



# Documento de Investigación

## 03/2022

---

**Narrativas, institucionalidad internacional y uso de la fuerza en la política exterior de Estados Unidos después de la Guerra Fría**

-

*Narratives, international institutions and use of force in US foreign policy after the Cold War*

---

Organismo solicitante del estudio:  
Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

**Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional  
(CESEDEN)**



Trabajo maquetado, en mayo de 2022, por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

---

NOTA: Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad del autor, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del Ministerio de Defensa, del CESEDEN o del IEIEE.

---

## Índice

### **Narrativas, institucionalidad internacional y uso de la fuerza en la política exterior de Estados Unidos después de la Guerra Fría**

#### *Narratives, international institutions and use of force in US foreign policy after the Cold War*

I. Introducción	7
II. El fin de la Guerra Fría, la guerra del Golfo y el «globalismo» de George H. Bush y William Clinton	8
III. George W. Bush en la reformulación de una «gran estrategia de transformación» para la política exterior	12
V. Donald Trump y el «orden internacional liberal»: rupturas y continuidades en el orden jurídico internacional	23
VI. La Administración de Joe Biden: entre un «internacionalismo liberal» moderado y la continuidad en la política exterior de su predecesor	27
VII. Conclusiones	31



## **Narrativas, institucionalidad internacional y uso de la fuerza en la política exterior de Estados Unidos después de la Guerra Fría**

*Harold Bertot Triana*  
*Universidad Rey Juan Carlos*  
*Programa de Doctorado*

### **Resumen:**

El presente trabajo se plantea como problema fundamental el análisis de la política exterior de Estados Unidos después de la Guerra Fría, de su narrativa y su impacto en la institucionalidad internacional y en los componentes normativos que perfilan el uso de la fuerza en las relaciones internacionales hasta la actualidad. Para ello, aborda la política exterior de los diferentes gobiernos de Estados Unidos después de la Guerra Fría y su impacto en la institucionalidad internacional, así como la elaboración de los argumentos justificativos que pretendieron legitimar estas políticas en el marco del derecho internacional en relación con el empleo de la fuerza.

### **Palabras clave:**

Estados Unidos, narrativas, institucionalidad internacional, política exterior, uso de la fuerza, legítima defensa.

*Narratives, international institutions and use of force in US foreign policy after the Cold War*

***Abstract:***

*The present work establishes as a fundamental problem the analysis of the foreign policy of the United States after the cold war, its narrative and its impact on international institutions and on the normative components that outline the use of force in international relations up to the present. To this end, it addresses the relationship of the foreign policy of the different governments of the United States after the end of the Cold War and the impact that this had on international institutions, as well as the elaboration of the justificatory arguments that sought to legitimize their policies in the framework international law regarding the use of force.*

***Keywords:***

*United States, narratives, international institutions, foreign policy, use of force, legitimate defense.*

## I. Introducción

El hegemonismo de Estados Unidos en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial marcó de manera decisiva los límites, interpretaciones y fisonomía de varias instituciones de derecho internacional público. No pocos conceptos y categorías de este ordenamiento jurídico —y la determinación de los temas prioritarios en la agenda de instituciones internacionales— han tenido una impronta marcada por la política exterior estadounidense, con su posición privilegiada desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Diferentes estudios se han referido a la influencia de Estados Unidos en la formación y el progreso del derecho internacional público que hoy existe, en temas tales como el uso de la fuerza, el derecho internacional consuetudinario o el derecho de tratados, entre otros<sup>1</sup>.

Cuando la disputa geopolítica pasó a un plano multilateral más extendido con la pujanza de China y Rusia, se compartió el mayor peso en el desarrollo y vigencia del derecho internacional, y las instituciones internacionales diversificaron en su funcionamiento la preponderancia de las lógicas e intereses políticos de estas potencias. La práctica de estos grandes Estados —y con mucho más peso la práctica de Estados Unidos, por su rol en Occidente y por su trascendencia en el perfilado y deslinde de los contornos del derecho internacional— es en muchos casos la evidencia con más recorrido en la doctrina y en la práctica de órganos internacionales para afirmar la formación de obligaciones internacionales, en la determinación del alcance y el sentido de algunas instituciones consagradas en la Carta de las Naciones Unidas (como la legítima defensa, por ejemplo), entre tantas otras. En los contornos de una pretendida comunidad internacional regida por los principios de soberanía e igualdad entre los Estados, las asimetrías económicas y militares, *inter alia*, marcan los verdaderos límites y alcance de estos principios.

De este modo, los lineamientos de la política exterior de Estados Unidos han sido vitales en los perfiles del orden jurídico internacional vigente en su dimensión institucional y en los aspectos vinculados con el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Como potencia hegemónica durante la Posguerra Fría, tuvo un papel destacado en los nuevos roles asumidos por la institucionalidad internacional y en la búsqueda de nuevos y cuestionables argumentos justificativos de su política exterior en el marco del derecho internacional, que han sido utilizados indistintamente y con variados matices bajo las Administraciones de William Clinton, George W. Bush, Barack Obama, Donald Trump y Joseph Biden.

---

<sup>1</sup> Cfr. Byers, Michael y Nolte, Georg (eds.). *United States Hegemony and the Foundations of International Law*. Cambridge, Nueva York, 2003. Simpson, Gerry. *Great Powers and Outlaw States Unequal Sovereigns in the International Legal Order*. Cambridge, Nueva York, 2004. Rees, Morgan T. *Ideas and the Use of Force in American Foreign Policy, Presidential Decision-Making in a Post-Cold War World*. Bristol University Press, 2022.

## II. El fin de la Guerra Fría, la guerra del Golfo y el «globalismo» de George H. Bush y William Clinton

La guerra del golfo Pérsico a principios de 1991 y el derrumbe de la Unión Soviética a finales de ese año fueron eventos decisivos en la reorientación de las proyecciones internacionales en la órbita de la política exterior de Estados Unidos. Durante la Administración de George Bush, estos hechos motivaron la definición de una proyección estratégica conocida como «globalismo de la Posguerra Fría», con rasgos de «internacionalismo liberal» y que giraba en torno a la seguridad colectiva, la democracia, los derechos humanos, la multilateralidad en la acción exterior, etcétera<sup>2</sup>. Distintas estrategias de política exterior construidas en torno al concepto de «contención del comunismo»<sup>3</sup> cedieron ante la necesidad de definir nuevas prioridades e intereses estratégicos. Con ello, en el marco de un «nuevo orden» tutelado por Estados Unidos, se presentó también la oportunidad de reformular las funciones de los órganos de política exterior y de los propios órganos u organismos internacionales.

Este proceso fue acompañado de nuevas narrativas para legitimar el curso de las acciones en política exterior ante un escenario marcado por el unilateralismo. Samuel Huntington apeló al ámbito «cultural» y «civilizatorio» en la explicación de las nuevas amenazas<sup>4</sup>, mientras que el «terrorismo» se puede ubicar en el período de la Administración de William Clinton como una de las principales amenazas transnacionales<sup>5</sup>. A finales de esta década, el antiguo asesor para la seguridad nacional Zbigniew Brzezinski indicaba en su libro *El gran tablero mundial* la importancia geopolítica de la zona euroasiática para los intereses de Estados Unidos en el nuevo contexto internacional. Según su criterio, «la cuestión de cómo deben enfrentarse unos Estados Unidos con compromisos globales a las complejas relaciones de poder euroasiáticas —y particularmente si ello impide la emergencia de una potencia euroasiática dominante y antagónica— sigue siendo fundamental en términos de la capacidad estadounidense de ejercer la primacía global». Por tal razón, era imperativo de la política exterior estadounidense «seguir ocupándose de la dimensión geopolítica y emplear su influencia en Eurasia para crear un equilibrio continental estable en el

<sup>2</sup> González Gómez, Roberto. *Estados Unidos: doctrinas de la Guerra Fría, 1947-1991*. Centro de Estudios martianos, La Habana, 2003, pp. 234-235.

<sup>3</sup> Meiertöns, Heiko. *The Doctrine of US Security Policy. An evaluation under International Law*. Cambridge University Press, 2010, pp. 172 y ss. BUZON, Barry y LENE, Hansen. *The evolution of International Security Studies*. Cambridge University Press, 2009, pp. 159 y ss.

<sup>4</sup> Huntington, Samuel P. *The clash of civilizations and the remaking of world order*. Simon & Schuster, 2011.

<sup>5</sup> THE WHITE HOUSE. *A National Security Strategy for a New Century*. Diciembre de 1999. Disponible en: <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss1999.pdf?ver=SL0909OTm5lAhoLQWBrRHw%3d%3d>

que los Estados Unidos ejerzan las funciones de árbitro político»<sup>6</sup>.

En el plano de la institucionalidad internacional, el estancamiento de órganos como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas durante la Guerra Fría tuvo un nuevo impulso con el conflicto entre Irak y Kuwait, que se desarrolló entre 1990 y 1991<sup>7</sup>. Bajo el liderazgo de Estados Unidos y con una Unión Soviética en franco debilitamiento, comenzaron a definirse nuevas funciones para este órgano. La autorización del uso de la fuerza<sup>8</sup> se acompañó de una interpretación extensa de las facultades del Consejo de Seguridad —en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas— para pronunciarse sobre demarcación de fronteras, desarme, mecanismos institucionales en materia de reparación, etcétera<sup>9</sup>.

Los resultados y la dinámica de esta guerra del Golfo fueron un espaldarazo para la visión sobre un «nuevo orden» del Gobierno de Bush. El diseño y la redefinición de la política exterior partieron de la primacía de Estados Unidos como actor en las relaciones y de la ausencia de su antiguo rival geopolítico. Esto impuso la formulación de «nuevas hipótesis de conflicto», de concepciones estratégicas sobre «nuevos peligros para la estabilidad global» y de enfoques que ponderaron actuar de «forma unilateral o en un marco multilateral, dentro de un esquema de guerra de mediana intensidad»<sup>10</sup>. Para algunos estudiosos de la época fue un escenario propicio para una suerte de «nuevo intervencionismo» enfocado en el tercer mundo, que se identificó con una «cruzada del internacionalismo liberal»<sup>11</sup>.

Bajo la Administración del demócrata William Clinton, esta nueva apuesta estratégica se desarrolló en medio de grandes debates sobre los nuevos desafíos y retos para los Estados Unidos en la Posguerra Fría<sup>12</sup>. La Estrategia de Seguridad Nacional se decantó por relacionar seguridad, prosperidad económica y promoción de la

<sup>6</sup> Brzezinski, Zbigniew. *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos*, Paidós, Barcelona / Buenos Aires / México, 1998, p. 11.

<sup>7</sup> Cfr. las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU n.o 660 de 1990, n.o 661 de 1990, n.o 662 de 1990, n.o 665 de 1990 y n.o 678 de 1990.

<sup>8</sup> La Resolución 678, de noviembre de 1990, permitió el uso de la fuerza bajo la fórmula de la autorización de la utilización de «todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la resolución 660 (1990) y todas las resoluciones pertinentes aprobadas posteriormente y para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región».

<sup>9</sup> Cfr. Resolución 687 de 1990 del Consejo de Seguridad. Cockayne, James y Malone, David M. «The Security Council and the 1991 and 2003 Wars in Iraq», en Lowe, Vaughan *et al.* (eds.), *The United Nations Security Council and War, The Evolution of Thought and Practice since 1945*. Oxford University Press, 2008, p. 388.

<sup>10</sup> González Gómez, Roberto. *Op. cit.*, p. 236.

<sup>11</sup> Cfr. Stedman, Stephen John. «The new interventionists», *Foreign Affairs*. 1993, pp. 1-2.

<sup>12</sup> THE WHITE HOUSE. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Julio de 1994, p. i.

democracia<sup>13</sup>. Para el sostenimiento de la estabilidad regional en el mundo, y con ello de la seguridad nacional de Estados Unidos, la propia Administración consideró en 1994 que las operaciones de mantenimiento de la paz eran un componente importante de su estrategia<sup>14</sup>. Este redimensionamiento y búsqueda de nuevos derroteros tendrían su traducción en la «agenda normativa» del Consejo de Seguridad y en el resto de los órganos de las Naciones Unidas, al colocarse como prioritarios temas tales como la intervención humanitaria, el mantenimiento y construcción de la paz, los derechos humanos, la democratización y la buena gobernanza de las instituciones de las Naciones Unidas<sup>15</sup>.

En este sentido, desde 1989 se había concebido la idea de las operaciones de mantenimiento de la paz de segunda generación. Con una ampliación de sus funciones, bajo las nuevas orientaciones de la política exterior estadounidense definidas por la Administración Clinton, recibirían un impulso decisivo. Ello se reflejó con la actuación de las Naciones Unidas en los casos, *inter alia*, de Angola (1991-1995), Ruanda-Uganda (1993-1994), Ruanda (1993-1996), territorios de la antigua Yugoslavia pertenecientes a Bosnia y Herzegovina, Croacia, Macedonia y otros (1992-1995), Camboya (1991-1992), El Salvador (1991-1995), Centroamérica (1989-1992), Haití (1993-1996), Liberia (1993-1997), Mozambique (1992-1994) y Somalia (1992-1993). Entre las particularidades de esta «nueva generación» de operaciones de mantenimiento de la paz destacarían: 1) La intervención en un Estado estaba precedida, en algunos casos, por presiones para consentir el ejercicio de estas operaciones, como en el caso de Timor Oriental<sup>16</sup>; 2) Las funciones se extendieron a la construcción o consolidación de la paz y la asistencia humanitaria, y no solo al monitoreo del cese al fuego y la retirada de tropas<sup>17</sup>; 3) Una cierta regionalización en la realización de las operaciones de paz, conforme al capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. i-ii.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>15</sup> *Cfr.* Johnstone, Ian. «US-Un Relations after Iraq: The End of the World (Order) As We Know it?», *Ejil*, n.º 15, 2004, p. 821.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 823.

<sup>17</sup> *Idem.* Higgins, Rosalyn. «Second-Generation Peacekeeping», *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, vol. 85, 1995, p. 276. Díaz Barrado, Cástor Miguel (Dir.), *Misiones Internacionales de Paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, pp. 114 y ss.

<sup>18</sup> Higgins, Rosalyn. *Op. cit.*, p. 276.

En el escenario de la guerra del Golfo se promovieron acciones de intervención humanitaria<sup>19</sup>, que tendrían ejemplos notables a lo largo de la década de los noventa. Con la autorización del Consejo de Seguridad, se realizaron operaciones de paz en Somalia (1992) y en Haití (1994) motivadas por razones humanitarias. Al margen de la Carta de las Naciones Unidas, Estados Unidos y varios países de la OTAN se enrolaron en una intervención humanitaria con uso de la fuerza sin autorización del Consejo de Seguridad en el caso de Kosovo<sup>20</sup>. Otros ejemplos, como Bosnia, Ruanda, Albania, Timor Oriental y Sierra Leona —cuyas operaciones militares algunos autores no enmarcan en supuestos de intervención humanitaria al mediar el consentimiento de los Gobiernos de estos respectivos Estados para su realización— también se justificaron por causas humanitarias<sup>21</sup>.

En este período el Consejo de Seguridad relacionó acciones terroristas con el concepto de «amenaza a la paz y seguridad internacionales» del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En el caso Lockerbie, el Consejo de Seguridad adoptó sanciones contra Libia cuando el país se negó a entregar a personas vinculadas con la acción terrorista contra el avión de la Pan Am del 22 de diciembre de 1988<sup>22</sup>. En igual sentido, la Resolución 1044 de 1996, concerniente al intento de asesinato en Adís Abeba del presidente egipcio Hosni Mubarak, relacionó la «tentativa de asesinato terrorista» con la necesidad de supresión del terrorismo internacional para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. En esta orden se instó al Gobierno de Sudán a «extraditar a Etiopía para su enjuiciamiento a los tres sospechosos refugiados en el Sudán y buscados en relación con la tentativa de asesinato, con arreglo a lo dispuesto en el Tratado de Extradición de 1964 entre Etiopía y el Sudán»<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Por primera vez, con la Resolución 688 (1991), el Consejo de Seguridad, en el conflicto entre el Gobierno iraquí y los grupos rebeldes de kurdos y chiitas y el consiguiente éxodo hacia las fronteras con Irán, Siria, y Turquía, exigió al Gobierno de Irak que, «a fin de contribuir a eliminar la amenaza a la paz y la seguridad internacionales en la región, ponga fin inmediatamente a esos actos de represión, y expresa la esperanza en el mismo contexto de que se entable un diálogo abierto con miras a garantizar que se respeten los derechos humanos y políticos de todos los ciudadanos iraquíes». Y pidió al secretario general «que utilice todos los recursos a su disposición, incluidos los de los organismos especializados pertinentes de las Naciones Unidas, para atender urgentemente a las necesidades críticas de los refugiados y de la población iraquí desplazada» (Cfr. Resolución 688 de 1991 del Consejo de Seguridad. WELSH, Jennifer M. «The Security Council and Humanitarian Intervention», en LOWE, Vaughan *et al.* [eds], *The United Nations Security Council and War, The Evolution of Thought and Practice since 1945*. Oxford University Press, 2008, pp. 535-562).

<sup>20</sup> Brownlie, Ian. «International Law and the Use of Force by States Revisited», *The Australian Year Book of International Law Online*, vol. 21. 2001, pp. 21-37.

<sup>21</sup> Adam, Roberts. «The So-called “Right” of Humanitarian Intervention», *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 3. 2000, p. 17.

<sup>22</sup> De Wet, Erika. *The Chapter VII Powers of The United Nations Security Council*. Hart Publishing, Oxford / Portland (Oregón). 2004, p. 167.

<sup>23</sup> CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. S/RES/1044(1996). 31 de enero de 1996. DE WET, Erika. *Op. cit.*, pp. 168-169.

En el período del presidente Clinton el combate contra acciones terroristas se realizó mediante el uso de la fuerza en varias ocasiones. Sin autorización del Consejo de Seguridad y con la invocación de actuar en legítima defensa, Estados Unidos bombardeó en 1998 campos de entrenamiento en Afganistán y una planta farmacéutica en Sudán, después de los atentados con bombas contra las embajadas estadounidenses de Nairobi, Kenia y Dar es-Salam (Tanzania). El Consejo de Seguridad, mediante la Resolución 1267 de octubre de 1999, consideró el incumplimiento de la obligación de los talibanes de abstenerse de «dar santuario y adiestrar a terroristas internacionales y sus organizaciones, y que todas las facciones afganas cooperen con los esfuerzos para enjuiciar a los inculpados de actos de terrorismo», como exigía la Resolución 1214 de 1998<sup>24</sup>, como «una amenaza para la paz y la seguridad internacionales»<sup>25</sup>.

### III. George W. Bush en la reformulación de una «gran estrategia de transformación» para la política exterior

La etapa que marcaron los ocho años de la Administración de George W. Bush dejó un saldo muy negativo en la credibilidad y confianza de las instituciones de las Naciones Unidas. La conducción y diseño de la política exterior en torno a la lucha contra el terrorismo se potenció a niveles máximos. En un mundo marcado todavía por la unipolaridad, aunque con elementos de transición hacia la multipolaridad, la apuesta por una «guerra global contra el terrorismo» se tradujo en prácticas unilaterales, políticas de poder duro (*hard power*) y una narrativa que vinculó de modo muy estrecho la amenaza terrorista con una división absoluta del mundo entre Estados amigos y Estados enemigos. De hecho, las respuestas a eventos como el ataque terrorista del 11 de Septiembre han sido interpretadas por algunos como «parte de una narrativa más larga posterior a la Guerra Fría»<sup>26</sup>.

Desde el punto de vista del derecho internacional, en los primeros años se impidió la aplicación en Estados Unidos del Protocolo de Kioto y de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar<sup>27</sup>. Entre las medidas más criticadas, como ha indicado Curtis Bradley, estuvieron: la retirada en 2005 del Tratado sobre Misiles Antibalísticos, firmado con Rusia en 2001 y hecho efectivo en 2002, y del Protocolo Opcional de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares; la no consideración

<sup>24</sup> CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. S/RES/1214(1998). 8 de diciembre de 1998.

<sup>25</sup> CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. S/RES/1267(1999). 15 de octubre de 1999.

<sup>26</sup> Lynch, Timothy J. *In the Shadow of the Cold War, American Foreign Policy from George Bush Sr. to Donald Trump*. Cambridge University Press, 2020, p. 9.

<sup>27</sup> Cfr. Murphy, Sean D. *United States Practice in International Law. Volume 2: 2002-2004*. Cambridge University Press, 2005, p. 1.

de los presuntos terroristas detenidos en Guantánamo como prisioneros de guerra conforme a la Tercera Convención de Ginebra; el anuncio de una doctrina militar para usar la fuerza no conforme con el derecho de legítima defensa en el orden internacional (*military preemption doctrine*) y el rechazó a ser parte del Estatuto de la Corte Penal Internacional, cuando el 6 de mayo de 2002 se comunicó al secretario general de las Naciones Unidas, depositario del Tratado, que el país no formaría parte de él<sup>28</sup>. En el marco de la lucha contra el terrorismo internacional una de las situaciones más preocupantes para la comunidad internacional consistió, en efecto, en la no aplicación del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos a los detenidos por Estados Unidos en la estación naval de Guantánamo en Cuba<sup>29</sup>.

Sin embargo, el mismo autor considera aciertos en la práctica de esta Administración de conformidad con el derecho internacional: las acciones para el cumplimiento por parte de varios Estados del Tratado de No Proliferación Nuclear, la renuncia de Libia a su programa nuclear, la respuesta del Consejo de Seguridad a la cuestión nuclear de Corea del Norte e Irán, la puesta en marcha de la «Alianza mundial contra la proliferación de armas y materiales de destrucción masiva» y el progreso en las materias de contraterrorismo y de derecho internacional penal —con un momento significativo en el establecimiento de un Comité contra el Terrorismo por parte del Consejo de Seguridad—, entre otros ejemplos<sup>30</sup>. En igual sentido, en 2002, Estados Unidos depositó los instrumentos de ratificación de dos protocolos de la Convención sobre los Derechos del Niño, el «Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados» y el «Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía»<sup>31</sup>.

Los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos fueron uno de los eventos que más influyeron en la normativa y el funcionamiento de las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo internacional. Del mismo modo, derivaron en una práctica del uso de la fuerza con profundas implicaciones en la invocación de la legítima defensa. La acción armada contra Afganistán en 2001 bajo este supuesto, ante un ataque terrorista, fue decisiva en la consolidación de prácticas estatales que hoy reconocen su posible utilización en situaciones entonces discutidas<sup>32</sup>: la reacción

<sup>28</sup> Cfr. Bradley, Curtis A. «The Bush Administration and International Law: Too much lawyering and too little diplomacy», *Duke Journal of Constitutional Law & Public Policy*, vol. 4, n.º 57. 2009, pp. 57-58. MURPHY, Sean D. *United States Practice in International Law. Volume I: 1999-2001*. Cambridge University Press, 2002. Murphy, Sean D. *Op. cit.*, 2005.

<sup>29</sup> Cfr. Castillo Daudí, Mireya. «Los campos de detención de la base naval de Guantánamo: aspectos de derecho internacional humanitario», *Revista Española de Derecho Internacional*. Enero-junio de 2014, pp. 159-179.

<sup>30</sup> Bradley, Curtis A. *Op. cit.*, pp. 58-59.

<sup>31</sup> Murphy, Sean D. *Op. cit.*, 2005, pp. 192 y ss.

<sup>32</sup> Han sido varias las objeciones desde el derecho internacional para entender estas acciones

en legítima defensa frente a ataques de actores no estatales<sup>33</sup> y una lectura mucho más laxa sobre cuándo es posible invocar esta figura<sup>34</sup>. En este último caso, la posibilidad de una legítima defensa preventiva no se asumió en la narrativa posterior de los Estados Unidos y del resto de los Estados —aunque en la práctica no dejó de estar presente—, y se trató de aligerar con una relativización del requisito de inminencia en la invocación de la legítima defensa.

Después de los actos terroristas del 11 de Septiembre, la Administración de George W. Bush, en efecto, promulgó en 2002 una nueva Estrategia de Seguridad Nacional que, en palabras de John Lewis Gaddis, representó el cambio más radical en la gran estrategia de Estados Unidos desde el comienzo de la Guerra Fría<sup>35</sup>. En esta sostuvo que:

«Durante siglos, el derecho internacional reconoció que las naciones no necesitan sufrir un ataque antes de que puedan actuar legalmente para defenderse de las fuerzas que presentan un peligro inminente de ataque. Los académicos y los juristas de derecho internacional a menudo condicionaron la legitimidad de la anticipación a la existencia de una amenaza inminente, con mayor frecuencia una movilización visible de ejércitos, armadas y fuerzas aéreas que se preparan para atacar».

Por tal razón, se argumentó que se debía adaptar «el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy»<sup>36</sup>.

Esta práctica de Estados Unidos para justificar el uso de la fuerza con base en la legítima defensa preventiva (Bush) o ante ataques inminentes encontró distintas respuestas en la comunidad internacional. El *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, desafíos y el cambio* de 2004, encargado por el secretario general de las Naciones Unidas en 2003, pese a estimar «restrictivo» el texto del artículo 51 de la

---

unilaterales de Estados Unidos como legítima defensa. Para entender cabalmente estos argumentos, *cfr.* Gutiérrez Espada, Cesáreo. «¿No cesaréis de citarnos leyes viendo que ceñimos espada? (A propósito del 11-S)», *Anuario Español de Derecho Internacional*, n.o 17. 2001, pp. 25-38.

<sup>33</sup> Tladi, D. «The Extraterritorial Use of Force against Non-State Actors», *RCADI*, vol. 418. 2021, pp. 225-360.

<sup>34</sup> *Cfr.* Clark Arend, Anthony. «International Law and the Preemptive Use of Military Force», *The Washington Quarterly*. Primavera de 2003, p. 91.

<sup>35</sup> Gaddis, John Lewis. «A Grand Strategy of Transformation», *Foreign Policy*, n.o 133. Noviembre-diciembre de 2002, pp. 50-57.

<sup>36</sup> «For centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack. Legal scholars and international jurists often conditioned the legitimacy of preemption on the existence of an imminent threat—most often a visible mobilization of armies, navies, and air forces preparing to attack [...] the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries» (THE WHITE HOUSE. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, septiembre de 2002, p. 15). (La traducción es del autor).

Carta de las Naciones Unidas, consideró «un principio de derecho internacional bien establecido [que] el Estado amenazado puede recurrir a la acción militar siempre que la amenaza de agresión sea inminente, no haya otro medio de impedirla y la acción sea proporcional»<sup>37</sup>. Sin embargo, para aquellos casos en que «la amenaza no es inminente pero se puede aducir que es real como ocurriría, por ejemplo, con la adquisición, con un propósito presuntamente hostil, de la capacidad necesaria para fabricar armas nucleares», es decir, para «prevenir una amenaza que no sea inminente ni próxima», el informe no tiene el mismo criterio. En este sentido se consideró que «si existen buenos argumentos para una acción militar preventiva y buenas pruebas que los corroboren hay que presentarlos al Consejo de Seguridad, que puede autorizar esa acción si decide hacerlo»<sup>38</sup>.

Este mismo criterio es rastreable en el informe del secretario general de 2005 titulado *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, en «seguimiento a los resultados» de la Cumbre del Milenio de 2000. Al abordar la cuestión del uso de la fuerza, consideró que «las amenazas inminentes están plenamente previstas en el artículo 51, que salvaguarda el derecho inherente de los Estados soberanos a defenderse de un ataque armado»<sup>39</sup>, pero cuando «las amenazas no son inminentes sino latentes, la Carta concede autoridad plena al Consejo de Seguridad para hacer uso de la fuerza militar, inclusive de manera preventiva, para preservar la paz y la seguridad internacionales»<sup>40</sup>. En el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, por otra parte, la cuestión referida al uso de la fuerza se limitó a expresar «la obligación de todos los Estados miembros de abstenerse en sus relaciones internacionales de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza de cualquier forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas»<sup>41</sup>.

De este modo, el debate sobre la posibilidad de actuar en legítima defensa para prevenir o ante la inminencia de ataques se movilizó en la doctrina y en la práctica siguiendo la estela de las posiciones estadounidenses adoptadas en esta época de Bush. Estados como Israel, en su Plan de Desconexión revisado del primer ministro Ariel Sharon, del 6 junio de 2004, en línea con el espíritu defendido por la Administración Bush, consideraron que: «El Estado de Israel se reserva su derecho fundamental a la legítima defensa, tanto preventiva como reactiva, incluido, cuando sea necesario, el uso de la fuerza, frente a amenazas provenientes de la Franja de Gaza»<sup>42</sup>. Por su parte,

---

<sup>37</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, desafíos y el cambio*. 2004, párr. 188.

<sup>38</sup> *Ibid.*, párr. 190.

<sup>39</sup> «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos Informe del Secretario General», A/59/2005, párr. 124.

<sup>40</sup> *Ibid.*, párr. 125.

<sup>41</sup> ONU. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, A/60/L.I, párr. 77.

<sup>42</sup> «The State of Israel reserves its fundamental right of self-defense, both preventive and reactive, including where necessary the use of force, in respect of threats emanating from the Gaza Strip».

los *Principios del derecho internacional sobre el uso de la fuerza por los Estados en legítima defensa* del Chatham House, liderado por Elizabeth Wilmshurst en octubre de 2005, enfatizaron el requisito de la inminencia en la amenaza de los ataques para reaccionar en legítima defensa<sup>43</sup>. El Instituto de Derecho Internacional, en su sesión en Santiago de Chile de 2007, aceptó también la legítima defensa frente a los ataques inminentes<sup>44</sup>.

Por otra parte, el empleo de la fuerza armada más problemático de aquel período lo constituyó la invasión y ocupación de Irak por fuerzas de la coalición (Estados Unidos, Gran Bretaña y otros), que se justificó por la existencia de armas de destrucción masiva. La interpretación de la Resolución 1441 de 2002 como una autorización para el uso de la fuerza realizada por Estados Unidos, con la oposición de Francia, China y Rusia<sup>45</sup>, sirvió de dudoso soporte jurídico a una intervención armada debatida en los contornos del unilateralismo en las relaciones internacionales y de prácticas no alineadas con el sistema de seguridad colectivo de las Naciones Unidas.

En este período, se consagró en el funcionamiento del Consejo de Seguridad una práctica con antecedentes en los hechos posteriores al uso de la fuerza por parte de la OTAN en el caso de Kosovo. Después de las intervenciones armadas en Afganistán e Irak, el Consejo de Seguridad ha respondido a las situaciones de ilegalidad internacional como si fueran resultado de acciones conformes al sistema de seguridad colectiva de la Carta: ha apoyado acuerdos de los actores involucrados una vez finalizada la acción ilícita (como el Acuerdo de Bonn de 2001 entre grupos afganos); ha autorizado la instauración de una fuerza internacional en apoyo a las autoridades establecidas tras la acción militar (establecimiento de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán, FIAS); ha permitido el empleo de la fuerza a los Estados que participaban en estas operaciones multinacionales en el cumplimiento de su misión (como en el caso de la autorización para que los Estados participantes en

---

(ESTADO DE ISRAEL. Disengagement Plan of Prime Minister Ariel Sharon—Revised. Punto 3. Disponible en: <https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2018/12/17-Disengagement-Plan-of-Prime-Minister-Ariel-Sharon.pdf>). (La traducción es del autor).

<sup>43</sup> CHATHAM HOUSE. *Principles of International Law on the Use of Force by States in Self-Defence*. Octubre de 2005. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2005-10-01-use-force-states-self-defence-wilmshurst.pdf>

<sup>44</sup> «Le droit de légitime défense de l'Etat visé prend naissance en cas d'attaque armée ("agression armée") en cours de réalisation ou manifestement imminente. Il ne peut être exercé que lorsqu'il n'existe pas d'alternative licite praticable pour empêcher, arrêter ou repousser l'attaque armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures effectives nécessaires pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales» (Roucounas, M. Emmanuel. «Problèmes actuels du recours à la force en droit international A. Légitime défense», *Problèmes actuels du recours à la force en droit international (10ème Commission)*. Institut de Droit International, Session de Santiago. 27 de octubre de 2007, párr. 3).

<sup>45</sup> *Cfr.* Weller, Marc. *Iraq and the use of force in international law*. Oxford University Press, 2010, pp. 132-188.

Afganistán «adopten todas las medidas necesarias para cumplir su mandato»<sup>46</sup> y han reconocido como «autoridad» a Estados ocupantes y han creado obligaciones para la comunidad internacional y las instituciones internacionales con respecto a situaciones generadas por acciones no conformes con el derecho internacional (como sucedió con la Resolución 1483 de 2003 del Consejo de Seguridad, *inter alia*, tras finalizar la guerra de Irak)<sup>47</sup>.

#### IV. Barack Obama y la reformulación del diseño de la política exterior, aunque con elementos de continuidad

La Administración de Barack Obama llegó al poder con la promesa de revertir las políticas de la Administración anterior. La hegemonía estadounidense, con imprescindibles elementos de dirección moral autoasignada, se vio seriamente afectada durante este período por el marcado unilateralismo de la política exterior anterior. La apuesta entonces se volcó en la cooperación internacional, la diplomacia, el multilateralismo y el poder inteligente (*smart power*)<sup>48</sup>. Sin embargo, la vuelta a esquemas multilaterales, que ponderaban el liderazgo estadounidense y la dirección político-moral del mundo por medio de las instituciones internacionales creadas con el final de la Segunda Guerra Mundial, se combinó en muchas ocasiones con prácticas unilaterales, como en los casos del uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

En términos muy críticos, varios autores se refirieron a la impronta de esta Administración en el derecho internacional. En un balance bastante ilustrativo realizado por Jack Goldsmith, se encuentran elementos de ponderación en el marco del ordenamiento jurídico internacional: entre los elementos positivos relativos a los derechos humanos, figuró declarar la protección de los detenidos en conflictos armados internacionales conforme al artículo 75 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949 y el derecho internacional consuetudinario, con la excepción del caso de los conflictos armados no internacionales, y la apuesta por una interpretación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes que permitiera su aplicación extraterritorial, con la excepción de no extenderse a las operaciones militares de Estados Unidos, entre otros casos<sup>49</sup>.

46 Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. S/RES/1386(2001). 20 de diciembre de 2001.

47 CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. S/RES/1483(2003). 22 de mayo de 2003. GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. «La “contaminación” de Naciones Unidas o las Resoluciones 1483 y 1511 (2003) del Consejo de Seguridad», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 19. 2003, pp.71-88.

48 Cfr. Hongju Koh, Harold y Zelinsky, Aaron. «Practicing International Law in the Obama Administration», *The Yale Journal of International Law Online*, vol. 35, n.º 4. Otoño de 2010, pp. 12-13.

49 Goldsmith, Jack. «The Contributions of the Obama Administration to the Practice and Theory

En materia del uso de la fuerza, la Administración Obama rebajó el tono respecto a la Administración anterior en su Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 en temas como la legítima defensa preventiva. Sin embargo, en su narrativa de seguridad, se expresaba claramente que los «Estados Unidos deben reservarse el derecho de actuar unilateralmente si es necesario para defender a nuestra nación y nuestros intereses, pero también buscaremos adherirnos a las normas que rigen el uso de la fuerza»<sup>50</sup>. En igual sentido, en su Estrategia de Seguridad Nacional de 2015, aunque existe una apuesta mayor por la multilateralidad en el uso de la fuerza, no dejó de expresarse que: «Estados Unidos utilizará la fuerza militar, unilateralmente si es necesario, cuando nuestros intereses lo exijan: cuando nuestro pueblo esté amenazado; cuando nuestro sustento está en juego; y cuando la seguridad de nuestros aliados está en peligro»<sup>51</sup>.

En cualquier caso, durante la Administración de Obama se afianzó una práctica internacional en esta materia sobre dos ideas que ya tenían antecedentes en la propia política estadounidense: el uso de la fuerza en legítima defensa más allá de los clásicos supuestos de «ataque armado», para colocar su posibilidad ante la inminencia de estos, y la puesta en práctica de la noción de la «responsabilidad de proteger» mediante el uso de la fuerza armada. Respecto al primer punto, en el final del segundo mandato de la Administración de Obama se publicó un *Informe sobre los marcos jurídicos y normativos que guían el uso de la fuerza militar de los Estados Unidos y las operaciones de seguridad nacional*, con importantes conclusiones sobre los criterios para el uso de la fuerza militar en legítima defensa durante su período. En este informe se reiteró que «un Estado puede usar la fuerza en el ejercicio de su derecho inherente a la legítima defensa no solo en respuesta a ataques armados que ya han ocurrido, sino también en respuesta a ataques inminentes antes de que ocurran»<sup>52</sup>.

Entre los factores que se han de tomar en cuenta para considerar la inminencia de un ataque, el informe ubica: «la naturaleza e inmediatez de la amenaza», «la

---

of International Law», *Harvard International Law Journal*, vol. 57, n.º 2, 2016, pp. 456-458.

<sup>50</sup> «The United States must reserve the right to act unilaterally if necessary to defend our nation and our interests, yet we will also seek to adhere to standards that govern the use of force» (THE WHITE HOUSE. National Security Strategy. Washington, mayo de 2010. Disponible en: [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)). (La traducción es del autor).

<sup>51</sup> «The United States will use military force, unilaterally if necessary, when our enduring interests demand it: when our people are threatened; when our livelihoods are at stake; and when the security of our allies is in danger» (THE WHITE HOUSE. National Security Strategy. Washington, febrero de 2015. Disponible en: [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy\\_2.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf)). (La traducción es del autor).

<sup>52</sup> «A State may use force in the exercise of its inherent right of self-defense not only in response to armed attacks that have already occurred, but also in response to *imminent* attacks before they occur» (THE WHITE HOUSE. *Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding The United States' Use of Military Force and related National Security Operations*. Washington, diciembre de 2016. Disponible en: [https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2016/12/framework.Report\\_Final.pdf](https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2016/12/framework.Report_Final.pdf)). (La traducción es del autor).

probabilidad de un ataque», «si el ataque anticipado es parte de un patrón concertado de actividad armada continua», «la escala probable del ataque y la lesión, pérdida o daño que probablemente resulte del mismo en ausencia de medidas de mitigación» y «la probabilidad de que haya otras oportunidades para emprender acciones efectivas en defensa propia que se espera que causen lesiones, pérdidas o daños colaterales menos graves»<sup>53</sup>. Los ataques inminentes, en esta línea, debían entenderse «a la luz de las capacidades, técnicas e innovaciones tecnológicas de las organizaciones terroristas»<sup>54</sup>. Sin embargo, el espíritu preventivo de la época de George W. Bush, que buscaba anticipar la respuesta armada ante eventos no medibles en su oportunidad y magnitud, también se reflejaba en este informe cuando expresaba: «La ausencia de pruebas específicas de dónde se producirá un ataque o de la naturaleza precisa de un ataque no impide concluir que un ataque armado es inminente a efectos del ejercicio del derecho a la legítima defensa, siempre que exista una razón razonable y base objetiva para concluir que un ataque armado es inminente»<sup>55</sup>.

En estas cuestiones, como también expone Jack Goldsmith, la Administración Obama recurrió con más frecuencia que la anterior al uso de la fuerza a pequeña escala o de impacto ligero (*light-footprint warfare*), con drones, fuerzas especiales u operaciones cibernéticas. Del mismo modo, la consolidación de la práctica estadounidense sobre la interpretación laxa del cumplimiento de los requisitos para la legítima defensa del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas concerniría a la situación en Siria y el uso de armas químicas, la utilización de ciberataques contra el programa nuclear iraní o las incursiones aéreas en Pakistán<sup>56</sup>. La aparición del Dáesh y su combate con la utilización de la fuerza por parte de Estados Unidos en territorios como el sirio reforzó componentes de la legítima defensa en su forma preventiva. Entonces, la legítima defensa preventiva, impulsada en operaciones militares a gran escala por la Administración de George W. Bush, encontró un asidero en la Administración Obama con su invocación permanente para justificar el uso de la fuerza en distintas dimensiones, aunque en el discurso no se apelara a ella<sup>57</sup>.

Estas consideraciones tuvieron replica en documentos como las *Recomendaciones de la política de Leiden sobre lucha contra el terrorismo y derecho internacional* de 2010,

<sup>53</sup> *Idem.*

<sup>54</sup> *Idem.*

<sup>55</sup> «The absence of specific evidence of where an attack will take place or of the precise nature of an attack does not preclude a conclusion that an armed attack is imminent for purposes of the exercise of the right of self-defense, provided that there is a reasonable and objective basis for concluding that an armed attack is imminent» (*Idem*). (La traducción es del autor).

<sup>56</sup> Goldsmith, Jack. *Op. cit.*, pp. 459-462. COUZIGOU, Irène. «The Fight against the “Islamic State” in Syria: Towards the Modification of the Right to Self-Defence?», *Geopolitics, History, and International Relations*, vol. 9, n.º 2. 2017, pp. 80-106.

<sup>57</sup> Para algunas propuestas alternativas a la utilización de la «fuerza militar» de forma preventiva, *cf.* Cheng, Tai-Heng y Valaitis, Eduardas. «Shaping an Obama Doctrine of Preemptive Force», *Temple Law Review*, vol. 82. 2009, pp. 738-786.

encargadas por el Ejecutivo holandés. En línea con el informe del secretario general de 2005, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, aceptaban el derecho a reaccionar en legítima defensa ante las amenazas que revistieran un carácter inminente. Pero consideraban con respecto a las acciones preventivas sin la verificación de la inminencia en el ataque: «La acción para evitar una amenaza de ataque se denomina mejor legítima defensa anticipada (*anticipatory*) y debe distinguirse del uso de la llamada fuerza “anticipada” o “preventiva” (*pre-emptive* o *preventive*) antes de que se materialice una amenaza, que solo podría ser legal si está autorizado por el Consejo de Seguridad»<sup>58</sup>.

Por su parte, en el *Manual de Tallin 2.0* de 2013, el derecho a usar la fuerza en legítima defensa frente a ataques armados cibernéticos asume el criterio de inminencia, como queda plasmado en su artículo 15: «El derecho al uso de la fuerza en legítima defensa surge si se produce o es inminente un ciberataque armado»<sup>59</sup>. Se arriba a esta conclusión pese a que el Grupo Internacional de Expertos reconociera que la «legítima defensa anticipada» (*defensive action in anticipation of an armed attack*) no está cubierta por el artículo 51 de la Carta, que contempla esta posibilidad ante «ataques armados que ya se han materializado» (*armed attack have already materialised*). Sin embargo, consideraron que «un Estado no necesita esperar de brazos cruzados mientras el enemigo se prepara para atacar. En cambio, un Estado puede defenderse una vez que un ataque armado es “inminente”. Tal acción está etiquetada como “legítima defensa anticipatoria” en el derecho internacional»<sup>60</sup>.

La Asociación de Derecho Internacional, tanto en su proyecto de *Informe sobre la agresión y el uso de la fuerza* de la Conferencia de Johannesburgo de 2016 como en el *Informe final sobre la agresión y el uso de la fuerza* de la Conferencia de Sídney de 2018, aceptó la conveniencia de la inminencia en la legítima defensa<sup>61</sup>. En 2017, el

---

<sup>58</sup> «Action to avert a threatened attack is best termed anticipatory self-defence and must be distinguished from the use of so-called “pre-emptive” or “preventive” force before a threat has crystallized, which could only be lawful if authorized by the Security Council» («Leiden Policy Recommendations on Counter-Terrorism and International Law», *Netherlands International Law Review*, vol. 57, n.º 3, 2010, p. 543). (La traducción es del autor).

<sup>59</sup> «The right to use force in self-defence arises if a cyber armed attack occurs or is imminent» (SCHMITT, Michael N. [ed.]. *Tallinn Manual 2.0 on the international law applicable to cyber operations, prepared by the International Groups of Experts at the Invitation of the NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence*. Cambridge University Press, 2013, p. 63). (La traducción es del autor).

Se reiteró en el artículo 73 de *Manual de Tallin* de 2017 (SCHMITT, Michael N. [ed.]. *Tallinn Manual 2.0 on the international law applicable to cyber operations, prepared by the International Groups of Experts at the Invitation of the NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence*. Cambridge University Press, 2017, p. 350).

<sup>60</sup> «A State need not wait idly as the enemy prepares to attack. Instead, a State may defend itself once an armed attack is ‘imminent’. Such action is labelled ‘anticipatory self-defence’ in international law» (*Idem*). (La traducción es del autor).

<sup>61</sup> «Although the matter remains unsettled, there may be reason to accept that when faced with a specific imminent armed attack based on objectively verifiable indicators, States may engage

fiscal general del Reino Unido, Jeremy Wright, expuso en un discurso en el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres la posición asumida por el Gobierno de este Estado en relación con la legítima defensa en el derecho internacional. La verificación de la inminencia de un ataque para reaccionar en legítima defensa se extrae de los principios expuestos por sir Daniel Bethlehem, un ex asesor jurídico del Gobierno británico, en un texto publicado en 2012 en la revista estadounidense *American Journal of International Law*<sup>62</sup>.

La proliferación del terrorismo internacional tuvo un impacto notable en el afianzamiento de la legítima defensa como base en la consideración de ataques inminentes y contra actores no estatales. Con la cobertura del Consejo de Seguridad, varios Estados se involucraron en el empleo de la fuerza al amparo de este supuesto para combatir en Irak y Siria la amenaza del Dáesh<sup>63</sup>. Desde el 2014, varios Estados —además de Estados Unidos, Alemania, Australia, Canadá, Rusia, Francia, el Reino Unido, la República Árabe Siria y Turquía, entre otros— han notificado al Consejo de Seguridad actuar en legítima defensa frente al Dáesh con sus acciones armadas en el territorio de Irak y Siria<sup>64</sup>. En la doctrina proliferaron estudios sobre determinados conceptos en los marcos justificativos del uso de la fuerza: la teoría de los Estados fallidos, la teoría del Estado que no quiere o no puede (*unwilling or unable state*)<sup>65</sup>,

---

in measures to defend themselves in order to prevent the attack» (INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. *Use of Force, Final Report on Aggression and the Use of Force [Sydney Conference]*. 2018, p. 14. Disponible en: [https://www.ila-hq.org/images/ILA/DraftReports/DraftReport\\_UseOfforce.pdf](https://www.ila-hq.org/images/ILA/DraftReports/DraftReport_UseOfforce.pdf). INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. *Use of Force, Draft Report on Aggression and the Use of Force [Johannesburg Conference]*. Mayo de 2016, p. 10. Disponible en: <https://ila.vettoreweb.com/Storage/Download.aspx?DbStorageId=1055&StorageFileGuid=c911005c-6d63-408e-bc2d-e99bfc2167e4>).

<sup>62</sup> WRIGHT, Jeremy. «The Modern Law of Self-Defence», *Ejil: Talk!* 11 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.ejiltalk.org/the-modern-law-of-self-defence/>

El artículo al que hace referencia es: BETHLEHEM, Daniel. «Self-Defense Against an Imminent or Actual Armed Attack By Nonstate Actors», *American Journal of International Law*, vol. 106, n.o 4. 2012, pp. 770-777.

<sup>63</sup> Para los distintos aspectos del uso de la fuerza en el combate contra el Dáesh, y las reformulaciones de las normas sobre el uso de la fuerza, *cfr.* DÍAZ GALÁN, Elena. «Bombardeos en Siria e Irak: la aparición de nuevos componentes normativos para la licitud o ilicitud del uso de la fuerza en el orden internacional», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 68, n.o 1. 2016, pp. 231-235. POZO SERRANO, María del Pilar. «La legítima defensa frente a actores no estatales a la luz de la práctica del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas», *Anuario Español de Derecho internacional*, n.o 34. 2018, pp. 481-498. WRIGHT, Jeremy. «Relación de notificaciones presentadas por los Estados ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en relación con el ejercicio de su derecho de legítima defensa frente a Dáesh», en *op. cit.*

<sup>64</sup> CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. «Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión (Capítulo VII de la Carta)». Disponible en: [https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/es/sc/repertoire/2014-2015/Part\\_VII/2014-2015\\_part\\_VII.pdf](https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/es/sc/repertoire/2014-2015/Part_VII/2014-2015_part_VII.pdf)

<sup>65</sup> CERVELL HORTAL, María José. «Sobre la doctrina “unwilling or unable state” (¿Podría el fin

«contramedidas ante violaciones graves de obligaciones de carácter imperativo»<sup>66</sup>.

Se trató, en cualquier caso, de prácticas del uso de la fuerza llevadas a cabo, bajo el liderazgo de Estados Unidos, como acciones al margen de la Carta de las Naciones Unidas o que suponen replanteos sobre el contenido normativo referente a ellas en el orden internacional. Esta forma de operar crea prácticas en las relaciones internacionales ante los desafíos de la seguridad internacional con implicaciones en la consolidación de normas consuetudinarias. Esto ha supuesto desde entonces replanteos de las acciones para acudir al uso de la fuerza en los márgenes de los mecanismos de seguridad colectiva de las Naciones Unidas.

La Administración de Obama también se permitió el empleo del uso de la fuerza en el marco de estos mecanismos. Sucedió en el caso de Libia y la reacción multilateral de Estados Unidos, la Liga Árabe y la OTAN, al amparo del Consejo de Seguridad. La resolución 1973 del 2011 autorizó el uso de la fuerza bajo la imprecisa y conveniente noción de la «responsabilidad de proteger», o también conocida como R2P<sup>67</sup>. Precisamente en esa década se registró un avance importante en el plano internacional en el reconocimiento de la noción de la «responsabilidad de proteger», que venía a sustituir las cuestionadas «intervenciones de humanidad». Esta llegó a incluirse en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005<sup>68</sup> y hacía énfasis en la responsabilidad de cada Estado y de la comunidad internacional de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.

---

justificar los medios?»), *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70. 2018, pp. 77-100.

<sup>66</sup> Sobre este tipo de contramedidas, *cfr.* CRAWFORD, James. «Responsibility for Breaches of Communitarian Norms: an Appraisal of Article 48 of the ILC Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts», *From Bilateralism to Community Interest (Essays in Honor of Bruno Simma, Ulrich Fastenrath, Rudolf Geiger, Daniel-Erasmus Khan, Andreas Paulus, Sabine von Schorlemer and Christoph Vedder)*. Oxford University Press, 2001, pp. 224-240. DUPUY, Pierre-Marie. «The Deficiencies of the Law of the State Responsibility Relating to Breaches of “Obligations Owed to the International Community as a Whole”: Suggestions for Avoiding the Obsolescence of Aggravated Responsibility», en CASSESE, Antonio (ed.), *Realizing Utopia, The Future of International Law*. Oxford University Press, 2012, pp. 210-226.

<sup>67</sup> Para una mejor comprensión del conflicto libio y la noción de la responsabilidad de proteger, *cfr.* López-Jacoiste Díaz, Eugenia. «La crisis de Libia desde la perspectiva de la “responsabilidad de proteger”», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27. 2011, pp. 109-152.

<sup>68</sup> *Cfr.* Díaz Barrado, Cástor Miguel. «La responsabilidad de proteger en el Derecho Internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 24. 2012.

Puede verse una defensa de la responsabilidad de proteger desde la visión norteamericana de la Administración de Obama en: Hongju Koh, Harold. «The War Powers and Humanitarian Intervention», *Houston Law Review*, vol. 53, n.º 4. 2016, pp. 971-1033.

## V. Donald Trump y el «orden internacional liberal»: rupturas y continuidades en el orden jurídico internacional

Para muchos autores, la política exterior de la Administración del presidente estadounidense Donald Trump abrió una nueva etapa en las relaciones internacionales. El propio Tim Kaine, candidato a la vicepresidencia de Hillary Clinton en las elecciones de 2016, en un artículo aparecido en *Foreign Affairs*, consideró muy tempranamente que «la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales de EE. UU. de 2016 ha provocado una importante reevaluación del papel global de Estados Unidos, el replanteamiento más fundamental desde el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial»<sup>69</sup>. Ello se explicaba por el peligro que representaba Trump en el mantenimiento del «orden lineal internacional» establecido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, con Estados Unidos como líder mundial<sup>70</sup>.

La construcción de un orden liberal en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial situó a Estados Unidos en mejores condiciones para ejercer su hegemonía. A través de la institucionalidad internacional Estados Unidos se erigió en portador y reproductor de valores en el orden político y económico. En el marco de un esquema institucionalizado, Estados Unidos compartió y ejerció su poder con otros Estados de menor peso internacional<sup>71</sup>. La llegada de Trump a la presidencia fue vista por las élites intelectuales como un peligro para este orden establecido en un momento de recomposición de las fuerzas y actores internacionales, con procesos acumulativos en el devenir de la globalización y nuevas tensiones de dimensiones globales<sup>72</sup>. Algunas explicaciones recurrentes en los medios académicos para explicar el «fenómeno Trump» optaron por rescatar clasificaciones de escuelas de pensamiento para encuadrar esta reaparecida orientación política de la nueva Administración. La llegada de Trump al poder fue vista como un «populismo americano» que hundía sus raíces en una especie de «revuelta jacksoniana», que —a diferencia de los jeffersonianos— entendía el «excepcionalismo norteamericano» de cara hacia lo interno, en función de los ciudadanos estadounidenses<sup>73</sup>.

<sup>69</sup> «Donald Trump's victory in the 2016 U.S. presidential election has prompted a major reassessment of the United States' global role—the most fundamental rethinking since the immediate aftermath of World War II» (KAINE, Tim. «A New Truman Doctrine», *Foreign Affairs*. 6 de julio de 2017). (La traducción es del autor).

<sup>70</sup> Cfr. Nye, Jr. Joseph S. «Will the Liberal Orden Survive?», *Foreign Affairs*, vol. 96, n.º 1. Enero-febrero de 2017, pp. 10-16. Niblett, Robin. «Liberalism in Retreat», *Foreign Affairs*, vol. 96, n.º 1. Enero-febrero de 2017, pp. 17-24. Mazart, Michael J. «The Once Future Order», *Foreign Affairs*, vol. 96, n.º 1. Enero-febrero de 2017, pp. 25-32.

<sup>71</sup> Cfr. Niblett, Robin. *Op. cit.*, p. 17.

<sup>72</sup> Cfr. Hass, Richard. «World Order 2.0, The Case for Sovereign Obligation», *Foreign Affairs*, vol. 96, n.º 1. Enero-febrero de 2017, p. 2.

<sup>73</sup> Cfr. Mead, Walter Russel. «The Jacksonian Revolt», *Foreign Affairs*, vol. 96, n.º 2. Marzo-abril de 2007, pp. 2-7.

En efecto, frente a una abierta resistencia a nivel del *establishment*, incluso de aquellos miembros más conservadores, la Administración Trump apeló a una política exterior con matices aislacionistas y proteccionistas —en la comprensión estadounidense— cuando intentó superar los efectos negativos de la globalización para la sociedad norteamericana. En política exterior, rechazó conducir a Estados Unidos en el marco del internacionalismo liberal y, con alguna distancia, de los mecanismos de acción multilaterales. Esta visión afloró tempranamente en la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América de diciembre de 2017, donde parte de considerar las políticas que Estados Unidos adoptó en la Posguerra Fría complacientes<sup>74</sup>. En el balance de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, y en la práctica durante la Administración Trump, se fijaron como prioridades una retórica de protección del pueblo estadounidense con el endurecimiento de los controles migratorios, la recuperación de la economía en beneficio de los trabajadores y las compañías y la reconstrucción de la capacidad militar del país<sup>75</sup>.

A diferencia del conocido aislacionismo de los años treinta, la nueva Administración no rehúso mantener el papel mundial de Estados Unidos. Se proyectó con una posición de contención hacia potencias como China y Rusia, identificadas como el principal desafío para Estados Unidos en el mundo. En este sentido, el país abandonó el discurso de la competición y consolidación de su hegemonía mundial mediante el libre comercio y el capital y apostó por acciones unilaterales, negociaciones bilaterales condicionadas y una fuerte retórica belicista, traducida en el uso de la fuerza a menor escala y en la aplicación de sanciones. En este orden, Estados Unidos identificó como peligros la existencia de la República Popular Democrática de Corea del Norte e Irán —por su papel en la «desestabilización» de sus regiones y el potencial nuclear de la primera— y las amenazas de grupos transnacionales, como los terroristas yihadistas y las organizaciones criminales transnacionales.

En ningún modo esta Administración intentó abandonar el liderazgo mundial autoasignado durante décadas. En esta época, algunos círculos académicos buscaron perfeccionar la presencia de Estados Unidos en Afganistán y plantear una nueva

<sup>74</sup> «A belief emerged, among many, that American power would be unchallenged and self-sustaining. The United States began to drift. We experienced a crisis of confidence and surrendered our advantages in key areas. As we took our political, economic, and military advantages for granted, other actors steadily implemented their long-term plans to challenge America and to advance agendas opposed to the United States, our allies, and our partners» (THE WHITE HOUSE. *National Security Strategy of the United States of America*. Diciembre de 2017, p. 2).

<sup>75</sup> Sobre este último punto, la *National Security Strategy of the United States of America* de diciembre de 2017 expresa: «We will preserve peace through strength by rebuilding our military so that it remains preeminent, deters our adversaries, and if necessary, is able to fight and win. We will compete with all tools of national power to ensure that regions of the world are not dominated by one power. We will strengthen America's capabilities—including in space and cyberspace—and revitalize others that have been neglected. Allies and partners magnify our power. We expect them to shoulder a fair share of the burden of responsibility to protect against common threats» (p. 4).

política concerniente a Irak y la región del Medio Oriente, en especial a Siria<sup>76</sup>. En relación con América Latina, la política de esta Administración adoleció de una falta de coherencia a escala hemisférica. Sin embargo, en el plano bilateral, los casos de Cuba y Venezuela hicieron que la Administración Trump se posicionara en una sola dirección, con implicaciones para la política nacional cuando surgió el debate interno en torno a temas ideológicos relacionados directamente con el «socialismo». Las sanciones económicas unilaterales —incluso en tiempos de pandemia—<sup>77</sup> y las amenazas de agresión armada fueron elementos característicos en un entorno regional propicio para este tipo de políticas.

En este sentido, en un mundo polarizado, heterogéneo y fragmentado, el no abandono de la idea del liderazgo de Estados Unidos en el mundo impuso una contradictoria apuesta por las negociaciones bilaterales —en lugar de por los mecanismos multilaterales— y un uso de la fuerza moderado, en combinación con la proliferación de mecanismos de coerción unilaterales, como las sanciones económicas. Durante los años de la gestión de Trump, se produjo, en efecto, el quiebre de algunas de las visiones del «orden liberal internacional»<sup>78</sup>.

En el plano de la institucionalidad internacional, se evidenciaron claros indicios de desconocimiento de las resoluciones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas y un uso del veto para impedir resoluciones del Consejo de Seguridad con respaldo mundial, como la negativa a declarar Jerusalén capital de Israel o la propuesta para la creación de un Estado palestino. En este orden, no solo se hizo visible la hostilidad hacia instituciones internacionales como la Corte Penal Internacional y la Corte Internacional de Justicia —con un momento climático protagonizado por el exasesor de Seguridad Nacional, John Bolton—<sup>79</sup>, sino que Estados Unidos renunció a formar parte, *inter alia*, de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) y del Pacto Mundial sobre la Migración. La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América de 2017 expone la idea de la Administración Trump: «Promoveremos la influencia estadounidense porque un mundo que apoya los intereses estadounidenses y refleja nuestros valores hace que Estados Unidos sea más seguro y próspero. Competiremos y lideraremos en organismos

---

<sup>76</sup> Cfr. *Foreign Affairs*, vol. 96, n.o 6. Noviembre-diciembre de 2017.

<sup>77</sup> Cfr. O'toole, Brian. «Reconciling sanctions and humanitarian need during COVID-19», *Atlantic Council*. 1 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/reconciling-sanctions-and-humanitarian-need-during-covid-19/>

<sup>78</sup> Sobre algunas de las dificultades de la Administración Trump en el logro de sus objetivos en esta política, cfr. Hongju Koh, Harold. *The Trump Administration and International Law*. Oxford University Press, Nueva York, 2019.

<sup>79</sup> Bellinger III, John B. «The Trump Administration's Approach to International Law and Courts: Are We Seeing a Turn for the Worse?», *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 51, n.o 1. 2019, p. 27. Bellinger III, John B. «International Law and the Foreign Affairs challenges for the next administration», *Georgetown Journal of International Law*, vol. 18. 2017, pp. 909-921.

multilaterales para que se protejan los intereses y principios estadounidenses»<sup>80</sup>.

Con ello, se reveló una tendencia a la desvinculación de compromisos asumidos internacionalmente sobre diversos temas, como ejemplifican la retirada de Estados Unidos del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y del Acuerdo de París sobre el cambio climático, la renegociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con México y Canadá<sup>81</sup> y la decisión de no continuar el acuerdo nuclear suscripto con Irán, junto a Francia, el Reino Unido, Alemania, China y Rusia<sup>82</sup>. En todos los casos Estados Unidos se decantó por acuerdos bilaterales, con una narrativa que potenciaba sus intereses. Las relaciones con la OTAN y algunos Estados asiáticos considerados socios no pasaron por su mejor momento, con evidentes contradicciones en puntos sensibles de la agenda internacional<sup>83</sup>.

En el campo del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, aunque la Administración no se enroló en intervenciones armadas de gran calado, no rehusó el uso de la fuerza bajo consideraciones humanitarias o de legítima defensa, conforme a la práctica estadounidense expuesta, en varias operaciones militares realizadas en Afganistán, Siria e Irak<sup>84</sup>. El lanzamiento de misiles contra Siria en abril de 2017, en respuesta al ataque químico contra la población civil unos días antes, fue debatido en el marco de una «intervención de humanidad»<sup>85</sup> o de la posibilidad de contramedidas de terceros frente a aquellos Estados que vulneran una norma de derecho imperativa<sup>86</sup>. En igual sentido, el asesinato del general iraní Qasem Soleimani, atacado con drones

<sup>80</sup> «We will advance American influence because a world that supports American interests and reflects our values makes America more secure and prosperous. We will compete and lead in multilateral organizations so that American interests and principles are protected» (THE WHITE HOUSE. *National Security Strategy of the United States of America*. Diciembre de 2017, p. 4). (La traducción es del autor).

<sup>81</sup> Cfr: Amirfar, Catherine y Singh, Ashika. «The Trump Administration and the “Unmaking” of International Agreements», *Harvard International Law Journal*, vol. 59, n.º 2. 2018, pp. 443-459.

<sup>82</sup> Cfr: Katzman, Kenneth, Mcinnis, Kathleen J. y Thomas, Clayton. «U.S.-Iran Conflict and Implications for U.S. Policy». Congressional Research Service, 8 de mayo de 2020. Disponible en: <https://crsreports.congress.gov/R45795>

<sup>83</sup> Esta posición ya la apuntaba tempranamente Joyce P. Kaufman (Cfr: «The US perspective on NATO under Trump: lessons of the past and prospects for the future», *International Affairs*, vol. 93, n.º 2. 2017, pp. 251-266. doi: [10.1093/ia/iix009](https://doi.org/10.1093/ia/iix009)).

<sup>84</sup> Cfr. *Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations*, 2018. Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/10/Report-to-Congress-on-legal-and-policy-frameworks-guiding-use-of-military-force-.pdf>

<sup>85</sup> Cfr: Hongju KOH, Harold. «Not ilegal: but now the hard part begins», *Just Security*. 7 de abril de 2017. Disponible en: <https://www.justsecurity.org/39695/illegal-hard-part-begins/>

<sup>86</sup> Cfr: Cervell Hortal, María José. «El ataque de Estados Unidos contra Siria por el empleo de armas químicas: ¿acto contra legemo contramedida por violación del ius cogens?», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 33. 2017, pp. 169-203.

por Estados Unidos, fue debatido en el marco de la legítima defensa y el cumplimiento del requisito de inminencia<sup>87</sup>.

## VI. La Administración de Joe Biden: entre un «internacionalismo liberal» moderado y la continuidad en la política exterior de su predecesor

Con la crisis de la pandemia de la COVID-19 se acrecentaron los factores que ponen en tela de juicio la estructura histórica de la globalización<sup>88</sup> y se potenciaron los elementos de *agencia* en forma de nacionalismos. Ello ha tenido un impacto profundo en las concepciones y en el devenir del derecho internacional, sobre todo cuando la hegemonía y el liderazgo estadounidense se ven seriamente dañados en el actual escenario, que apunta a una posible mejor posición de China para asumir este rol<sup>89</sup>. Sin embargo, la llegada a la Casa Blanca del demócrata Joseph Biden fue vista como una vuelta a las «preocupaciones del internacionalismo liberal» en las relaciones internacionales.

En un mundo convulso, azotado por una pandemia y con China y Rusia en disputa por esferas o espacios geopolíticos, las herramientas y el enfoque para enfrentar estos retos se presentaron como distintos en la narrativa respecto a la Administración anterior. En la *Guía estratégica provisional de seguridad nacional* de marzo de 2021, las preocupaciones en materia de seguridad se ubicaron en la pandemia, la recesión económica, la revolución tecnológica, la justicia racial, la emergencia climática, los nacionalismos, el quebrantamiento de procesos democráticos, el desafío de China y Rusia, las amenazas de los ataques cibernéticos y digitales, el terrorismo, la proliferación de armas nucleares y otras de destrucción masiva, entre otros ejemplos<sup>90</sup>.

Sin embargo, la Administración Biden asumió la complejidad de este escenario con pequeños matices que impiden insertarla íntegramente en el marco del ideario internacional liberal. En la dimensión institucional internacional, entiende procesos

<sup>87</sup> Cfr. Milanovic, Marko. «The Soleimani Strike and Self-Defence Against an Imminent Armed Attack», *Ejil: Talk!* 7 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.ejiltalk.org/the-soleimani-strike-and-self-defence-against-an-imminent-armed-attack/>

<sup>88</sup> Por ejemplo, varios estudios del Atlantic Council apuntan en esta dirección. Cfr. Linscott, Mark. «The next age of transformation in the multilateral trading system». 6 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-next-age-of-transformation-in-the-multilateral-trading-system/>

<sup>89</sup> Cfr. Fukuyama, Francis. «The Wages of American Political Decay», *The American Interest*. 4 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.the-american-interest.com/2020/05/04/the-wages-of-american-political-decay/>

<sup>90</sup> THE WHITE HOUSE. *Interim National Security Strategic Guidance*. Washington, marzo de 2021. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>

de transformación que llevaron a la pérdida de hegemonía estadounidense mediante las alianzas, instituciones, acuerdos y normas del orden liberal instaurado durante décadas (*alliances, institutions, agreements, and norms*). Por ello, no descarta nuevos esquemas de concertación política y de cooperación internacional con Estados y actores no estatales<sup>91</sup>.

En este sentido, la Administración es consciente de que la seguridad nacional de Estados Unidos pasa necesariamente por «dirigir y sostener un sistema internacional estable y abierto, respaldado por sólidas alianzas democráticas, asociaciones, instituciones multilaterales y reglas»<sup>92</sup>. Por tales razones, en la *Guía estratégica provisional de seguridad nacional* se consideró: «Actuaremos rápidamente para recuperar nuestra posición de liderazgo en las instituciones internacionales, uniéndonos a la comunidad internacional para abordar la crisis climática y otros desafíos compartidos»<sup>93</sup>. Esto se tradujo, *inter alia*, en retomar el Acuerdo de París, frenar la salida de Estados Unidos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), retornar al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas o prorrogar la vigencia del Tratado de Armas Nucleares (START) con Rusia.

La disuasión en este imaginario y narrativa de la seguridad nacional se basa en una diversificación del poder en las relaciones internacionales para hacer frente a las amenazas a Estados Unidos y sus aliados<sup>94</sup>. Se reconoce la incapacidad de mitigar las crecientes amenazas de manera unilateral y sin retomar esquemas de cooperación y de actuación multilaterales. Por ello, Estados Unidos apuesta por una renovación de la Organización de Tratado del Atlántico Norte (OTAN) —con más razón después de la agresión rusa a Ucrania en febrero de 2022—; por estrechar alianzas y agenda con Israel, el Reino Unido, Japón, Australia y Corea del Sur<sup>95</sup>; por colocar a las zonas del Indo-Pacífico, Europa y el hemisferio occidental en espacios con un impacto significativo en los «intereses vitales» estadounidenses y por el fortalecimiento de las alianzas con los Estados de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), entre otras iniciativas.

Los remanentes de grupos extremistas en Medio Oriente tras la derrota del Dáesh y la presencia de tropas militares estadounidenses conforman un escenario todavía

---

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>92</sup> «Lead and sustain a stable and open international system, underwritten by strong democratic alliances, partnerships, multilateral institutions, and rules» (*Ibid.*, p. 8). (La traducción es del autor).

<sup>93</sup> «We will move swiftly to earn back our position of leadership in international institutions, joining with the international community to tackle the climate crisis and other shared challenges» (*Ibid.*, p. 11). (La traducción es del autor).

<sup>94</sup> En este documento de seguridad se establece entre las acciones que se deben desarrollar: «Promote a favorable distribution of power to deter and prevent adversaries from directly threatening the United States and our allies, inhibiting access to the global commons, or dominating key regions» (*Ibid.*, p. 9).

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 10.

desafiante para Estados Unidos y su esquema de seguridad internacional. La toma del poder en Afganistán por los talibanes avivó el pesimismo relativo a la capacidad de Estados Unidos para hacer frente a las amenazas latentes en esta zona del mundo. Estos hechos en materia de seguridad internacional, junto a las consecuencias negativas de la globalización para hacer frente a la pandemia, pusieron en alerta a los aliados de Estados Unidos —por ejemplo, el bloque comunitario europeo— al respecto de la necesidad de alcanzar una «autonomía estratégica».

En cuanto al uso de la fuerza militar en las relaciones internacionales, se advierten tendencias similares en la narrativa y las acciones a las imperantes en las Administraciones precedentes. En este primer año se ha defendido el uso de la fuerza militar como «último recurso» (*last resort*) y se ha definido una política exterior que apela, en primer lugar, a la «diplomacia, desarrollo y política económica»<sup>96</sup>. En este punto, no obstante, se ha expresado: «La fuerza militar solo debe usarse cuando los objetivos y la misión son claros y alcanzables, cuando la fuerza se combina con los recursos apropiados y como parte de una estrategia integrada, cuando es consistente con nuestros valores y leyes, y con el consentimiento informado del pueblo estadounidense»<sup>97</sup>.

Aunque con el marcado propósito de realizar una política exterior en esferas multilaterales, no se renuncia al empleo de la fuerza armada unilateral bajo pretextos asentados en la lucha contra el terrorismo internacional. En este orden, una evaluación preliminar de los años de la Administración Biden confirma la justificación, por ejemplo, de la actuación en legítima defensa cuando se usa la fuerza en otros Estados. El primer caso justificado como legítima defensa registrado en este período sucedió el 25 de febrero de 2021, cuando tuvieron lugar incursiones aéreas del Ejército estadounidense en reacción a ataques contra el personal de Estados Unidos y de la coalición en Irak<sup>98</sup>. Estas acciones se dirigieron «contra la infraestructura utilizada por grupos militantes respaldados por Irán en el este de Siria», específicamente «destruyeron múltiples instalaciones ubicadas en un punto de control fronterizo utilizado por varios grupos militantes respaldados por Irán, incluidos Kait'ib Hezbollah (KH) y Kait'ib Sayyid

<sup>96</sup> *Ibid.*, p.14.

<sup>97</sup> «Military force should only be used when the objectives and mission are clear and achievable, when force is matched with appropriate resources and as part of an integrated strategy, when it is consistent with our values and laws, and with the informed consent of the American people» (*Idem*). (La traducción es del autor).

<sup>98</sup> La secretaria de prensa Jen Psaki expresó al día siguiente con respecto a este hecho: «The President is sending an unambiguous message that he's going to act to protect Americans. And when threats are posed, he has the right to take an action at the time and in the manner of his choosing» (THE WHITE HOUSE. «Press Gaggle by Press Secretary Jen Psaki and Homeland Security Advisor and Deputy National Security Advisor Dr. Elizabeth Sherwood-Randall». 26 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/26/press-gaggle-by-press-secretary-jen-psaki-and-homeland-security-advisor-and-deputy-national-security-advisor-dr-elizabeth-sherwood-randall/>).

al-Shuhada (KSS)»<sup>99</sup>. El secretario de prensa del Pentágono, John Kirby, expresó al día siguiente:

«Al amparo del artículo 51 de las Naciones Unidas, el derecho internacional otorga a las naciones involucradas en operaciones el derecho a la legítima defensa. Y como dije desde el principio, este realmente fue un ataque defensivo destinado a proteger en el futuro a las fuerzas estadounidenses y a los socios de la coalición, dado que sabíamos para qué se usaban esas estructuras justo al otro lado de esa frontera, para proporcionar rendimiento a estos grupos y sus actividades dentro de Irak. En gran medida fue una operación defensiva para proteger a nuestras tropas y a nuestros socios de coalición, así como, como dije al principio, para enviar una fuerte señal sobre nuestra determinación»<sup>100</sup>.

En cualquier caso, en el balance del primer año de mandato de Biden, en noviembre de 2021, algunos se refirieron a la continuidad de la política del actual Gobierno con respecto a su predecesor. Esta conclusión toma en consideración la prioridad de la rivalidad con otras potencias, como China, en la posición hacia Taiwán o la no derogación de ciertos elementos de la política proteccionista en materia de aranceles y regulaciones a la exportación, entre otros ejemplos<sup>101</sup>. De hecho, existe un criterio que relaciona la guerra desatada por Rusia en Ucrania con los esfuerzos encarados por la actual Administración para buscar una tercera vía frente al proteccionismo de su antecesora y los componentes de la globalización<sup>102</sup>, defendidos con mayor énfasis por Estados Unidos en política exterior y de seguridad desde el final de la Guerra Fría.

<sup>99</sup> U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. «U.S. Conducts Defensive Precision Strike». 25 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2516518/us-conducts-defensive-precision-strike/>

<sup>100</sup> «Under Article 51 of the United Nations, international law, it gives nations involved in operations the right of self-defense. And as I said at the very outset, this really was a defensive strike meant to help protect in the future American forces and coalition partners, given what we knew those structures were used for right there on the other side of that border to provide throughput for these groups and their activities inside Iraq. So very much was a defensive operation to protect our troops and our coalition partners, as well as, as I said at the outset, to send a strong signal about our resolve» («Pentagon Press Secretary John Kirby Press Briefing Transcript February 26: US Airstrikes in Syria». 26 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.rev.com/blog/transcripts/pentagon-press-secretary-john-kirby-press-briefing-transcript-february-26-us-airstrikes-in-syria>). (La traducción es del autor).

<sup>101</sup> Haass, Richard. «The Age of America First, Washington's Flawed New Foreign Policy Consensus», *Foreign Affairs*. Noviembre-diciembre de 2021.

<sup>102</sup> Bade, Gavin. «Biden's trade team: RIP globalization», *Politico*. 8 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.politico.com/news/2022/05/08/biden-trade-policy-russia-ukraine-00025321>

## VII. Conclusiones

Aunque han existido diferentes enfoques en política exterior desde el final de la Guerra Fría, hasta ahora en las diferentes Administraciones estadounidenses es posible reconocer componentes de continuidad en varias materias a lo largo de los años. Ámbitos como el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y las narrativas justificativas para su empleo no solo se han mantenido con distintos matices y diferentes escalas, sino que han marcado las pautas de la discusión a nivel internacional y la variación de sus componentes normativos ha resultado determinante. La legítima defensa, consagrada en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, sin lugar a dudas es la institución del documento en el área de la seguridad colectiva que más transformaciones ha sufrido en los últimos años, debido a la impronta de la práctica de Estados Unidos.

De igual modo, en los primeros años posteriores a la Guerra Fría la política exterior de Estados Unidos —y sus prioridades— tuvo más impacto en la agenda de varias instituciones internacionales. El Consejo de Seguridad, por su importancia en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, tal vez fue el medidor más importante en este sentido. El tránsito de una sociedad internacional unilateral hacia una sociedad marcada por la multilateralidad, con la afirmación de potencias como China y Rusia, imprime otras dinámicas y complejidades en el funcionamiento de las instituciones internacionales. Sin embargo, serán estos Estados los que marcarán y decidirán en lo esencial las transformaciones del orden jurídico internacional en su dimensión institucional, siendo relevante siempre la política de Estados Unidos.

