

El conflicto que en su aspecto bélico acaba de finalizar ha traído, nuevamente, y de manera dramática y urgente, a la consideración de los hombres el problema de la guerra. Este se planteó por primera vez en términos radicales al finalizar la I Guerra Mundial. La vieja querrela entre quienes desde instancias religiosas, éticas, morales, humanitarias o jurídicas la repudiaban o justificaban, había quedado, al parecer, definitivamente resuelta. La guerra era rechazada, condenada y puesta fuera de la ley. Hasta entonces la guerra era legal y el Derecho Internacional se contentaba con intentar regularla y restringir su uso limitando al mismo tiempo sus efectos. Cada estado, en uso de su soberanía, decidía libremente cuándo y cómo iba a la guerra y la débil comunidad internacional se limitaba a concertar una serie de convenios para obstaculizar el recurso a ella y regular su desarrollo imponiendo una serie de normas de obligado cumplimiento por los beligerantes en cuanto al trato a la población civil, a los heridos, a los prisioneros, a los neutrales, a los monumentos y bienes culturales y al empleo, en ocasiones terminantemente prohibido, de determinadas armas, explosivos o agentes ofensivos.

## CONSIDERACIONES SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA GUERRA DEL GOLFO

por el Académico de Número  
Excmo. Sr. D. Ramón SALAS LARRAZABAL\*

### 1. LA GUERRA, FENÓMENO A EXTINGUIR

El conflicto que en su aspecto bélico acaba de finalizar ha traído, nuevamente, y de manera dramática y urgente, a la consideración de los hombres el problema de la guerra. Este se planteó por primera vez en términos radicales al finalizar la I Guerra Mundial. La vieja querrela entre quienes desde instancias religiosas, éticas, morales, humanitarias o jurídicas la repudiaban o justificaban, había quedado, al parecer, definitivamente resuelta. La guerra era rechazada, condenada y puesta fuera de la ley. Hasta entonces la guerra era legal y el Derecho Internacional se contentaba con intentar regularla y restringir su uso limitando al mismo tiempo sus efectos. Cada estado, en uso de su soberanía, decidía libremente cuándo y cómo iba a la guerra y la débil comunidad internacional se limitaba a concertar una serie de convenios para obstaculizar el recurso a ella y regular su desarrollo imponiendo una serie de normas de obligado cumplimiento por los beligerantes en cuanto al trato a la población civil, a los heridos, a los prisioneros, a los neutrales, a los monumentos y bienes culturales y al empleo, en ocasiones terminantemente prohibido, de determinadas armas, explosivos o agentes ofensivos.

\* Sesión del día 7 de mayo de 1991.

La Convención de Ginebra de 22 de agosto de 1864 sobre enfermos y heridos de guerra; derechos y deberes de los neutrales; acuerdo sobre el tipo y calibre de fusiles y cañones e inteligencia para la alimentación de fuerzas terrestres y navales; Conferencias de Paz de La Haya, la primera celebrada entre el 18 de mayo y el 29 de julio de 1899 en la que se aprobaron tres convenios, otras tantas declaraciones y diferentes recomendaciones; tendentes éstas a prohibir el bombardeo desde globos, los gases asfixiantes y las balas explosivas; y la segunda entre el 15 de junio y el 18 de octubre de 1907 en la que se acordaron 14 convenios, tres declaraciones y cinco recomendaciones.

El Pacto de la Sociedad de Naciones incluía por primera vez el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva pero el mundo no estaba aún maduro para aceptar una instancia superior que limitara la soberanía de los estados y la comunidad internacional fue incapaz de conseguir que sus miembros cedieran ese atributo de la soberanía que es el de reservarse el derecho a declarar la guerra, en determinadas circunstancias.

Nadie confió su seguridad a unas garantías que le fueran impuestas y el pacto dejó muy pronto de tener eficacia. Independientemente de que siguieran siendo legales muchas guerras (el profesor García Arias clasificaba hasta seis modelos a los que añadía un séptimo, la acción común contra un beligerante ilegal) la garantía recíproca y universal para resolver pacíficamente los conflictos entre Naciones desapareció virtualmente en el momento en que el Senado de Estados Unidos se negó a ratificar el Pacto de la Sociedad de Naciones que fracasó en sus propósitos porque nunca dispuso de los medios para hacerla efectiva <sup>2</sup>.

La seguridad colectiva hubo de buscarse a través de pactos regionales que nacían de la conciencia de que la Sociedad de Naciones carecía de capacidad para lograr disuadir eficazmente al estado o estados que trataran de conseguir sus fines por la violencia.

Los acuerdos firmados en el período de entre-guerras, especialmente el de Locarno de 1 de diciembre de 1925 y el de Briand-Kellog de 27 de agosto de 1928, que prohibía el «recurso a la guerra», resultaron a la postre incumplidos y el mundo caminó hacia la guerra mundial que finalizó con la explosión de las bombas atómicas que arrasaron Hiroshima y Nagasaki, acontecimientos que produjeron una radical inversión en las mentalidades. La guerra, que había sido condenada infructuosamente por la razón, lo iba a ser ahora, al parecer con éxito, por el temor. El mundo había cogido un miedo insuperable a los efectos de una posible III Guerra Mundial y pueblos y gobiernos se aprestaron a poner todos los medios adecuados para impedirlo.

## **2. HACIA EL NACIMIENTO DE LAS NACIONES UNIDAS**

Este cambio de actitud se hizo manifiesto cuando la bomba atómica era únicamente un proyecto avanzado. La primera consecuencia que tuvo fue la decisión norteamericana de abandonar definitivamente su terco y tradicional aislacionismo. Fueron el

---

<sup>2</sup> Los Estados Unidos al rechazar el Pacto de la Sociedad de Naciones formularon, a propuesta del Senador Henri Cabot Lodge, cinco reservas por las que recababan su libertad de acción en cualquier conflicto entre China y Japón, y respecto a toda decisión de la Sociedad en la que cada miembro hubiera tenido más de un voto; no aceptaban ninguna obligación en cuanto a mantener la independencia o la integridad territorial de cualquier país, se reservaban la interpretación de la doctrina de Monroe en exclusividad y, por último, no se sentían obligados por el Tratado mientras las reservas no fueran aceptadas por lo menos por tres de los grandes aliados: Gran Bretaña, Francia, Italia y Japón.

Congreso y el Senado de Estados Unidos quienes, conjuntamente, expresaron el deseo de que su nación, juntamente con sus aliados, establecieran una Organización que velara en el futuro por el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales y su acuerdo sirvió de base para los trabajos de la Conferencia de Dumbarton Oaks de la que salió el esquema de las Naciones Unidas, organización supranacional que tendría como objetivo mantener la paz, fomentar las relaciones amistosas, llevar a término la cooperación internacional y armonizar la acción de las naciones en la consecución de estos fines. Los cuatro grandes se reservaban puestos permanentes en el Consejo de Seguridad que se crearía, y abrían el camino para que, «a su debido tiempo», Francia se incorporara al grupo de los que, además de puesto permanente, se adjudicaban el derecho de veto <sup>3</sup>.

Pero fue en Yalta donde se perfilaron los puntos más conflictivos del acuerdo entre los grandes. Roosevelt, Churchill y Stalin resolvieron la inmediata creación de una Organización Mundial y convinieron en convocar una Conferencia que inició sus sesiones en San Francisco, el 25 de abril de 1945. De esta Conferencia, salió la Carta de las Naciones Unidas, en línea con el anteproyecto de Dumbarton Oaks, que se firmó el 26 de junio de 1945, muy próximo el fin de la guerra y poco antes de que los tres grandes volvieran a reunirse en Postdam, en el corazón de una Alemania derrotada que había capitulado el 7 de mayo <sup>4</sup>.

Desde el momento de su promulgación desapareció el viejo concepto de «guerra legal». En el futuro, de cumplirse los preceptos de la Carta, su desencadenamiento resultaría imposible, pues la Comunidad Internacional haría abortar cualquier agresión imponiendo la paz, incluso por la fuerza, si fuera necesario.

### **3. LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS**

El texto de la Carta es contundente en su condena de la guerra. Ya en su preámbulo da prioridad absoluta a la determinación de los pueblos de las Naciones Unidas de «salvar a las generaciones venideras del azote de la guerra, que, por dos veces en la vida de nuestra generación ha producido indecible dolor a la humanidad» y para lograrlo resuelven «combinar nuestros esfuerzos para cumplir estos designios».

En su parte articulada el artículo 1.º establece en su punto 1 que el primer

---

<sup>3</sup> La Conferencia de Dumbarton Oaks se celebró entre los días 21 de agosto y 7 de octubre de 1944. Participaron inicialmente representaciones británica, norteamericana y soviética y posteriormente se unió la china. En ella se acordó que la Carta fundamental de las Naciones Unidas habría de contener las disposiciones necesarias para dar efectividad a sus propuestas.

<sup>4</sup> En la Conferencia de Yalta, celebrada entre el 4 y el 12 de febrero de 1945, los tres grandes (Stalin, Roosevelt y Churchill) dieron vía libre al proyecto de Dumbarton Oaks, haciendo incapié en el derecho de veto de los miembros permanentes del futuro Consejo de Seguridad y acordaron convocar la Conferencia de San Francisco. Francia accedió a la categoría de grande el 17 de mayo de aquel año y la Conferencia de Postdam, celebrada entre el 17 de julio y el 2 de agosto, ratificó todos estos acuerdos.

propósito de las Naciones Unidas es el de «mantener la paz y la seguridad internacionales, y, a ese fin, tomar efectivas medidas colectivas para la prevención y eliminación de las amenazas a la paz, y para la supresión de actos de agresión y otras violaciones de la paz y resolver por medios pacíficos y en conformidad con los principios de la justicia y del Derecho Internacional, el arreglo o solución de las disputas internacionales que puedan conducir a la violación de la paz».

Esta resolución halla su corolario en el punto 4 del artículo 2.º que dispone que todos los estados miembros «deben abstenerse, en sus relaciones internacionales, de la amenaza o del uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado o de cualquier otro medio incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas», idea que se complementa en el punto 5 en el que se ordena a todos los miembros «prestar a las Naciones Unidas toda clase de ayuda en cualquier acción que éstas emprendan de acuerdo con la presente Carta y adopten una acción preventiva o coercitiva».

Dentro de la Organización se crea el Consejo de Seguridad con las funciones y poderes precisos para conseguir el mantenimiento de la paz y seguridad internacional.

La Asamblea General deja en sus manos todos los asuntos de su competencia absteniéndose de hacer ninguna recomendación sobre ellos al menos que el Consejo lo solicite, aunque puede llamar su atención sobre las situaciones «suceptibles de comprometer la paz y la seguridad internacionales» (artículos 11, 12 y 24).

El Consejo lo constituían inicialmente once miembros y sus decisiones se tomaban «por el voto afirmativo de siete», si la cuestión debatida lo era de procedimiento y en otro caso debían estar incluidos entre ellos, necesariamente, los de los cinco miembros permanentes con derecho a veto —China, Francia, Unión Soviética, Gran Bretaña y Estados Unidos— salvo que alguno de ellos se apartara de la disputa y se abstuviera de votar, lo que no rompería la unanimidad.

Dedica la Carta el capítulo VI a la solución pacífica de las disputas (artículos 33 a 38) y en ellos se trata de buscar una solución a los conflictos «por negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, resolución judicial, recurriendo a gestiones o arreglos regionales u otros medios pacíficos de su propia elección». Confiere al Consejo la facultad de convocar a las partes cuando lo considere necesario y la de investigar cualquier disputa o situación que «pueda conducir a un rozamiento internacional».

Para los casos en que se materialicen las amenazas a la paz, o las violaciones de la paz o actos de agresión, la Carta prevé las acciones que detalla minuciosamente en su capítulo VII. Es la parte esencial de la misma en lo que concierne a las acciones colectivas a emprender contra los miembros que conculquen los principios de las Naciones Unidas y comprende los artículos 39 a 51. En el primero de ellos se ordena al Consejo que determine «la existencia de cualquier amenaza a la paz, violación a la paz o acto de agresión» y que haga las recomendaciones o decida las medidas a tomar para mantener o restablecer la paz.

En orden preventivo el Consejo, antes de hacer recomendaciones o tomar medidas, llamará a las partes interesadas para tratar de impedir que la amenaza se materialice «sin perjuicio de los derechos, peticiones, o posición de las partes interesadas» (artículo 40). Si el problema se agrava puede decidir medidas «que no implique el uso de la fuerza armada» y éstas pueden incluir «la interrupción parcial o completa de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, de radio o por otros medios, y la ruptura de relaciones internacionales» (artículo 41).

Si aún estas medidas «fueren o resultasen inadecuadas, puede emprender tal acción por aire, mar, o las fuerzas terrestres necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Tal acción puede comprender demostraciones, bloqueo y otras operaciones de las fuerzas aéreas, navales y terrestres de los miembros de las Naciones Unidas» (artículo 42).

A estos efectos todos los miembros de las Naciones Unidas «se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, ayudas y facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarios para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales». Estos convenios regularán «el número, clase de tropas, su grado de preparación y situación general y la naturaleza de las facilidades y ayudas que sean suministradas» y deben ser negociados por iniciativa del Consejo «tan pronto como sea posible». Las partes de los convenios pueden ser el Consejo de Seguridad y los miembros o el Consejo y grupos de miembros, y en todos los casos exigen la ratificación por los estados signatarios (artículo 43).

Decidido el uso de la fuerza, los miembros no representados en el Consejo y que deban aportar su esfuerzo, serán invitados, si lo desean, a participar en sus deliberaciones «acerca del empleo de contingentes de las fuerzas armadas de ese Miembro» (artículo 44).

En cualquier caso, y para capacitar a las Naciones Unidas en la toma de medidas urgentes, «los miembros deben mantener a su disposición inmediata contingentes de fuerzas armadas nacionales para una acción coercitiva internacional combinada» cuyo grado de preparación y dimensiones serán determinados por el Consejo con la ayuda del Comité de E. M. Militar, órgano encargado de informar y ayudar al Consejo en todas las cuestiones relativas a sus necesidades militares y de redactar los planes para el empleo de las fuerzas internacionales. Debería estar constituido «por los Jefes de E. M. de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o sus representantes» y «ser responsables ante el Consejo de Seguridad de la dirección estratégica de las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo de Seguridad. Las cuestiones relativas al mando de tales fuerzas deben ser tratadas posteriormente» (artículos 45, 46 y 47).

Decidida la intervención, la acción requerida debe ser ejecutada por todos los miembros o por alguno o algunos de ellos y todos «deben unirse para proporcionarse

ayuda mutua en el cumplimiento de las medidas dictadas por el Consejo de Seguridad» (artículos 48 y 49).

Por último, después de dedicar el artículo 50 a la forma de paliar los daños que pueda sufrir cualquiera de sus miembros en el cumplimiento de sus obligaciones, aclara en el 51: «Nada en la presente Carta debe impedir el derecho inherente de autodefensa individual o colectiva, si se produce un ataque armado contra algún miembro de las Naciones Unidas, hasta que el Consejo de Seguridad haya adoptado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales» y añade que las medidas que tomen deben notificarlas inmediatamente al Consejo sin que afecten a la autoridad y responsabilidad de éste «para emprender en cualquier momento la acción que considere necesaria en orden a mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales».

Este último artículo del capítulo VII enlaza con el VIII: «Acuerdos Regionales», en el que el punto primero del artículo 52 dice: «Nada en la presente Carta excluye la existencia de acuerdos u organismos regionales para tratar los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales... con tal de que tales acuerdos u organismos en sus actividades sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas».

#### **4. EL NUEVO «SISTEMA»**

A partir de la entrada en vigor de la Carta el 24 de octubre de 1945, una vez que los Parlamentos de las grandes potencias la ratificaron, la guerra, tal como la entendían los príncipes a partir del siglo XVII, ya no era posible. Las naciones habían perdido la facultad de obrar libremente y se sometían voluntariamente a una instancia superior. Las relaciones internacionales se establecían bajo el supuesto del sometimiento de todos a una ley objetiva internacional llamada a regirla con lo que, en adelante, no podrían existir guerras entre dos o más estados con abstención de las Naciones Unidas <sup>5</sup>.

El nuevo sistema de seguridad colectiva que entraba en vigor se apoyaba en la sustitución de la fuerza individual —la de cada una de sus partes— por una fuerza colectiva que, con el tiempo, podría llegar a alcanzar su monopolio.

Esta sustitución llevaba a la prohibición del uso individual de la fuerza salvo en acciones de autodefensa enmarcadas en el ámbito del Consejo de Seguridad.

Jurídicamente hablando no podría haber en adelante guerra entre dos o más estados con abstención del resto de los miembros de las Naciones Unidas ni sería posible la neutralidad como atributo de la soberanía. Los estados, tal y como se

---

<sup>5</sup> La fecha de entrada en vigor de la Carta aprobada el 26 de junio de 1945, coincidió con su ratificación por las Cámaras norteamericanas.

articula en la Carta, carecerían de la potestad para abstenerse o terciar en un problema sometido a las resoluciones del Consejo, siendo ésta la única forma de evitar la agresión. Como en el caso de la disuasión, cuanto más acentuada sea la convicción de que todo acto de fuerza contrario a los principios y propósitos de las Naciones Unidas provocará la reacción unánime de todos sus miembros, menos probable será que se produzca <sup>6</sup>.

Por primera vez en la historia aparecía «una autoridad internacional competente y provista de medios eficaces».

El punto débil estaba en que el sistema exigía la unanimidad, en caso de amenazas o violaciones de la paz, de los cinco gobiernos con asiento permanente en el Consejo de Seguridad y con derecho de veto.

Ese privilegio tenía su razón de ser. La Carta proclama el principio tradicional de la igualdad jurídica formal de los estados, pero acepta su desigualdad de hecho. Argumentaban los «grandes» que a mayor responsabilidad correspondía un mayor protagonismo y el derecho de veto fue la condición que impusieron para dar su apoyo a la futura Organización Mundial.

Dice el profesor Truyol que «el principio de la igualdad jurídica de los estados implica una igualdad formal, que no cabe lícitamente negar; pero frente a él está la desigualdad material de los estados, que no sólo es llamativa y múltiple, sino que resulta cualitativamente distinta de la que se da entre los individuos como sujetos jurídicos dentro del estado... De ahí los esfuerzos por conectar el principio de la igualdad jurídica de los estados con las desigualdades de hecho que caracterizan a la sociedad internacional en cuanto sociedad de estados... Si debe admitirse que todos los estados tienen igual derecho a intervenir en la creación y la reglamentación de las instituciones internacionales, no cabe decir lo mismo del funcionamiento de ellas » <sup>7</sup>.

Esto podría llevar a una dictadura de los grandes, pero sus atribuciones quedaban atemperadas desde el momento en que las decisiones del Consejo, además del voto afirmativo de sus cinco miembros permanentes, necesitaban inicialmente el de dos más y posteriormente, desde que se modificó el artículo 23 de la Carta para elevar a quince el número de sus miembros, el de cuatro <sup>8</sup>.

Por añadidura, para paliar la posible parálisis a que podría quedar sometido el Consejo de Seguridad, la Asamblea General estableció el 3 de noviembre de 1950 la norma de que si dejara de cumplir sus responsabilidades primordiales en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se reservaba el derecho a tratar directamente el asunto y a adoptar recomendaciones al respecto.

---

<sup>6</sup> Camilo BARCIA TRELLES, *La Carta de las Naciones Unidas*. Universidad de Santiago de Compostela, 1945.

<sup>7</sup> Antonio TRUYOL SERRA, *La Sociedad Internacional*. Alianza Universidad, 1974, pág. 111.

<sup>8</sup> La XVIII Asamblea General elevó a 15 el número de miembros del Consejo de Seguridad y a 9, entre ellos los de los 5 permanentes, los votos precisos para tomar resoluciones (1963).

En defensa del veto aducía Roosevelt que la aplicación de sanciones a una gran potencia desencadenaría inevitablemente la guerra mundial y Stettinius, añadía, cínicamente, que, en realidad, la Carta no otorgaba a los grandes nada que no poseyeran, pues tenían el poder de preservar o romper la paz, con Carta y sin Carta <sup>9</sup>.

Es la demostración de la pretensión que siempre tuvieron las grandes potencias de representar a la sociedad internacional en su conjunto y de su clara «vocación directorial» de que hablaba Bourquin y que cita Truyol. El principio de unanimidad, atemperado por el acuerdo de que la abstención de alguna de ellas no lo rompía, atenuaba aún más sus veleidades dictatoriales <sup>10</sup>.

Donde las hicieron efectivas fue a través de las organizaciones regionales que capitaneaban o capitanean. La Carta hace compatibles estas estructuras con el cumplimiento de las obligaciones en ellas establecidas. Habían nacido en la primera posguerra para suplir la falta de preparación de las naciones para aceptar limitaciones a su soberanía.

A través del tiempo fueron consolidándose la Unión de Estados Americanos, que desde la primera conferencia Panamericana de 1890 hasta el Acta de Chapultepec de 3 de marzo de 1945, llegó a ser una estructura que garantizaba la paz en el hemisferio Occidental, y la Comunidad de Naciones Británicas, «unión libre de países iguales en estatuto, en modo alguno subordinados los unos a los otros, unidos por una común pleitesía a la Corona británica» <sup>11</sup>.

Una tercera organización regional importante y anterior a la Carta fue la Liga Árabe, inicialmente integrada por Siria, Líbano, Egipto, Transjordania, Iraq, Yemen y Arabia Saudita, únicos países árabes independientes cuando se constituyó en El Cairo el 22 de marzo de 1945.

El objetivo primordial de la Liga, a la que se han ido adhiriendo todos los países árabes o arabizados a medida que iban consiguiendo la independencia, es estrechar las relaciones entre sus miembros «para garantizar su vida, su independencia y su soberanía». En caso de agresión a cualquiera de ellos, o en el supuesto de una amenaza precisa, el Consejo de la Organización decidiría las disposiciones necesarias, que exigirían, para ser ejecutivas, el voto unánime <sup>12</sup>.

En aquel momento no existían en Europa pactos regionales «ni acaso posibilidad de que se establecieran». Decía Barcia Trelles: «Es cierto que muchos exégetas, confundiendo lo deseable con lo factible hablan de la posibilidad de existencia de

---

<sup>9</sup> Edward R. Stettinius, ocupó la Secretaría de Estado desde que cesó en ella por enfermedad Cordell Hull hasta junio de 1945 en que renunció a su cargo aunque siguió al frente de la Delegación norteamericana en las Naciones Unidas.

<sup>10</sup> Antonio TRUYOL SERRA, *o. c.*, págs. 115 a 127.

<sup>11</sup> La Comunidad de Naciones Británicas, nacida después de la I Guerra Mundial, fue regulada por el Estatuto de Westminster aprobado en 1931 y vigente desde 1932.

<sup>12</sup> La Liga Árabe tuvo sus antecedentes en la Conferencia panárabe reunida en Alejandría desde el 25 de septiembre al 6 de octubre de 1944 y culminó con la Conferencia de El Cairo, celebrada entre finales de enero y el 21 de marzo de 1945.

un bloque occidental, que actuase al propio tiempo como contrapeso de fuerzas que los azares de la guerra y la consecución de la victoria han incrementado en el Este y como base nuclear de una posible reconstitución de la unidad moral de Europa. Pero frente a estas aspiraciones, que muchos consideran laudables, nos encontramos con que Europa, desde el Vístula al Rhin, se ofrece como un todo carente de coherencia»<sup>13</sup>.

Lo que a Barcia Trelles le parecía imposible en 1945 fue muy pronto una realidad. El 17 de marzo de 1948 se firmaba el Tratado de Bruselas por Francia, Gran Bretaña, Bélgica, Holanda y Luxemburgo para hacer frente a un posible resurgir alemán dentro del espíritu del artículo 53 de la Carta que habla de «acuerdos regionales dirigidos contra la reanudación de la política agresiva» de cualquier Estado enemigo, mereciendo tal calificación todos los que durante la II Guerra Mundial se hubieran enfrentado a «cualquier signatario de la siguiente Carta». Luego el presunto agresor cambió como consecuencia del tenso ambiente que produjo la rápida soviétización de la Europa del Este. Conscientes los europeos de su debilidad frente a la Unión Soviética buscaron el apoyo norteamericano y el 4 de abril de 1949 se llegó al Tratado del Atlántico Norte suscrito por Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega y Portugal<sup>14</sup>.

Los firmantes reafirmaron su fe en La Carta de las Naciones Unidas y declararon que sus fines eran salvaguardar la libertad de sus pueblos, su herencia común y su civilización, basadas en los principios de democracia, libertades individuales e imperio del derecho y el de contribuir a favorecer el bienestar y la estabilidad en la región del Atlántico Norte.

Se asistía al comienzo de la «Guerra fría», pero, de todos los problemas que complicaban las relaciones internacionales el alemán era el que estaba cargado de mayor potencial explosivo. El nacimiento de la República Democrática Alemana, cuya Constitución fue promulgada el 7 de octubre de 1949, y de la República Federal Alemana que la recibió poco antes, el 23 de mayo de 1949, materializó la división de Europa que se hizo aún más visible cuando el 5 de mayo de 1955 los aliados occidentales abolieron el estatuto de ocupación y dieron entrada a la RFA en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). La respuesta soviética no se hizo esperar y nueve días después, el 14 de mayo, se firmaba en Varsovia un «Tratado de amistad, asistencia mutua y cooperación política, económica y militar» entre los gobiernos de Albania, Alemania Democrática, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania y la Unión Soviética. El Tratado comprometía a sus miembros en

---

<sup>13</sup> Camilo BARCIA TRELLES, *o. c.*

<sup>14</sup> Los firmantes del Tratado de Bruselas crearon una organización de defensa al mando del Mariscal Montgomery con cuartel general en Fontainebleau y el gobierno de Estados Unidos prometió ayuda a la naciente aliada. Fue el primer paso para la resolución de 11 de junio de 1948 por la que se autorizaba al Gobierno para asociarse a los acuerdos de defensa mutua que pudieran contribuir a la seguridad de Estados Unidos. Al mes siguiente comenzaban las conversaciones entre la organización europea, Canadá y Estados Unidos a las que serían invitadas posteriormente Italia, Irlanda, Dinamarca, Noruega y Portugal. Así se llegaba a los doce firmantes del Tratado del Atlántico Norte.

la defensa de los territorios europeos orientales y dio lugar, como en el caso anterior, al nacimiento de la Organización del Pacto de Varsovia. Aparecían así en Europa no una, sino dos organizaciones regionales rivales, enfrentadas, pero mutuamente dispuestas a respetar la Carta y a no usar de la fuerza para la resolución de sus pleitos. El temor a la mutua destrucción, asegurada por su ingente poderío nuclear guardaba la viña y la paz se mantenía en un ambiente tenso y cargado de peligro, pero estable.

Todos estos pactos regionales, y los que se concertaron en África, la zona del sureste del Pacífico y en el Índico, proclamaban la voluntad de sus firmantes de actuar únicamente en legítima defensa en caso de agresión, pero modificaron esencialmente el plan previsto por las Naciones Unidas. Del «sistema universal internacional» que aquéllas previeron se pasaba a un sistema bipolar, en momentos flexible pero en ocasiones sumamente rígido»<sup>15</sup>.

## 5. EL SISTEMA ENTRA EN CRISIS APENAS NACIDO

La primera ocasión en que las Naciones Unidas se vieron ante una de las situaciones previstas en el capítulo VII de la Carta fue cuando las tropas de Corea del Norte invadieron el territorio de Corea del Sur el 25 de junio de 1950. El Consejo de Seguridad, en ausencia del representante soviético, aprobó una resolución exigiendo la inmediata retirada de los agresores y pidió a todos sus miembros que apoyaran su ejecución.

Como el Gobierno de Pyongyang hiciera caso omiso del llamamiento, el Presidente Truman decidió el 27 de junio ir en socorro de Corea del Sur y dio orden al General Mac Arthur de que actuara con las fuerzas a sus órdenes limitando sus operaciones a objetivos situados al sur del paralelo 38, línea de separación entre los dos estados en que los vencedores de la II Guerra Mundial habían dividido a la península de Corea.

Ese mismo día el Consejo de Seguridad, en ausencia de nuevo de la URSS, con el voto en contra de Yugoslavia y las abstenciones de Egipto y la India, aprobó el empleo de la fuerza contra las fuerzas de Corea del Norte y pidió a todas las naciones que respaldaran la acción emprendida<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Los Tratados de Defensa nacidos al amparo del artículo 51 de la Carta son numerosos. Fernández Flores cita el interamericano de Asistencia Recíproca, de 2 de septiembre de 1947; la UEO, de 17 de marzo de 1948; los de seguridad colectiva de los estados árabes, de 12 de abril de 1950 y 2 de febrero de 1951; el de Ankara, de 28 de febrero de 1953; la Alianza Balcánica, de 9 de agosto de 1954; el de Bagdad, de 24 de febrero de 1955, aparte de los del Atlántico y Varsovia y los bilaterales que bien establecen una «alianza defensiva» o una «relación defensiva». José Luis FERNÁNDEZ FLORES, *Del derecho de la guerra*. Ediciones Ejército, 1982, pág. 151.

<sup>16</sup> La ausencia de la URSS, que tanto benefició a la acción del Consejo de Seguridad, se debió a su retirada de las deliberaciones por la presencia en él de la delegación de la China Nacionalista. Cuando se arrepintió era ya tarde.

Después de algunos intentos fallidos de conseguir la retirada de los invasores, el 7 de julio el Consejo aprobó, sin ningún voto en contra y con tres abstenciones, una resolución en la que daba su total conformidad a las operaciones emprendidas por los Estados Unidos y otros países en cumplimiento de las tomadas los días 25 y 27 de junio y recomendaba a todos los Miembros de las Naciones Unidas que contribuyeran con fuerzas militares y apoyos de todas clases a repeler la agresión. Todas las fuerzas armadas participantes se colocarían bajo un mando unificado a designar por los Estados Unidos y usarían la bandera de las Naciones Unidas junto a las propias.

Truman designó Comandante en Jefe de las fuerzas de las Naciones Unidas expedicionarias en Corea al General Mac Arthur, que lo era de las fuerzas norteamericanas del Pacífico y que, en desavenencia con el Presidente, sería relevado por el General Ridgway el 11 de abril de 1951. Después de una serie de altibajos la guerra terminó con el armisticio firmado el 27 de julio de 1953.

La no comparecencia de la Unión Soviética a las reuniones iniciales del Consejo de Seguridad y el hecho de que la República Popular China, a pesar de que ya había sido reconocida por gran número de naciones, entre ellas Gran Bretaña, no había ingresado en las Naciones Unidas, en las que hasta 1971 era la China Nacionalista de Chiang Kai Chek la que se sentaba en el Consejo de Seguridad y ejercía el derecho de veto, permitió todo eso. Luego la «guerra fría» hizo imposible que pudiera repetirse. El precario equilibrio alcanzado hacía sumamente peligroso e imprudente actuar sobre un sistema tan delicado y el Consejo de Seguridad dejó de ser el útil previsto en la Carta.

Durante el largo período de la «guerra fría» las Naciones Unidas ni pudieron crear unas fuerzas armadas propias ni volver a constituir una fuerza internacional del carácter de la que actuó en Corea. Los conflictos en los espacios geográficos no incluidos en los Tratados que dieron lugar a la creación de la OTAN y del Pacto del Varsovia, pudieron desencadenar guerras locales ante si no la pasividad, sí la impotencia del Consejo que hubo de limitarse a aprobar resoluciones que nadie obedecía y a paliar los efectos de esas confrontaciones con los buenos oficios del Secretario General de la ONU que, en ocasiones, conseguía armisticios o altos del fuego.

Para vigilar su cumplimiento y dificultar la reanudación de las hostilidades se crearon los denominados «cascos azules», o UNEF (Fuerzas de Urgencia de las Naciones Unidas), que venían a cumplir la modesta misión de observar, prevenir, vigilar y asegurar el acatamiento de los acuerdos a que hubieran llegado los contendientes.

Nacieron el 6 de noviembre de 1956 con motivo de la campaña del Sinaí. El 29 de octubre las tropas israelitas ocuparon la franja de Gaza y siguieron hacia el canal de Suez. El Consejo de Seguridad estudió una propuesta pidiendo su inmediata retirada pero fue vetada por Francia y Gran Bretaña que condicionaron su aprobación a la de una resolución acordada por la Asamblea General el 2 de noviembre en la que se decretaba que se organizaran fuerzas de la ONU y relevaran a las que se retirarían que, hasta tanto, serían sustituidas por unidades suyas.

Con esta idea, el 5 de noviembre se produjeron los desembarcos aeronavales de tropas francesas y británicas en la zona del Canal que crearon una grave crisis mundial. Ese mismo día la Asamblea General aprobó un plan canadiense para crear las Fuerzas de Emergencia de las Naciones Unidas. Las mandó el Coronel canadiense Burns y llegaron a su destino a partir del 13 de noviembre. Sin embargo, los británicos no se retiraron totalmente hasta el 22 de diciembre y los israelitas seguían en Gaza, pese a la propuesta de sanciones formulada el 23 de febrero ante la Asamblea General. Una vez que el Gobierno de Tel-Aviv se aseguró el libre acceso al Mar Rojo, inició su retirada el 7 de marzo.

Posteriormente, las UNEF han actuado en numerosos lugares y su presencia parece obligada en todos aquellos en que se produce una grave situación de conflicto o hay que vigilar un alto el fuego precario. El Congo Belga, hoy Zaire, Chipre, el Líbano, Namibia, Nicaragua y otros puntos, han sido escenario de la actuación o de la presencia de estas fuerzas en las que no hay contingentes de las grandes potencias en evitación de posibles reticencias.

Entretanto, las alianzas regionales mantenían una paz armada entre las grandes potencias al inmenso coste de una desenfrenada carrera de armamentos y de un incalculable riesgo, no por poco probable, imposible.

La esperanza que había hecho concebir la Carta de San Francisco de que la comunidad internacional dispondría de una ley objetiva llamada a regirla y que toda violación a la misma por parte de uno de sus miembros obligaría a los restantes a restaurar el derecho violado, se desvaneció pronto. La falta de consenso, la rivalidad y la idea que cada uno de ellos tenía de su «interés nacional» paralizaron al Consejo de Seguridad que no podía tomar decisiones ejecutivas por la falta de unanimidad entre sus miembros permanentes.

Como escribió Raymond Aron, cada una de las unidades políticas «reivindica el derecho a tomarse la justicia por su mano y a ser dueña exclusiva de la decisión de combatir o no combatir»<sup>17</sup>. La situación volvía a plantearse en términos análogos a como lo hiciera la Escuela de Salamanca y Juan XXIII pudo decir, en frase que más tarde recogería el Concilio Vaticano II en la *Gaudium et spes*, «mientras falte una autoridad internacional competente y provista de medios eficaces, una vez agotados todos los recursos pacíficos de la diplomacia, no se podrá negar el derecho de legítima defensa a los gobiernos»<sup>18</sup>.

Las Naciones Unidas habían fracasado en un intento de prohibir el derecho a la guerra y en el de establecer una seguridad colectiva que hiciera desaparecer el viejo

---

<sup>17</sup> Raymond ARON, *Guerre et Paix entre Nations*, Calman-Levy, París, 1962.

<sup>18</sup> Juan XXIII, en la parte cuarta de la *Pacem in Terris*, defiende la necesidad de una autoridad mundial establecida con el consentimiento de todas las naciones que debe proteger en primer lugar los derechos de la persona humana siendo su campo propio el de los problemas que plantea el bien común universal, ideas que recoge el Concilio en la *Gaudium et spes*, capítulo V, sección 1.ª, 79.

orden, o mejor desorden, en el que cada estado, en uso de su ilimitada soberanía, se reservaba la potestad de actuar libremente en defensa de sus intereses.

## **6. LA CRISIS DEL GOLFO PÉRSICO**

Cuando Sadam Hussein decidió, unilateralmente, anexionar Kuwait al Iraq, la situación internacional había sufrido una profunda transformación como consecuencia del final de la «guerra fría» y del desmoronamiento de las denominadas «democracias populares», y nada impedía que la Carta volviera por sus fueros. De nuevo se hacía posible su vigencia y el establecimiento efectivo de un sistema universal internacional. Cabía de nuevo la posibilidad de que en las relaciones interestatales actuara una instancia jurídica superior con capacidad de hacer cumplir sus decisiones y de castigar de forma inmediata y contundente a quien las incumpliera.

La Carta, recordémoslo, contempla, en caso de graves amenazas contra la paz, una serie de medidas legales que van, en escalada flexible, desde la interrupción parcial o completa de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, radiotelegráficas, de radio o cualquier otra, hasta la ruptura de relaciones diplomáticas, las demostraciones de fuerza y el bloqueo.

Si todas estas medidas resultaran insuficientes y se materializara la agresión a cualquiera de los miembros de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad puede ordenar que fuerzas aéreas marítimas y terrestres de las Naciones Unidas o de sus miembros emprendan operaciones militares para restaurar el orden conculcado.

Esta intervención puede efectuarse en cualquiera de las formas siguientes:

I. Las fuerzas actuantes son las tropas regulares de las Naciones Unidas integradas por las puestas a disposición del Consejo de Seguridad por sus miembros y dirigidas estratégicamente por el Comité de Estado Mayor Militar de las Naciones Unidas constituido por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Como estas fuerzas no han llegado a ser una realidad, esta vía de acción no es operativa de momento.

II. Las Naciones Unidas solicitan de los estados miembros que pongan a disposición del Consejo de Seguridad las fuerzas armadas necesarias para realizar con éxito la tarea de restablecer el orden quebrantado. El Consejo de Seguridad, a través de su Estado Mayor, designa un Comandante en Jefe de las fuerzas puestas a su disposición que ejecuta las órdenes del Consejo. Un caso particular es que la solicitud se haga a un solo miembro o a varios. Los apelados tienen la obligación de contribuir con los medios que el Consejo solicite.

III. El Consejo de Seguridad legitima la respuesta colectiva de una Organización Internacional Regional ante el ataque a uno de sus miembros.

IV. El Consejo de Seguridad legitima la acción de uno, o de varios de sus miembros que actúan dentro del marco de sus resoluciones y para darlas cumplimiento.

En todos estos casos la respuesta a la agresión debe ser inmediata e independiente de la parte de razón que pudiera asistir al agresor. Como de lo que se trata es de salvar la paz y no de juzgar sobre la justicia de la aspiración del que ilegítimamente recurre a la fuerza, éste queda, inmediatamente, descalificado y es, también inmediatamente, objeto de la condena colectiva.

Iraq tenía y tiene buenas razones en sus pretensiones sobre el Jazestán, territorio iraní de población árabe; el Chat el Arab, que controla todo el bajo sistema fluvial de su nación, y sobre Kuwait, uno de los diez sandjiacatos en que se dividía el bajalato de Basora en el Imperio Otomano. Sin duda no le faltan motivos en apoyo a sus aspiraciones de dominar la cuenca baja de su red fluvial, adquirir una salida al mar abierto y a considerar como parte integrante de su territorio nacional a Kuwait. Basta echar una mirada al mapa para comprenderlo.

Independientemente de estas consideraciones geográficas, las tiene, y no pequeñas, en el orden histórico pero, el gobierno presidido por Aref, firmó el 3 de octubre de 1963 un acuerdo con el Emir de Kuwait por el que reconocía la independencia de este país que el 14 de mayo había ingresado en las Naciones Unidas con su voto favorable, dando fin a una reclamación que en ocasiones anteriores había producido momentos graves de crisis entre el pequeño y artificioso estado, que accedió a la independencia el 19 de junio de 1961, y su vecino Iraq, y el 13 de junio de 1975 el Gobierno de Ahmed el Bakr, y en un momento en que Sadam Hussein era Vicepresidente del Consejo Revolucionario, llegó en Argel a concertar un Tratado con Irán por el que aceptaba que los territorios que reivindicaba a sus vecinos quedarán en manos de éstos.

Con esos acuerdos solemnes, Sadam Hussein y su país perdieron toda la razón, aunque siempre les cabría el recurso de denunciarlos y reemprender las acciones legales conducentes al logro de sus supuestas legítimas aspiraciones, pero optó en ambos casos por la acción directa. Por tomarse la justicia por su mano. Por ignorar deliberadamente el derecho y la norma. Por ello, la respuesta de la comunidad internacional era previsible y deseable. Terminada la «guerra fría» y en armonía los «cinco grandes», se imponía la aplicación inexorable de las medidas previstas en la Carta.

Hace casi dos siglos Clausewitz escribió: «El conquistador desea siempre la paz; preferiría entrar tranquilamente y sin oposición en nuestros estados», y eso fue lo que hizo Sadam Hussein. Creyó que la ocasión le era propicia, que la población del país invadido cedería en su voluntad de resistencia y que la comunidad internacional

asistiría impasible a la agresión como lo hizo cuando diez años antes atacó a Irán, pero el mundo se movía en un ámbito nuevo y distinto <sup>19</sup>.

En una correcta interpretación de los principios que sirvieron de fundamento a las Naciones Unidas se estimó que la agresión y posterior incorporación de Kuwait al Estado iraquí suponían un quebrantamiento del orden establecido que resultaba intolerable y, en consecuencia, se decidió que el «conquistador» tenía que abandonar sus «conquistas».

Trasladado al plano de la sociedad civil, el delincuente debía ser castigado y detenido. Esa es la labor de la policía, reducir al delincuente y entregarlo a la justicia. La tarea del Consejo de Seguridad es la de restablecer la paz y el Derecho Internacional. Luego la Justicia se encargará de calificar el delito y contemplar las razones del delincuente que podrían modificar la calificación penal del hecho.

Ello no quiere decir que el orden internacional sea inmutable y el *status quo* inalterable. El cambio surge inevitablemente del dinamismo histórico y no cabe oponerse a él. Hay que encauzarle a través de la negociación, el arbitraje, el Tribunal Internacional de Justicia o, como dice el artículo 95 de la Carta, confiar la solución de sus diferencias a otros tribunales por virtud de acuerdos ya existentes o de los que puedan ser concluidos en el futuro.

En este contexto la famosa «Guerra del Golfo» no podría ser calificada como tal, sino como una «gran operación de policía internacional», como una acción colectiva de las Naciones Unidas que usa la fuerza precisa para reducir a un Estado rebelde que ha quebrantado dolosamente la paz.

Esta calificación ha sido y sigue siendo muy discutida por los juristas y los propios tribunales de Estados Unidos no llegaron a ponerse de acuerdo en si su intervención en Corea tuvo o no, jurídicamente, el carácter de guerra. Los tribunales militares afirmaban que lo era. Los civiles se manifestaron de manera contradictoria y sus sentencias tuvieron repercusiones importantes para los familiares de los que murieron en la contienda y muy concretamente cuando intentaron cobrar pólizas de seguros de vida <sup>20</sup>.

Ya Barcia Trelles había detectado la posibilidad de que se planteara este problema. El Presidente de los Estados Unidos carece de facultades constitucionales para declarar la guerra o para emplear fuerzas norteamericanas fuera del área nacional sin autorización del Congreso, pero, como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, no lo precisa cuando se trate de la defensa del territorio metropolitano, de la protección de los ciudadanos norteamericanos o de poner término a la violación de los tratados y de la ley objetiva internacional. Por ello Truman pudo enviar tropas a Corea, lo mismo que Bush a Arabia Saudita, sin necesidad de acuerdo previo del Congreso, sin

---

<sup>19</sup> Carlos VON CLAUSEWITZ, *De la Guerra*, Ediciones Ejército, 1978, pág. 403.

<sup>20</sup> Camilo BARCIA TRELLES, *o. c.*

declaración formal de guerra e incluso sin romper las relaciones diplomáticas con los estados agresores: Corea del Norte e Iraq.

Para Fernández Flores se trata de guerras atípicas que pueden definirse como luchas armadas «entre las Naciones Unidas y una autoridad de hecho o de derecho, con intención, en las primeras, de restablecer la paz».

Los datos que caracterizan a estas acciones son:

1.º La lucha se produce entre las Naciones Unidas, que conducen fuerzas internacionales, y un Estado agresor.

2.º Por parte de las Naciones Unidas no hay intención de guerra ni de rompimiento de la paz, sino, por el contrario, de restablecimiento del orden perturbado.

3.º El fin que se pretende es de carácter común y no, como las guerras típicas, de carácter nacional <sup>21</sup>.

El desarrollo de los acontecimientos en el caso del Golfo siguió el curso previsto en el artículo 48 de la Carta, es decir, el de la legitimación por parte del Consejo de Seguridad «de la acción de uno o varios de sus miembros que actúan dentro del marco del Consejo y para dar cumplimiento a sus resoluciones».

La reacción de la comunidad internacional fue inmediata, tanto en el ámbito de las Naciones Unidas como en el de la Liga Árabe, organización regional directamente afectada por los acontecimientos y que contemplaba el hecho de que la agresión se producía dentro de su área territorial. Uno de los miembros de su sociedad política y religiosa y uno de sus estados era atacado y absorbido por otro.

El mismo día 2 de agosto de 1990, fecha en que las tropas iraquíes se adentraron en territorio kuwaití, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la Resolución 660, en la que, después de denunciar un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales, pedía «la retirada inmediata e incondicional de todas las fuerzas iraquíes de las posiciones ocupadas» <sup>22</sup>.

Al día siguiente, 3 de agosto, era la Liga Árabe la que condenaba a Iraq por 14 votos contra 5. Basaban su condena en que tanto Iraq como Kuwait eran estados soberanos, miembros de la Organización de las Naciones Unidas y de la Liga de Estados Árabes, mantenían relaciones diplomáticas normales, se habían reconocido mutuamente y estaban obligados a arreglar pacíficamente sus diferencias, tanto en el marco regional como en el de la comunidad internacional <sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> José Luis FERNÁNDEZ FLORES, *o.c.*, pág. 125.

<sup>22</sup> Ese mismo día el Presidente de Estados Unidos anunció el boicot total a Iraq y el envío de tropas a Arabia Saudita para su defensa contra una previsible agresión.

<sup>23</sup> La Liga Árabe se situó en la misma línea que el Consejo de Seguridad, aunque sin su unanimidad. Votaron en contra Jordania, Yemen, Libia, Argelia y Sudán.

De momento, y en espera de la respuesta de Bagdad, no se calificaba a Iraq de Estado agresor y, por lo tanto, no había por qué desencadenar la acción represiva prevista en los artículos 42 y siguientes de la Carta, pero la evolución de los acontecimientos fue endureciendo progresivamente la postura del Consejo de Seguridad que aprobó hasta doce resoluciones sobre la materia antes de autorizar el uso de la fuerza.

A la 660 siguió, el 6 de agosto, la 661, en la que, después de afirmar que el único gobierno legítimo de Kuwait era el del Jefe Jaber al-Ahmed al Sabah, autorizaba el boicot comercial, financiero y militar a Iraq y establecía un comité para vigilar su cumplimiento. El 9 de agosto se aprobaba la 662, que negaba validez jurídica a la decisión de Sadam Hussein de la víspera por la que Kuwait pasaba a ser una provincia más del Iraq y exigía el restablecimiento del gobierno legítimo; de hecho, se atribuía a Iraq la comisión de actos constitutivos de agresión. La 664 condenaba, con fecha 18 de agosto, la retención de ciudadanos extranjeros y urgía su inmediata liberación. El 25 de agosto, la 665 autorizaba el uso de la fuerza para hacer cumplir el embargo.

Era un paso adelante que legitimaba registrar, sin permiso de sus capitanes, y aun en contra de su voluntad, los buques con destino o procedencia de Iraq. Por la 666, de 14 de septiembre, se ordenaba a Iraq que permitiera el suministro de alimentos a su población y a la kuwaití a través de la ONU, la Cruz Roja Internacional y otras organizaciones humanitarias.

La 667, de 16 de septiembre, condena los actos agresivos contra las sedes y el personal diplomático establecidos en el emirato y ordena su inmediata liberación. Es la primera vez que se utiliza el término «agresión», lo que abre el camino a la aplicación de medidas de fuerza. Ocho días después, el 24 de septiembre, la 669 dispone que todas las peticiones de asistencia formuladas por los países damnificados por la crisis sean examinadas y estudiadas por el comité establecido en la resolución 661. La 670 aprieta las clavijas, decreta el embargo aéreo y endurece el marítimo al exhortar a todos los estados a detener cualquier navío sospechoso de violar el boicot, a partir del 25 de septiembre, fecha de la resolución.

La escalada continúa y la 674, de 29 de octubre, hace responsable a Iraq de las pérdidas, daños y perjuicios causados a Kuwait, a otros estados y a cualquier persona natural o jurídica, como consecuencia de la invasión. Ordena que cese la retención de rehenes y que se conceda permiso para la llegada de alimentos a la población del país invadido y a los extranjeros retenidos contra su voluntad.

La Resolución 667, de 28 de noviembre, rechaza todos los intentos iraquíes de alterar la demografía kuwaití y confía a la ONU la tarea de velar por el registro civil del emirato, cuestión compleja, pues entre los residentes el día de la invasión, 2.785.416, sólo 826.586 —el 29,68 por 100— tenían la nacionalidad local; 642.816 —23,08 por 100— eran árabes, en su mayoría palestinos, y 1.316.014 procedían de otros países —47,24 por 100—.

Por último, la 678, de 29 de noviembre, visto el comportamiento del gobierno de Bagdad autoriza a los estados miembros que cooperan con el de Kuwait para establecer la paz y la seguridad internacionales en la región a usar la fuerza si el 15 de enero de 1991 Iraq no ha aplicado plenamente todas las resoluciones anteriores sobre la materia. Era una última oferta a Sadam Hussein para que evitara a su pueblo los efectos de la acción militar <sup>24</sup>.

Antes de que finalizara el plazo establecido, el Secretario General de las Naciones Unidas viajó a Bagdad el 13 de enero sin lograr que Sadam Hussein, con quien se entrevistó, modificara su actitud. Al salir, dijo: «Quien crea en Dios, que rece.»

Cuando las fuerzas multinacionales iniciaron sus operaciones militares el 16 de enero el Consejo de Seguridad había agotado ampliamente todas las medidas previas establecidas en la Carta y estaba plenamente legitimado el uso de la fuerza.

La acción aérea, que resultó resolutiva, monopolizó la actividad de la fuerza multinacional hasta el 23 de febrero. Desde las primeras horas la aviación iraquí fue barrida de los cielos y la de los aliados pudo destruir el potencial bélico de los agresores con muy escasas pérdidas. Treinta y ocho días de bombardeos aéreos permitieron que bastaran cuatro de ofensiva terrestre para que Sadam Hussein aceptara el exacto cumplimiento de todas las resoluciones de Naciones Unidas.

Esta amplísima operación, que pudo ser más breve, señala un precedente esperanzador que, de seguirse con firmeza, podría dar fin a la guerra entre naciones. Por primera vez en la historia aparece la posibilidad de que se establezca en permanencia esa «autoridad jurídica universal reconocida por todos, con poder eficaz para garantizar la seguridad, el cumplimiento de la justicia y el respeto de los derechos ajenos», por la que clamaron los pontífices.

## 7. MIRANDO AL FUTURO

En el caso del Golfo Pérsico la formación de las fuerzas multinacionales no fue resultado de un mandato del Consejo de Seguridad, sino de acuerdos bilaterales entre sus diferentes componentes y Estados Unidos. No era el sistema ortodoxo, pero autorizado por el Consejo de Seguridad el uso de la fuerza, la acción norteamericana estaba cubierta por el artículo 48 de la Carta, que indica que la requerida «por el cumplimiento de las decisiones del Consejo de Seguridad para mantener la paz y la seguridad internacionales debe ser ejecutada por todos los miembros de las Naciones Unidas o por alguno de ellos», y por el artículo 51, que dice que nada debe impedir

---

<sup>24</sup> No en todas las resoluciones se logró la unanimidad que en la 660. En la 661 se abstuvieron Cuba y Yemen; en la 665 los mismos países, así como en la 666. La 670 tuvo el voto en contra de Cuba; la 674 volvió a contar con la abstención de Cuba y Yemen, y en la definitiva de 29 de noviembre lo hizo China y las dos de siempre.

«el derecho inherente de autodefensa individual o colectiva si se produce un ataque armado contra algún miembro de las Naciones Unidas»

En ambos casos la única obligación de los que ejercen este derecho es la de dar cuenta inmediata de sus actos al Consejo de Seguridad, que una vez que autorizó el uso de la fuerza, legitimaba la decisión del Presidente Bush.

Si existe voluntad unánime de seguir idéntico criterio siempre que se produzca en el futuro un acto de agresión, sea quien sea quien lo protagonice y el lugar en que se ejecute, la guerra desaparecería a corto plazo. Cabe la posibilidad de que un gobernante enloquecido o irresponsable arrostre los riesgos de su segura e inmediata derrota, pero su número será decreciente y cuando todos los gobernantes de todos los países del mundo estén absolutamente seguros de que si realizan un acto de esta naturaleza caerá inexorablemente sobre ellos la acción conjunta de la Comunidad Internacional la guerra estará en vías de extinción. Ya no serían posibles más que operaciones de policía contra un improbable quebrantador del Derecho Internacional y aun éstas serían cada vez más raras y de menor entidad.

En principio lo deseable es, como fue intención de los redactores de la Carta, la creación de unas fuerzas armadas permanentemente a disposición del Consejo de Seguridad y con capacidad y medios suficientes para imponer el cumplimiento de sus resoluciones de forma inmediata y en cualquier punto de la tierra.

Ello llevaría consigo una drástica reducción de las fuerzas armadas de los distintos estados que quedarían constituidas por pequeños ejércitos de cobertura y protección de sus cielos, costas y fronteras y unas unidades operativas puestas a disposición de las Naciones Unidas. Su volumen y composición, así como su grado de instrucción y adiestramiento, serían establecidos por convenios especiales que, naturalmente, tendrían en consideración la importancia relativa de las distintas naciones.

Este ideal es hoy difícil de alcanzar y el realismo político recomendaría tomar unas medidas que permitieran llegar a ese objetivo, sabiendo la escasísima probabilidad que existe de lograrlo a medio plazo. No es fácil que nazcan de inmediato unas fuerzas de las Naciones Unidas similares, pero a escala mundial, a las que la OTAN tiene permanentemente dispuestas para mantener la paz en el ámbito de sus competencias.

Por ello no es sólo plausible y deseable que subsista esa organización, sino que sería muy conveniente que la Liga Árabe, la Unión de Estados Americanos, la SEATO y otras organizaciones regionales que se establezcan o hagan renacer algunas de las que existieron en el inmediato pasado, cuenten con una organización militar similar que permita a sus miembros gozar de una garantía de paz y seguridad en el interior de su área regional y que excluyera totalmente la guerra entre sus miembros.

La OTAN lo ha logrado brillantemente. No sólo ha garantizado la intangibilidad de sus fronteras hacia el exterior, sino que ha allanado las seculares discordias entre sus miembros haciendo imposible que vuelvan a sus tradicionales conflictos bélicos, lo que ha estado a punto de suceder en algunas ocasiones. Por añadidura ha superado

sus muchas y frecuentes crisis internas sin que se rompa la solidaridad esencial entre sus componentes.

Un tejido de pactos regionales semejantes sería una garantía de seguridad y paz para todo el Universo y, en caso necesario, la fuerza internacional de intervención podría extraerse de la que cada organización pusiera a disposición del Consejo de Seguridad cuando éste lo solicitara.

Los conflictos, las disputas, y los pleitos no terminarían pero el recurso a la guerra estaría tan tremendamente dificultado que sería prácticamente imposible. La guerra, como fenómeno social, estaría en vías de extinción.

Las posibles entre los grandes parecen descartadas. Desde que la Unión Soviética pudo contar con explosivos termonucleares y lanzadores capaces de situarlos en cualquier parte de la tierra, era impensable. Cualquier desavenencia grave entre ellos, como ya lo predijo Roosevelt, llevaría a una III Guerra Mundial que con los armamentos actuales resultaría aniquiladora, y de ahí que sus posibilidades sean prácticamente despreciables aunque existan. La distensión las ha reducido aún más y, por añadidura, ha eliminado una demencial carrera de armamentos que amenazaba con destruir el orden económico mundial con bancarrota incluso de los propios Estados Unidos. Estos casos, los únicos ante los que el Consejo de Seguridad se vería impotente, parecen descartados.

La acción del Golfo, de señalar un precedente a cumplir, hace también prácticamente imposibles las guerras entre los pequeños estados al permitir que, con relativa facilidad, los grandes se pongan de acuerdo para poner en marcha el dispositivo establecido en la Carta, en caso de agresión.

En estas acciones colectivas, y éste es un acontecimiento novedoso y esencial, no puede haber neutrales. El concepto de neutralidad, tan hondamente arraigado en nuestra patria, resultaría anacrónico e inmoral. Cuando se trata de detener a un delincuente nadie puede sentirse neutral. Todos tienen que estar, necesariamente, con quienes restablecen el orden jurídico quebrantado.

A este respecto decía don Camilo Barcia hace 45 años: «Ya no puede existir guerra entre dos o más estados, con abstención del resto de los miembros de la Comunidad Internacional, ni será posible el mantener el criterio sedicentemente clásico de la neutralidad como un atributo de la soberanía; en el porvenir, todo estado miembro de la Comunidad, tal y como se articula en la Carta Orgánica, carecerá de potestad para abstenerse o terciar en un problema planteado, ya que una tal actitud constituiría una prima en beneficio del presumible estado agresor y la agresión se evitará con tanta mayor facilidad cuanto más acentuada sea la convicción de que toda agresión provocará la reacción unánime del resto de los miembros de la Comunidad Internacional»<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Camilo BARCIA TRELLES, *o. c.*

Lamentablemente la predicción del profesor de Derecho Internacional no se cumplió hasta este mismo año, con casi medio siglo de retraso.

Sin embargo, el orden exige algo más que la detención del acto agresivo. Exige establecer una paz con justicia. Es en el punto en que estamos y el desarrollo de los acontecimientos, por el momento, no permite abrigar excesivas esperanzas. La universalidad de los problemas que están en el origen del conflicto y que se remontan al desmembramiento del imperio otomano, parece que no pueden encontrar solución en forma distinta a la convocatoria de una Conferencia de Paz en el seno de las Naciones Unidas. Sólo así podría encontrarse una posición de equilibrio aceptable para todos los «estados sucesores» de aquel gran imperio.

De no hacerse así, la Comunidad Internacional volvería a perder la fe, siempre tibia, en la eficacia de ese instrumento internacional con capacidad para la resolución de los conflictos que tan ansiosa como infructuosamente viene buscando la humanidad.

## **8. LA INTERVENCIÓN EN ASUNTOS INTERNOS**

Pero hay otro aspecto de la Guerra del Golfo que no puede desdeñarse, y que es el derivado de los enfrentamientos civiles que se han producido en el país como consecuencia de la derrota y que han propiciado la intervención del Consejo de Seguridad y de muchos miembros de la Comunidad Internacional en un esfuerzo por paliar sus perniciosos efectos.

La Carta prohíbe expresamente a la Organización de las Naciones Unidas y a sus miembros la intervención en los asuntos internos de cualquier estado. El punto 7 de su artículo 2.º, es categórico: «Nada de lo contenido en la presente Carta autoriza a las Naciones Unidas a intervenir en asuntos que estén esencialmente dentro de la jurisdicción interna de cualquier Estado, ni deben requerir a los miembros que sometan tales asuntos a la solución según la presente Carta; pero este principio no debe impedir la aplicación de las medidas coercitivas establecidas en el capítulo VII.»

Por añadidura, la Resolución 2.131, tomada en la XX Asamblea General de las Naciones Unidas, dice en su punto 2, párrafo segundo, que todos los estados deben abstenerse «de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado, y de intentar intervenir en una guerra civil de otro Estado».

Es decir, no cabe la intervención en fuerza para resolver ninguna situación, cualquiera que sea, ni tan siquiera de guerra civil, pero sí se puede, en esas ocasiones, recurrir a medidas que tiendan a dificultar la conflagración o a impedir su extensión. Se trataría, únicamente, de localizar el fuego impidiendo su alimentación y propagación. La interrupción del comercio con los beligerantes, el bloqueo de sus costas y fronteras

y otras medidas similares, podrían tomarse sin que adoptaran la forma de una intervención, que es lo que está prohibido.

No obstante, la Comunidad Internacional no puede ni debe permanecer impasible ante unas luchas que llevan consigo, notablemente incrementados, los mismos indeseables efectos que las guerras entre Naciones.

Curiosamente, las civiles deberían haber dado fin con la adquisición por el Estado del monopolio de la fuerza y con el sometimiento de todos los ciudadanos y de todas las personas, naturales o jurídicas, que actúan dentro de su territorio al imperio de la Ley, pero de hecho se producen e incluso con frecuencia.

Efectivamente, cuando fracciones importantes de una comunidad política ponen en tela de juicio la legitimidad de quienes ejercen el poder puede llegarse a una situación de incompatibilidad que no ofrece otra salida. Los Códigos Penales y Castrenses de todos los países contemplan los delitos contra la seguridad del Estado y entre ellos, en primer plano, los de rebelión y sedición, pero si el gobierno que detenta el poder carece de fuerza o de voluntad para reducir a los sublevados y éstos no logran el éxito inmediato por medio de un victorioso golpe de estado, se puede producir, y se produce, un enfrentamiento armado de imprevisible duración.

Ahí es donde empieza a ser posible una intervención exterior en el conflicto para darle fin, para apoyar a uno de los bandos en lucha, o, simplemente, para aislar el foco e impedir su propagación.

La Convención de Ginebra de 1977 distingue entre rebeldes o insurgentes que hayan o no logrado establecer una base territorial que les permita aspirar a conseguir el triunfo sobre el gobierno en ejercicio. Entre quienes hayan conseguido un control de la situación que les permita realizar operaciones militares con aspiraciones a la victoria y aquellos otros que no han podido pasar de provocar disturbios, motines, actos terroristas más o menos discontinuos y otras violencias.

En el primer caso el Derecho Internacional puede llegar a permitir que se concedan a los rebeldes los derechos de beligerancia y en cualquier caso regula la acción de los contendientes que debe ajustarse a las normas internacionalmente aceptadas. Los estados no beligerantes, cualquiera que sea la solución adoptada, deben observar una estricta neutralidad.

Sin embargo, las propias Naciones Unidas han intervenido en el Congo, inmediatamente después de su independencia y en defensa de su integridad territorial puesta en peligro por las secesiones de Katanga y Kasai, en un medio confuso en el que a los enfrentamientos civiles se sumaron las divergencias entre las tropas de las diversas naciones que constituyeron las fuerzas de las Naciones Unidas; en Chipre, para terciar en la lucha entre las dos comunidades que conviven en la isla, y que estuvo a punto de provocar la guerra entre Grecia y Turquía, ambas miembros de la OTAN; en el Líbano, en la confusa lucha que allí sigue desarrollándose; en Namibia,

para forzar a la Unión Sudafricana para cesar en su mandato, y, últimamente, en Nicaragua <sup>26</sup>.

Junto a estas operaciones, las emprendidas por diferentes potencias con la inhibición del Consejo de Seguridad. Las de Estados Unidos en Granada, Santo Domingo y Panamá; las soviéticas en Hungría, Checoslovaquia y Afganistán; las cubanas en Angola, Mozambique y Etiopía, las vietnamitas en Laos y Campuchea, y las británicas y francesas en varias de sus antiguas colonias. En casi todos estos casos la intervención se justificó como respuesta a una petición de los respectivos gobiernos legítimos, pero las soviéticas en Hungría y Checoslovaquia y la norteamericana en Vietnam se hizo sobre el supuesto de una subversión exterior de carácter agresivo, lo que no era fácil de defender.

No obstante, en casos de guerra subversiva y a tenor de la Resolución 3.314 de la XXIX Asamblea General de las Naciones Unidas, ésta podría ser considerada como una agresión, lo que justificaría el derecho de legítima defensa ejercido a través de la garantía otorgada al supuestamente agredido por otros estados con los que le ligue un sistema de defensa colectiva.

En el de la «Guerra del Golfo», que prefiero incluir entre las «operaciones de policía», se ha producido, *a posteriori*, el hecho preocupante de una intervención de la fuerza multinacional en una contienda interior sancionada por el Consejo de Seguridad que, en su Resolución 688 apremiaba al Gobierno iraquí a que cesara inmediatamente en acciones ofensivas contra los rebeldes chiítas y kurdos y autorizaba a las tropas internacionales para traspasar la frontera turco-iraquí en ayuda de la población kurda.

Parece claro que los miembros de la Organización, o algunos de ellos, concretamente Estados Unidos, han apoyado, fomentado, e instigado, acciones subversivas de los ciudadanos iraquíes encaminadas a cambiar por la violencia el régimen allí establecido, lo que supone una flagrante violación de la Resolución 2.131 y de la propia Carta, pero curiosamente se detuvieron en ese punto sin llegar a sus últimas y lógicas consecuencias: fomentar el establecimiento de un gobierno alternativo en el propio territorio y reconocerlo como único legítimo. Ello hubiera exigido que los rebeldes conquistaran una base y la defendieran durante un tiempo lo suficientemente amplio como para establecer en ella las estructuras mínimas de un gobierno con aspiraciones a regir la totalidad de la nación. De haberse producido esta situación, como se produjo en Hungría en 1956 sin resultados eficaces para el gobierno que Nagy estableció en Budapest, Estados Unidos, y los restantes miembros de la coalición multinacional, hubieran podido reconocerle y, a partir de ese momento prestarle los apoyos necesarios para que lograra la victoria, pero en la forma en que se ha hecho se ha sentado un precedente de consecuencias insospechadas.

---

<sup>26</sup> Las fuerzas de emergencia de las Naciones Unidas sólo se vieron envueltas en operaciones militares en el Congo, donde, por añadidura, surgieron conflictos entre los distintos componentes nacionales de las mismas.

Es cierto que la intervención se ha producido con el carácter de una ayuda humanitaria a un pueblo desplazado de sus habituales residencias e injustamente reprimido, pero aun así no puede desconocerse la gravedad de un quebrantamiento del orden internacional por la propia Organización de las Naciones Unidas que se va a ver obligada a afrontar este difícil tema de las guerras civiles y arbitrar alguna solución para hacerlas inviables.

En el orden internacional se afirma que ni el derecho ni la justicia pueden ser invocados para justificar una agresión, pues todo pleito entre naciones debe ser sustanciado a través de la negociación entre las partes, ante los Tribunales Internacionales de Justicia o en el seno del Consejo de Seguridad o de la propia Asamblea General sin que en ningún caso pueda legitimarse el uso de la violencia que priva de todo derecho al que hace uso de ella. De forma paralela se podría arbitrar un procedimiento que hiciera imposible la comisión del delito de rebelión o sedición sin provocar una respuesta internacional similar a la que se produce en el caso de una agresión a cualquiera de los estados miembros.

Este apoyo a todo gobierno legítimo o establecido llevaría como contrapartida la exigencia de que todos se obligaran a respetar los derechos de los discrepantes que, a su vez, aceptarían actuar dentro del marco de las leyes. Los contraventores serían objeto de una sanción de efectos similares a los que en la Edad Media tenía la excomunión del Príncipe por el Papa, en la cristiandad occidental.

El problema es sumamente intrincado y su resolución entraña dificultades prácticamente insuperables, pero algo debería hacerse en esa dirección. La condena por parte del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, no ha producido en el pasado ningún efecto inmediato apreciable, aunque a la larga, como en el caso de la Unión Sudafricana, vaya logrando su objetivo.

## **9. CONCLUSIONES**

Son tres las graves cuestiones que nos deja en herencia el conflicto del Golfo. De un lado, la muy esperanzadora de que los principios de la Carta en orden al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales pueden llegar a ser aplicados de forma automática y efectiva en el futuro como lo han sido en el caso de la invasión de Kuwait; de otro, que tanto en éste como en cualquier otro que acontezca en el porvenir, las Naciones Unidas establecerán una paz justa, sin vencedores ni vencidos y atendiendo únicamente a dar a cada cual lo que le corresponda sin que, como Israel, se pueda aducir el argumento de la seguridad y la necesidad de unas fronteras estratégicas, pues la intangibilidad de todas estará garantizada no por la fuerza militar ni por la geografía, sino por el derecho; por último, pechar con las consecuencias del precedente sentado en cuanto a la intervención en los asuntos internos de un Estado soberano si lo que sucede en su interior pone en grave riesgo la paz internacional.