

La “doctrina Bush (h)”: elementos precautorios y preventivos

La “doctrina Bush (h)”, como sistematización de los conceptos que surgieron de los documentos oficiales de su Administración y de las declaraciones de los principales miembros de su gobierno, no fue una mera reformulación de la teoría tradicional de la prevención, sino que estuvo conformada por una diversidad de argumentos¹ que contenían elementos de la legítima defensa (tanto en sentido estricto como amplio), la legítima defensa precautoria y la prevención clásica, organizados en torno a cuatro elementos esenciales:

- a) *la definición de un conjunto de amenazas*²;
- b) *la justificación de una panoplia de respuestas para enfrentarlas, de acuerdo con su naturaleza y las circunstancias del caso*³;
- c) *la afirmación de que el derecho internacional vigente en la posguerra fría no autorizaba la utilización de ciertas respuestas armadas que se consideraba que eran necesarias para enfrentar la naturaleza novedosa de esas amenazas*⁴;
- d) *la intención de asegurar la supremacía militar estadounidense sobre cualquier otra potencia global*⁵.

Como puede verse en el Cuadro 11, las seis amenazas principales alegadas por la doctrina desde la perspectiva de la inminencia de la ocurrencia del ataque o agresión, son de distinta naturaleza: diversas circunstancias influyen en la atribución de legalidad a cada una de las respuestas.

Las respuestas unilaterales dirigidas a la *instalación o restauración de regímenes democráticos* que no involucran el uso de la fuerza armada (*cooperación internacional, intervención blanda*) no son contrarias al derecho internacional, y así ha sido confirmado por la práctica de los Estados [Chile, 1973; *Iraq Liberation Act*, 1998; *Iran Freedom of Information Act*, 2005]. La intervención por medios no armados para provocar un cambio de régimen puede también obtener su legalidad de un mecanismo de sanciones de organizaciones internacionales [Argentina, 1945; España, 1946; R. P. China (membresía), 1949; Cuba (castrismo), 1962; Rhodesia, 1973; Sudáfrica, 1978; Nicaragua (somozismo), 1979; Afganistán (talibanes), 1999]. En cambio, la utilización unilateral de la fuerza armada para provocar un cambio de régimen porque se considera que su mera existencia pondrá en peligro la seguridad de un tercer país en el largo plazo es de naturaleza

¹ Jervis, Robert: “Understanding the Bush Doctrine”, PSQ, Vol. 118, Num. 3, 2003.

² La cuestión ha sido analizada en el Capítulo III.

³ La cuestión ha sido analizada en los Capítulos IV y V.

⁴ “Durante siglos el derecho internacional ha reconocido que no es necesario que los países sufran un ataque antes de que puedan tomar legalmente medidas para defenderse de las fuerzas que presentan peligro inminente de ataque. Expertos jurídicos y juristas internacionales a menudo condicionan la legitimidad de la prevención a la existencia de una amenaza inminente, especialmente una movilización visible de ejércitos, armadas y fuerzas aéreas que se preparan para atacar. Debemos adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy. Los Estados al margen de la ley y los terroristas no buscan atacarnos usando medios convencionales. Saben que esos ataques fracasarían. En cambio, dependen de actividades terroristas y, potencialmente, del uso de armas de destrucción en masa, armas que pueden ocultarse fácilmente, transportarse en secreto y utilizarse sin previo aviso”. U.S. Government: “The National Security Strategy of the United States of America”, The White House, September 17, 2002, pág. 15.

⁵ «Es hora de reafirmar la función esencial del poderío militar norteamericano. Debemos construir y mantener nuestras defensas hasta ponerlas por encima de cualquier reto». The National Security Strategy of the United States of America, 2002, pág. 29.

preventiva y, por lo tanto, *ilegal*. Este tipo de intervención armada fue utilizada asiduamente durante la Guerra Fría tanto por la URSS [Hungría, 1956; Checoslovaquia, 1968; Afganistán, 1979] como por los Estados Unidos [Líbano, 1958; República Dominicana, 1965; Nicaragua (sandinistas) 1982; Grenada, 1983]: a pesar del veto de ambas superpotencias a una resolución condenatoria del Consejo, la comunidad internacional las consideró mayoritariamente como ilegales.

En los casos de *intervenciones armadas unilaterales dirigidas a instaurar o restaurar un régimen democrático* (que, en la lógica de la Guerra Fría, significaba su integración al campo occidental) o a *evitar una catástrofe humanitaria* [Kosovo, 1999], la atribución de legalidad siguió, sin embargo, los parámetros generales, siendo mayoritariamente condenadas: ni las argumentaciones en favor de una política proactiva sobre los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas ("*doctrina Kirkpatrick*") ni sobre la obligación moral de evitar aberrantes crímenes contra la Humanidad como la "*limpieza étnica*" en Kosovo ("*doctrina Clinton*") lograron asentar un cambio de paradigma que afirmara la legalidad de estas intervenciones.

La Administración Bush (h) utilizó en cuatro casos respuestas no armadas para provocar el cambio de un régimen autoritario, cuya amenaza podía considerarse *eventual*: Libia, 2003; Siria, 2004; *Irán Freedom and Support Act*, 2005; Corea del Norte, 2006. Excepto en el caso de Siria⁶, en el resto de los casos se alegó al mismo tiempo su "hostilidad", por ser la causa de una amenaza contra la seguridad estadounidense (*ataque armado, bases terroristas o posesión ilegal de armas de destrucción en masa*)⁷. En este aspecto, la Administración Bush (h) continuó una tradición de la política exterior americana que considera que la hostilidad de este tipo de regímenes es consecuencia, en gran medida, de su naturaleza autoritaria; se trata de una combinación o dualidad de amenazas: son hostiles porque son autoritarios: ninguna amenaza definida por la Administración Bush (h) proviene de un régimen democrático.

En dos casos, en cambio, la Administración Bush (h) recurrió a la fuerza armada con el mismo propósito⁸: Afganistán, 2001 e Irak, 2003. En el primero, alegó el derecho a la *legítima defensa* ante un *régimen que brindaba su protección* al grupo que había *consumado un ataque* terrorista: la respuesta fue *mayoritariamente* aceptada como *legal*, a pesar de que la prudente redacción de la resolución del Consejo de Seguridad, como se ha visto, no aprobaba ni descartaba de manera clara y directa la aplicabilidad del artículo 51 al uso de la fuerza posterior. Si la respuesta se hubiera dirigido exclusivamente contra el *grupo*

⁶ La amenaza no estaba dirigida contra los Estados Unidos sino que se trataba de la ocupación ilegal por parte de Siria del territorio del Líbano y del control de su sistema político en oposición a los deseos de la población libanesa.

⁷ Como se ha visto en el capítulo V, la Administración Bush (h) afirmó la intención de provocar un cambio de régimen en los gobiernos autoritarios del llamado «Gran Medio Oriente», con el objeto de reducir el sentimiento antioccidental de sus sociedades: en tanto se trate de intervenciones blandas, similares a las denuncias de la situación de los derechos humanos y políticos en Rusia, China y otros países, constituyen una práctica aceptada como legal por la comunidad internacional.

⁸ La Administración Clinton ya había intentado provocar el cambio de régimen por la vía pacífica en Irak (Iraq Liberation Act, 1998), al mismo tiempo que empleaba la fuerza armada para la obtención de ciertas conductas por parte del régimen de Saddam Hussein (Misiles contra Irak, 1993): durante el período 1991-2003, los Estados Unidos y sus aliados utilizaron la fuerza armada en repetidas oportunidades contra el régimen iraquí.

terrorista, en lugar del régimen talibán, la acción habría desencadenado la controversia de la *doctrina de la acumulación de eventos* de la amenaza terrorista⁹ y la violación de la soberanía afgana, que ha sido considerada mayoritariamente como ilegal por la práctica de los Estados. La amenaza fue alegada como *consumada* por dos razones: por un lado, el atentado del 11 de septiembre era de una magnitud sin precedentes y se inscribía en una serie de acciones similares del grupo terrorista, cuya repetición parecía razonablemente asegurada por las amenazas de nuevos ataques por parte de Al-Qaeda¹⁰; por el otro, el continuado apoyo del régimen a los terroristas, a pesar de las previas intimaciones del Consejo de Seguridad (Afganistán (talibanes), 1999) y el propio Gobierno estadounidense.

En el caso de Irak, 2003, en cambio, la *intervención armada para el cambio de régimen* fue considerada *mayoritariamente* como *ilegal* por su carácter *preventivo*, en razón de la naturaleza e grado de inminencia de las amenazas alegadas¹¹.

Con relación a:

- a) *la posesión ilegal de armas de destrucción en masa*,
- b) *la obtención ilegal de uranio*,
- c) *la hostilidad del régimen*,
- d) *el apoyo al terrorismo internacional*, la prueba material fue considerada insuficiente por la mayoría de la comunidad internacional y tres miembros permanentes del Consejo¹².
- e) *la naturaleza autoritaria y represiva del régimen*¹³, no fue considerada una amenaza inminente a los intereses de seguridad estadounidenses ni a la paz y la seguridad internacionales.
- f) *el incumplimiento de las sanciones del Consejo de Seguridad*, la mayoría de los miembros del Consejo consideró que se requería una nueva resolución autorizando expresamente el uso de la fuerza.
- g) *la ejecución unilateral de una resolución del Capítulo VII*, alegada por la coalición fue también considerada mayoritariamente como ilegal.

Si la amenaza de los llamados *regímenes hostiles* está constituida exclusivamente por su oposición a la política de un país determinado, la respuesta armada resulta *preventiva* y, por lo tanto, *ilegal* [Hungría, 1956; Checoslovaquia, 1968; Líbano, 1968]. Si esa

⁹ Como se ha visto en ocasión de las intervenciones militares israelíes contra las organizaciones palestinas durante cincuenta años (Líbano, 1968; Operación Litani, 1978; Hezbollah, 2006; Hamas, 2008).

¹⁰ "Los estadounidenses vieron los ataques al Pentágono y las torres del World Trade Center como un doloroso y vívido presagio de muchos más ataques mortales por venir". Rumsfeld, Donald: "Address to the Munich Conference on European Security Policy in Munich, Germany", February 08, 2003, United States Department of Defense News Transcript.

¹¹ «(...) Permítanme ser claro: nadie quiere la Guerra. No, la guerra no es nunca la primera o fácil opción. Pero los riesgos de la guerra deben ser equilibrados con los riesgos de no hacer nada mientras Iraq procura herramientas de destrucción masiva". Rumsfeld, Donald: "Address to the Munich Conference on European Security Policy in Munich, Germany", February 08, 2003, United States Department of Defense News Transcript.

¹² Con posterioridad a la intervención se conocieron ciertos casos de terroristas internacionales que habían encontrado refugio en Irak, pero su escasa magnitud no permite cambiar la evaluación de la prueba. "L'un des pirates de l'Achille Lauro dans le camp de Nahr al-Bared", Le Monde, 28 mai 2007.

¹³ La represión incluía la comisión de delitos que podrían encuadrar en la definición de genocidio, como la represión con armas de destrucción masiva de las poblaciones kurda y chíta, que ya había justificado de utilización de la fuerza en los años noventa.

hostilidad está unida a una conducta que pueda indicar un cierto grado de amenaza comprobable como los movimientos de fuerzas militares hacia posturas más ofensivas, la posesión ilegal de armas de destrucción en masa o el apoyo o consentimiento a bases de grupos terroristas, la inminencia de consumación de la amenaza puede acercarse en el tiempo: si la prueba de una amenaza comprobable y una intención hostil resulta suficientemente convincente, se abrirá entonces la opción de alegar la *legítima defensa precautoria*, por medio de una interpretación amplia del alcance del artículo 51 y la respuesta tendrá una legalidad controvertida [Guerra de los Seis Días, 1967; Nicaragua, 1982; Túnez, 1985; Afganistán, 2001]. Si el propio régimen dirige los grupos terroristas que han realizado un atentado (Libia, 1986) o realiza acciones contra el Estado que configuran un *ataque armado* [Entebbe, 1978; Irán (rehenes), 1980; Misiles contra Irak, 1993; Afganistán y Sudán, 1998], el Estado víctima podrá justificar sus acciones en la *legítima defensa en sentido estricto* y su legalidad sólo podrá ser cuestionada *a posteriori* por el Consejo de Seguridad.

La Administración Bush (h) consideró que existía una amenaza de regímenes hostiles en cinco¹⁴ de los casos analizados¹⁵: en tres de ellos la respuesta no involucró el uso de la fuerza; en Afganistán, 2001 la *legítima defensa* alegada fue considerada mayoritariamente como legal; en Irak, 2003, en cambio, la variedad de amenazas esgrimidas no pudo evitar su consideración mayoritaria como ilegal, configurando la única *intervención armada de naturaleza preventiva* realizada por esta Administración.

Criterios análogos pueden aplicarse a los llamados *Estados fallidos*: el reemplazo de un régimen político porque no puede efectivizar su control sobre el territorio o asegurar el funcionamiento estatal, creando así condiciones para el desarrollo de una eventual amenaza a la seguridad de otro país por no poder evitar la *instalación de un régimen hostil* (Líbano, 1958; República Dominicana, 1965; Angola, 1976), constituye un razonamiento *preventivo* y, por lo tanto, *ilegal*, excepto que medie una autorización del Consejo de Seguridad (Haití, 2004). La amenaza también puede provenir de la incapacidad del gobierno del Estado fallido para evitar la *instalación y las acciones de bases terroristas* en su territorio (Vietnam, 1965; Camboya, 1970; Operación Litani, 1978; Hezbollah, 2006); la legalidad de una *intervención armada* para poner fin a estas acciones ha sido siempre *controvertida*, aún cuando se hayan consumado ataques contra el territorio del Estado víctima desde las bases en el Estado fallido; a menudo, la respuesta armada del Estado víctima es considerada una *represalia armada*, que es calificada como *mayoritariamente ilegal*¹⁶. Ninguna de las intervenciones armadas de la Administración Bush (h) tuvo por objetivo un Estado fallido en sentido estricto: en el caso de Afganistán, 2001, el régimen talibán fue considerado un régimen hostil que se negaba a poner fin a las operaciones de las bases terroristas, a pesar de las intimaciones del Consejo de Seguridad (Afganistán (talibanes), 1979), con argumentos que reflejaban, como mínimo, la simpatía política entre ambos, aunque la Administración también alegó que no controlaba completamente las

¹⁴ El sexto caso mencionado (Siria, 2004) no representaba una amenaza contra los Estados Unidos sino contra el sistema político y la independencia libanesas.

¹⁵ Afganistán, 2001; Irak, 2003; Libia, 2003; Siria, 2004; *Iran Freedom and Support Act*, 2005; Corea del Norte, 2006.

¹⁶ En el caso de Colombia en Ecuador, 2008, Colombia alegó un ataque desde la base de las FARC, pero no pudo probarlo. La respuesta (intervención armada y disuasión) fue, por lo tanto, una legítima defensa precautoria (doctrina de la acumulación de eventos)

acciones de estos grupos en ciertas zonas de su territorio.

Durante los cincuenta años de la Guerra Fría, la elaboración jurídica giró en torno de los grupos insurgentes que recurrían a acciones terroristas para lograr el fin de una situación colonial; un cambio de sistema político al interior de un Estado o la solución de una situación política específica¹⁷, como quedó reflejado en la Definición de Agresión y otras resoluciones similares de la Asamblea General. Al definirse la amenaza con categorías como *el apoyo directo o indirecto a insurgentes* [Cuba (castrismo), 1962; Vietnam, 1965; Irán (rehenes), 1980; Nicaragua (sandinismo), 1982]; *el apoyo o la dirección de grupos terroristas* [Libia, 1986; Afganistán y Sudán, 1998; Afganistán (talibanes), 1999] o *la incapacidad de un Estado fallido* para evitar sus acciones [Operación Litani, 1978; Hezbollah, 2006], la legalidad de la respuesta armada resultó siempre controvertida y, a menudo, considerada completamente ilegal.

La amenaza de las redes terroristas globales emergió con características propias a partir del fin de la Guerra Fría: si bien sus acciones de mayor repercusión en la opinión pública mundial han sido los ataques contra objetivos en los países occidentales, la mayor parte de sus actividades se desarrolla en países con una importante presencia de población musulmana: su objetivo general es la desestabilización de gobiernos afines a los países occidentales y la instauración de regímenes confesionales, aunque en cada caso existen realidades específicas.

Las dos intervenciones armadas de la Administración Bush (h) (Afganistán, 2001; Irak, 2003)¹⁸ no han podido, al menos hasta el momento, instaurar la vida normal de regímenes democráticos eficaces, que puedan enfrentar por sí mismos la acción de grupos terroristas al interior de sus territorios: los regímenes autoritarios se convertirían en fallidos como consecuencia de la intervención armada para el cambio de régimen, sin el apoyo militar externo.

La Administración estadounidense construyó una parte importante de su doctrina en torno de una amenaza proveniente de la articulación entre las redes terroristas globales, los regímenes hostiles y la obtención ilegal de armas de destrucción masiva, en la que las redes delictivas internacionales, los Estados fallidos y los regímenes autoritarios revisten un carácter secundario o accesorio, al crear las condiciones o facilitar las acciones de la tríada central. La amenaza así configurada fue ocupando un lugar central en la estrategia defensiva de los Estados Unidos ya desde el fin del conflicto Este-Oeste, a medida que las acciones iban aumentando en número, impacto y consecuencias políticas: la Administración Clinton utilizó la fuerza armada contra Afganistán y Sudán en 1998 y evaluó seriamente la ocupación militar de Afganistán, aunque finalmente no lo consideró conveniente en razón de los riesgos que implicaba la operación.

Tampoco ha sido una creación inédita de la Administración Bush (h) la afirmación de que existe una relación estrecha entre la hostilidad de ciertos regímenes y las redes

¹⁷ Como el problema palestino, que no corresponde a ninguna de las dos situaciones anteriores.

¹⁸ En ambos casos, otros países colaboran con las fuerzas armadas estadounidenses para la represión de estos grupos, en operaciones que van desde lo policial a lo abiertamente militar.

terroristas globales: el establecimiento de una lista oficial de organizaciones terroristas y de países que las apoyan comenzó durante la Administración Reagan y continuó a lo largo de los años de Clinton. Desde el punto de vista de los sujetos, la atribución de la responsabilidad por los atentados es doble: las organizaciones terroristas y los Estados que dirigen, apoyan o consienten sus bases en sus territorios (régimenes hostiles) o no pueden evitar su instalación (Estados fallidos)¹⁹.

La doctrina Bush (h) recuperó la argumentación desarrollada por Israel (Operación Litani, 1978; Túnez, 1985; Hezbollah, 2006) de que cuando existe un conflicto entre un Estado y una o varias organizaciones que recurren a acciones terroristas, cada atentado no puede considerarse como un incidente que se agota en sí mismo, sino que forma parte de un conflicto que se prolonga o extiende en el tiempo (un criterio que se ha expresado políticamente como “*guerra contra el terrorismo*”) y que se denomina en este trabajo “*doctrina de la acumulación de eventos*”. El uso de la fuerza armada asume entonces una diferente legalidad según la perspectiva utilice una interpretación restrictiva o amplia del artículo 51 para considerar un atentado terrorista como un ataque armado que habilita la legítima defensa en sentido estricto²⁰.

La atribución de una responsabilidad directa del régimen talibán por su apoyo a los grupos terroristas que habían efectuado el ataque del 11 de septiembre que habilitaba el ejercicio del derecho a la *legítima defensa* no fue contestada por la comunidad internacional en el caso de la intervención armada en Afganistán, 2001; en cambio, las referencias a un apoyo del régimen de Saddam Hussein al terrorismo internacional no fueron consideradas como suficientemente probadas ni por el Consejo ni por la

¹⁹ La Administración Bush (h) responsabilizó a Siria e Irán de apoyar los grupos que cometen atentados terroristas en Irak y de armar, entrenar y sostener financieramente a Hezbollah en el Líbano y a Hamas en Palestina; a Siria de desestabilizar el Líbano y sostener grupos armados en los campamentos palestinos; a una parte de los servicios de inteligencia y las fuerzas armadas de Pakistán de consentir las bases de Al-Qaeda y los talibanes en los campos de refugiados afganos en territorio pakistaní y otras zonas limítrofes con Afganistán (lo que convertiría a Pakistán en un Estado parcialmente fallido). Se trata, por lo tanto, de una amenaza muy concentrada en términos de sujetos: dos actores estatales (Siria e Irán) y una parte del aparato gubernamental de otro (Paquistán); tres grupos que tienen reivindicaciones nacionales a la par que religiosas (Hezbollah; Hamás y la oposición iraquí); una organización fundamentalista de base nacional (talibanes) y una red terrorista global (Al-Qaeda). La definición de esta amenaza es compartida por otros países, que se refleja en una opinión mayoritaria próxima al diagnóstico estadounidense en el Consejo de Seguridad, lo que no implica un cambio de opinión sobre la legalidad ni efectividad de las respuestas esgrimidas por la Administración Bush (h) para responder a la amenaza. Boot, Max: “Whatever Happened to Preemption?”, *Foreign Policy*, January 2009. Un reciente informe consideró que los servicios de inteligencia pakistaníes (ISI) organizan, apoyan e influyen en gran medida a los talibanes, y que los responsables del movimiento radical aseguran que el ISI los protege y colabora con ellos en términos de “*entrenamiento, municiones, alimentación y otras necesidades*”. Waldman, Matt: “The Sun in the Sky: The relationship between Pakistan’s ISI and Afghan insurgents”, *Crisis States Research Centre*, 2010. Disponible en: <http://www.crisisstates.com/download/dp/DP%2018.pdf>.

²⁰ La organización Al-Qaeda y sus filiales y una parte de la resistencia sunnita en Irak son las únicas que revisten la tipología clásica de una organización terrorista clandestina; las otras organizaciones acusadas de realizar actividades terroristas (Hezbollah, Hamás, talibanes y otras organizaciones de la oposición iraquí) son organizaciones de corte y equipamiento militar que actúan abiertamente en sus zonas de influencia, realizan desfiles y operaciones militares y, en ciertos casos, participan en las elecciones y gobiernos locales. En otros países existen también organizaciones terroristas (como en Indonesia, Sri Lanka, España o Colombia), pero no constituyen el núcleo de la amenaza definida por la Administración Bush (h).

comunidad internacional; su rol eventual en la obtención de ADM por parte de las redes terroristas quedó también desvirtuado *a posteriori* al no encontrarse en Irak los arsenales ilegales alegados o sospechados: todas estas circunstancias confirmaron el *carácter preventivo de esta intervención armada* y, por lo tanto, su ilegalidad.