva como también los comandos centrales de grupos terroristas o estructuras estatales. Cada una de estas opciones se distingue por su grado de aceptación y de comunicación. Para la destrucción de un campo de entrenamiento de terroristas se debe obtener más aprobación nacional e internacional que para la caída de un gobierno.

Hasta un ataque nuclear cautelar es, al menos teóricamente, una opción imaginable. Así, los Estados Unidos, en sus documentos de planificación correspondientes (por ejemplo, en la *Nuclear posture review* de 2002), no excluyen en principio una intervención cautelar con armas atómicas. Hay que añadir que las reflexiones de la administración Bush (que ya se habían efectuado bajo la presidencia de Clinton) acerca del posible desarrollo de nuevos tipos de armas nucleares para combatir en la profundidad de la tierra objetivos ocultos y protegidos (*bunker buster*) dieron nuevo impulso a las conjeturas sobre la posibilidad de ataques atómicos cautelares. Por lo demás, la opción de una intervención cautelar con armas atómicas tiene una naturaleza más hipotética que práctica. La autorización para el empleo de armas atómicas pertenece desde siempre al campo de las decisiones más graves y difíciles de un presidente. De utilizárselas se rompería con el tabú de cincuenta años sin empleo de armas nucleares. Las consecuencias serían imprevisibles. Tal acción sólo es imaginable en condiciones extremas. La sola necesidad de destruir efectivamente un arsenal subterráneo no es suficiente motivo, sin más, para un ataque con armas nucleares, sea cautelar o no lo sea.

2. *El problema de la urgencia*

Si uno de los criterios centrales para la aceptación de acciones militares preventivas es la inminencia de la amenaza, entonces surge la pregunta acerca de si esa urgencia puede ser definida y fijada. Comúnmente, una acción es calificada de urgente si un ataque enemigo es inminente y si con la acción cautelar se pueden evitar daños inaceptables. Por cierto, esta comprensión conduce, justamente en el caso de la amenaza con armas de destrucción masiva, a un difícil dilema. Si la decisión de atacar se toma después de haberse comprobado abierta e indudablemente la inminencia de la amenaza, el resultado de la acción será considerablemente reducido. El

atacado protegerá su arsenal, presumiblemente ya desarrollado por completo, mediante su defensa y un ocultamiento todavía mayor. En casos extremos el ataque puede ser directamente imposible para cuando se haya demostrado lo grave del problema. Al contrario, si una amenaza es neutralizada a tiempo, entonces el resultado, visto posteriormente, siempre será considerado presumiblemente mucho mayor. Por lo demás, resulta claramente difícil hacer plausible la urgencia del problema y obtener la aprobación pública.

En vista de ese dilema resulta imposible brindar una definición de urgencia que sea aceptada en todos sus aspectos. Por ello, ya en los años setenta, en el debate en los Estados Unidos acerca de la guerra “justa” e “injusta”, se propuso que el criterio para postular la adecuación jurídica de la propia acción militar no fuera la existencia de un ataque inminente (*imminent attack*), sino una amenaza suficiente (*sufficient threat*).¹⁸ Aun cuando también tal delimitación es vaga, se han presentado algunos criterios de evaluación:

- La intención enemiga de causar daños debe ser evidente (por ejemplo, si tal intención ha sido manifestada por la conducción del Estado involucrado o en la cúpula de un grupo terrorista).
- Medidas y preparativos deben permitir reconocer que esa intención quiere ser concretada en los hechos. Para esto tienen extraordinaria relevancia los desarrollos tecnológicos de la actualidad. Si el enorme aumento de misiles conduce a tiempos de reacción cada vez más cortos para el potencial blanco del ataque, entonces se reduce también el umbral de tolerancia de los preparativos de ataque.
- Debe ser claro que un no actuar elevaría dramáticamente el propio riesgo y que una desaparición posterior de la amenaza es casi imposible. Así, Israel había puesto al mes de junio como plazo final para el ataque al reactor iraquí, porque los silos debían ser cargados con material nuclear en el mes siguiente. El bombardeo de un reactor ya cargado con material radiactivo habría sido prácticamente imposible.

3. *Bases para la toma de decisión brindadas por los servicios de informaciones*

El núcleo de la toma de decisión sobre los pro y los contra de las intervenciones preventivas es una base confiable de información que normalmente brindan los servicios secretos. En esto se trata, por un lado, de la llamada *strategic intelligence*, es decir, de informaciones acerca de la medida e intensidad de la amenaza y, por el otro, de la llamada *tactical intelligence*, que se ocupa de establecer la viabilidad y las perspectivas de éxito de una ataque militar preventivo. Una correcta apreciación de la situación no debe mostrar únicamente el “*hardware*” enemigo (armas, sistemas

¹⁸ Véase Michael Waltzer, *Just and Unjust Wars*, Nueva York, 1977, p. 81.

portadores, fuerzas de ataque), sino que debe indicar también sus intenciones y su “cultura estratégica”; por ejemplo, determinar si existe una verdadera intención de atacar, si las armas de destrucción masiva pueden ser entregadas a terceros (grupos terroristas) o cómo reaccionaría el rival ante una intervención cautelara.

Un problema de la toma de decisión puede ser la sobreoferta de informaciones individuales en las cuales existen referencias decisivas. Tal situación se dio antes del atentado del 11 de septiembre. Igual de precaria es la información que adolece de lagunas, como es el caso de los países completamente aislados, como Corea del Norte. En ambas situaciones existe el desafío de seleccionar e interpretar las informaciones disponibles, aunque de ello se desprenda un grado considerable de inseguridad. Esa inseguridad, en el caso de decisiones críticas, como por ejemplo, la intervención de fuerzas armadas, debería ser reducida lo máximo posible.

Cuán difícil es llevar estas exigencias a la práctica lo demuestra la reciente crisis de Irak. A pesar de que los Estados Unidos disponen de la más alta capacidad de esclarecimiento, no han brindado hasta ahora ninguna muestra concluyente acerca de las capacidades iraquíes en el campo de la producción y disponibilidad de armas de destrucción masiva. En lugar de ello, se han podido apreciar fallas claras de interpretación, tanto cuando se admite que es muy elevada la posibilidad de encubrimiento y ocultamiento de aparatos militares (recién a mediados de los noventa se brindaron detalles acerca del ocultamiento de material para la fabricación de armas biológicas en una granja de pollos, según la información proporcionada por un hijo político de Saddam que huyó de Irak), como cuando su existencia es dudosa. Según las perspectivas previas de los servicios de información, Irak era un objetivo accesible.¹⁹ El país fue apoyado por los Estados Unidos en la guerra contra Irán (a la que lo condujeron los propios contactos entre los servicios de inteligencia) y ha estado desde la Segunda Guerra del Golfo y durante años bajo observación internacional y estado-unidense. Por cierto, los servicios secretos de los Estados Unidos no están solos en sus apreciaciones. Todavía en septiembre de 2003 uno de los directores del Servicio Federal de Informaciones alemán se declaró “firmemente convencido” de que en Irak se ocultaban sustancias biológicas y químicas.²⁰

VI. Conclusiones

Una situación de la seguridad que es siempre cambiante debido a los peligros del terrorismo internacional, a la amplia disposición de armas de destrucción masiva y al desarrollo sostenido de la tecnología de ataque a distancia, exige una nueva

¹⁹ Véase Gregory F. Treverton, “Intelligence: The Achilles Heel fo the Bush Doctrine”, en *Arms Control Today*, julio-agosto 2003, <www.armscontrol.org/act/2003_07-08/treverton_julaug03.asp?print>.

²⁰ Véase “BND warnt vor neuem Terror”, en *Tagesspiegel*, 27 de septiembre de 2003.

comprensión del poder militar de intervenir cautelarmente. Tales *preemptive strikes* pueden ser también necesarios, en casos extremos, si se mantienen como una medida de excepción a la que sólo se podrá recurrir si han fracasado todas las posibilidades de la diplomacia para prevenir la crisis. La determinación acerca de en qué casos existe tal situación extrema y qué criterios debe cumplir tiene que ser objeto de un amplio debate nacional e internacional. Para ello no resulta de utilidad mantenerse en una interpretación formalista de la Carta de las Naciones Unidas, que ya no es más defendida tampoco en el plano internacional. El secretario general de las Naciones Unidas es muy consciente del problema y ha estimulado una discusión en el Consejo de Seguridad sobre los criterios para el uso de medios coercitivos.²¹ Dado que los más influyentes miembros del Consejo de Seguridad, como los Estados Unidos, Francia y Rusia, ya se han manifestado claramente en favor del derecho al uso cautelar de la fuerza, también la posición de las Naciones Unidas, que defiende una interpretación rígida de la prohibición del uso de la fuerza, debe ser paulatinamente abandonada.

Alemania se ha rehusado hasta ahora a dar un debate sobre el uso cautelar de la fuerza. Un motivo para ello ha sido sin duda la circunstancia de que el debate *general* acerca de las intervenciones cautelares, iniciado por la nueva estrategia de seguridad de los Estados Unidos, ha resultado extremadamente recortado por el muy *especial* caso de la guerra de Irak. Sin embargo, cuantos más Estados y federaciones se ocupen de la cuestión de las intervenciones cautelares, menos podrá Alemania mantenerse al margen. No corresponde a la dimensión real del problema limitarse a sostener que las intervenciones cautelares responden a la “ceguera frente al imperio del derecho” o a una “administración espiritualmente mediocre”.²²

En este sentido, ese debate está exigido urgentemente para evitar un abuso del poder militar cautelar. Aun cuando se establezcan criterios de definición para una intervención armada preventiva, en la práctica el juicio acerca de la adecuación jurídica y de la razonabilidad de tales acciones estará siempre sometido a interpretación. Por ello, la posibilidad de abuso no puede en principio ser excluida. Pero, si es cierto que quienes tienen la decisión política deben —al menos en los Estados democráticos— justificar su proceder ante un público crítico e informado y tienen que prever las consecuencias políticas de decisiones evidentemente equivocadas, entonces ello brinda alguna protección frente a una utilización demasiado descuidada del poder militar. Si la opinión pública rehúsa dar tal debate, se perderá así la ocasión de que ella sea un instrumento esencial de control de su gobierno.

²¹ Véase Tomas Valasek, *Pre-empting trouble at the United Nations*, CDI Update, Centre for Defence Information, Bruselas, 8 de octubre de 2003.

²² Esas han sido las apreciaciones de Reinhard Merkel, “Was Amerika aufs Spiel setzt!”, en *Die Zeit*, 13 de marzo de 2003.