

La “doctrina Bush (h)”: amenazas y respuestas

Cuando analizamos los argumentos de la “doctrina Bush (h)” desde el punto de vista de las amenazas, que pueden verse en el Cuadro 12¹ constituyendo el paradigma de la intervención preventiva, observamos un aumento de la legalidad de las respuestas armadas en función del tiempo de ocurrencia de la amenaza y de su naturaleza². Sobre la legalidad de la respuesta cuando un ataque militar por parte de un Estado ya se ha consumado, existe un consenso sobre su legalidad. Las diferencias aparecen a partir de la respuesta armada frente a las amenazas inminentes (que corresponde a la legítima defensa precautoria): su legalidad ha sido controvertida desde la entrada en vigor de la Carta hasta ahora³, pero la doctrina de la Administración estadounidense sostuvo -como puede verse en el (Cuadro 11)-, que:

a). la “doctrina de la acumulación de eventos” aplicada a las acciones de las redes terroristas globales que se repiten en el tiempo debía considerarse una variante de la legítima defensa (y no de la legítima defensa precautoria), derivando de ella su legalidad indiscutida; se siguió así la posición histórica israelí en defensa de sus intervenciones antiterroristas.

b). la “doctrina de la interceptación” aplicada a la utilización de la fuerza armada para evitar las acciones de las redes delictivas internacionales, en particular aquellas dirigidas a facilitar la obtención ilegal de ADM y favorecer las acciones del terrorismo internacional, considerada ilegal en cuanto supone la violación de la soberanía de terceros Estados, encontraba la justificación de su legalidad ante la inacción de los Estados fallidos y los regímenes hostiles, es decir, del incumplimiento (involuntario o voluntario, respectivamente) por parte de esos Estados de sus obligaciones internacionales. La ilegalidad de estas acciones u omisiones se ve reforzada por el rol “legislador” del Consejo de Seguridad.

c). la “doctrina de la anticipación” aplicada a evitar la obtención ilegal de armas de destrucción en masa y neutralizar las amenazas provenientes de las acciones y omisiones de los regímenes hostiles y los Estados fallidos, -considerada actualmente mayoritariamente como ilegal- justificaba, en ciertos casos, la utilización de la fuerza armada y, por ende, su legalidad.

¹ Para el desarrollo de los tres primeros paradigmas, véase el Cuadro 1 en el Capítulo I.

² Como se ha visto, la justificación de la doctrina radica en que la combinación de la ideología (radicalismo y régimen político) y la gran capacidad destructiva de las armas actuales obligan a “anticipar” la respuesta. “En el siglo XX nosotros, todos los que estamos aquí, estábamos tratando, en su mayor parte, con armas convencionales que podían matar cientos o miles de personas. Si calculábamos mal –o subestimábamos o ignorábamos una amenaza – se podía absorber un ataque, recobrar, tomar profundo aliento, movilizar e ir y derrotar al atacante. En el siglo XXI, ése no es el caso; el costo de subestimar la amenaza es impensable”. Rumsfeld, Donald: “Address to the Munich Conference on European Security Policy in Munich, Germany”, February 08, 2003, United States Department of Defense News Transcript.

³ En el Cuadro 2, del Capítulo II, puede observarse la diferente legalidad de cada una de las cinco variantes de la legítima defensa precautoria: legales la “fórmula de Webster” y la “doctrina de la interceptación”; controvertida la “doctrina de la anticipación” y mayoritariamente ilegales la “fórmula del período clásico” y la “doctrina de la acumulación de eventos”.

d). la “*doctrina de la prevención*”, que corresponde a la intervención preventiva, se aplicaba en caso de intervenciones armadas contra regímenes autoritarios que, por diversas razones, creaban condiciones para el desarrollo de ideas antioccidentales en su sociedad, favoreciendo el radicalismo político en el que reclutaría sus adeptos el terrorismo internacional. La intervención armada estaba dirigida a instaurar un sistema democrático que aumentara la participación política, redujera las tendencias extremistas y relanzara el crecimiento económico, mejorando la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores más pobres de la población y favoreciendo la circulación de ideas prooccidentales: se trata del razonamiento encadenado de hipótesis futuras para enfrentar amenazas difusas que se contrarrestan a largo plazo, que es propio de la prevención. El carácter preventivo de este tipo de intervenciones surgía también del hecho de que el régimen autoritario, *per se*, no había cometido ninguna acción u omisión que pudiese asimilarse a un ataque o una amenaza de ataque armado (caso en el que entraría en la categoría de “régimen hostil”), sino que la amenaza provendría de su propia naturaleza y sus políticas internas, aún cuando el régimen fuera un aliado político del país que alega la amenaza.

La única intervención armada para un cambio de régimen llevada a cabo por la Administración Bush (h) [Irak (2003)], si bien estaba dirigida contra un régimen “hostil” (y no “autoritario” en sentido estricto) contenía, como se ha visto, argumentos preventivos propios de esta variante.

Los requisitos para la legalidad de estas respuestas son los generales del uso de la fuerza (*necesidad y proporcionalidad*⁴) y que *no constituya un pretexto para consumir una agresión*⁵.

Si consideramos el paradigma de la intervención preventiva en función de las once amenazas identificadas en el Cuadro 12, observamos que la ilegalidad absoluta de las respuestas armadas ha desaparecido, aumentando fuertemente la legalidad de su uso:

- a) *seis nuevas respuestas armadas son consideradas “legales”, frente al paradigma actual*⁶: dos pertenecen a amenazas a la soberanía estatal: el *ataque a nacionales en el extranjero* y el *ataque al sistema político*; uno a los derechos humanos: los *regímenes hostiles* y los *Estados fallidos* y tres a las amenazas globales: las *redes delictivas internacionales*, el *terrorismo internacional* y la *obtención ilegal de ADM*.
- b) *cuatro respuestas armadas pasan a ser consideradas como “mayoritariamente legales”*: las *inminentes* (que corresponden a la legítima defensa precautoria),

⁴ La Administración recuperó el argumento ya desarrollado por O’Brien de que la proporcionalidad frente a un ataque terrorista no puede medirse sólo en términos del número de víctimas que generan los atentados, porque el objetivo último del terrorismo no es el de causar víctimas sino la coerción política: «*La proporcionalidad no debe ser medida simplemente por el número de víctimas de cada lado, porque el impacto del terrorismo va mucho más allá de número concreto de víctimas que causa. Esta es la genialidad del terrorismo como medio de coerción*». O’Brien, William: “Reprisals, Deterrence and Self-Defense in Counterterrorism Operations”, *VJIL*, Winter 1990.

⁵ La cuestión es desarrollada un poco más adelante en este capítulo.

⁶ El paradigma “actual” es el que emergió con el fin de la Guerra Fría.

actualmente controvertidas; los crímenes contra la Humanidad y la violación de libertades esenciales, actualmente consideradas mayoritariamente como ilegales y las amenazas eventuales, propias de la intervención preventiva, que se convierten en mayoritariamente legales.

En el Cuadro 13 se resume la evolución del paradigma de la legalidad del tipo de respuesta a las amenazas⁷; podemos así observar la misma tendencia hacia la legalidad de las respuestas armadas que se constataba a nivel de las amenazas:

- a) desaparece la única respuesta absolutamente ilegal del paradigma de la post Guerra Fría, constituida por la *intervención preventiva*.
- b) Tres respuestas consideradas actualmente mayoritariamente como ilegales progresan también en esa dirección: la *ejecución unilateral de las decisiones del Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII* que, como se ha visto en la argumentación a propósito de Irak (2003), se considera legal; y las *intervenciones armada y humanitaria*, que pasan a ser consideradas como legales en la mayoría de los casos.
- c) Dos respuestas armadas cuya legalidad es actualmente controvertida también ganan en legalidad: las *represalias armadas*, que son ahora consideradas un instrumento legal para enfrentar las nuevas amenazas y la *legítima defensa precautoria*, que, como hemos visto, es reivindicada como legal en la mayor parte de sus variantes⁸.

En la relación entre amenazas y respuestas, el Consejo de Seguridad ha asumido un rol legitimador indirecto de la ejecución unilateral de las decisiones adoptadas en virtud del Capítulo VII, porque al ejercer funciones ampliadas de legislador, brinda una mayor objetividad al incumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de amenazas globales. Este rol, como hemos visto en el Capítulo III a propósito del régimen sirio y en el Capítulo IV respecto de Libia, Corea del Norte e Irán, va avanzando también hacia el régimen político. Una vez que el Consejo de Seguridad ha establecido que existe un incumplimiento de una de sus decisiones, se espera que la ejecución unilateral por la vía de la intervención armada obtenga una mayor legitimidad política⁹.

⁷ En la confección del cuadro se han tomado las respuestas más relevantes para estas conclusiones. La panoplia de respuestas puede verse en el Cuadro 5, y ha sido desarrollada en los Capítulos IV y V.

⁸ Tams, Christian J.: "The Use of Force Against Terrorists", EJIL, Vol. 20, Num. 2, 2009, pág. 18, considera que la creciente legalidad de la legítima defensa precautoria, por la vía de la aceptación de la variante de la acumulación de eventos, es el precio que se ha pagado para mantener en la ilegalidad la intervención preventiva.

⁹ Bruno Simma consideró, en su Opinión Separada en el Caso de las Plataformas Iraníes (2003) que asistimos a un proceso de creciente legitimidad del uso de la fuerza. Para Kritsiotis, Dino: "Close Encounters of a Sovereign Kind", EJIL, Vol. 20, Num. 2, 2009, esa legitimidad se extiende también a la amenaza del uso de la fuerza. Tams, Christian J.: "The Use of Force Against Terrorists", EJIL, Vol. 20, Num. 2, 2009, afirma que el aumento de legalidad comprende también el uso de la fuerza contra bases terroristas en el extranjero, como lo probarían la aceptación de las intervenciones turcas contra bases del PKK en Irak de Febrero de 2008, y las declaraciones rusa y australiana de que responderían para evitar nuevos atentados contra sus nacionales en el exterior, luego de que esos países fueran víctimas de atentados.