

LA SOLICITUD DE ASISTENCIA MILITAR O INTERVENCIÓN POR INVITACIÓN: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA PRÁCTICA ANTITERRORISTA

THE REQUEST FOR MILITARY ASSISTANCE OR INTERVENTION BY INVITATION: AN APPROACH FROM COUNTER-TERRORIST PRACTICE

Aritz OBREGÓN FERNÁNDEZ*

Resumen: Si bien el derecho a la legítima defensa suele ocupar la atención cuando se aborda el uso de la fuerza, la práctica internacional evidencia que algunos Estados, ante amenazas internas graves, especialmente cuando grupos terroristas se hacen con el control de parte del territorio, han recurrido a la intervención por invitación o solicitud de asistencia militar. Esto es, han solicitado el auxilio militar de otros Estados u Organizaciones internacionales con el fin de combatir la amenaza existente. En este trabajo realizamos una aproximación a esta prerrogativa estatal, apoyándonos en la práctica antiterrorista de la última década. De esta manera, analizamos su encaje jurídico y alcance, identificamos el consentimiento como un aspecto central de esta institución y examinamos sus elementos constitutivos. Asimismo, estudiamos qué actores están legitimados para solicitar una intervención de este tipo, especialmente en contextos en los que existe un control territorial relativo, así como los límites y riesgos que representa.

Palabras clave: Solicitud de asistencia militar, intervención por invitación, consentimiento, uso de la fuerza, terrorismo internacional

Abstract: Although the right to self-defence is usually the focal point of attention when dealing with the use of force, international practice shows that some states, faced with serious internal threats, like terrorist groups taking control of part of their territory, have resorted to intervention by invitation or request for military assistance. In other words, they have requested military assistance from other states or international organisations in order to combat the existing threat. In this paper, we take a closer look at this state prerogative, based on the counter-terrorism practice of the last decade. In this way, we analyse its legal status and scope, identify consent as a central aspect of this institution, and examine its constituent elements. We also examine which actors are legitimised to request such an intervention, especially in contexts where there is relative territorial control, as well as the limits and risks it represents.

Keywords: Request for military assistance, intervention by invitation, consent, use of force, international terrorism

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ASPECTOS BÁSICOS DE LA INTERVENCIÓN POR INVITACIÓN O SOLICITUD DE ASISTENCIA MILITAR. 2.1. Fundamento jurídico. 2.2. Debate terminológico. 2.3. Contenido de la asistencia militar. 3. EL CONSENTIMIENTO DE LA ASISTENCIA MILITAR Y SUS FORMAS. 4. LEGITIMACIÓN PARA SOLICITAR O CON-

* Doctor en derecho internacional e investigador postdoctoral de la Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea (aritzobregon@gmail.com / aritz.obregon@ehu.eus). Todas las páginas webs mencionadas en este estudio han sido consultadas el 20 de octubre de 2023.

SENTIR UNA ASISTENCIA MILITAR. 4.1. Solicitud de Gobiernos de Estados que no controlan efectivamente su territorio. 4.2. Solicitud de actores no estatales que controlan parte del territorio del Estado. 5. LÍMITES Y RIESGOS DE LAS ASISTENCIAS MILITARES. 6. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

Un análisis somero de la práctica internacional evidencia que es habitual que los Estados lleguen a acuerdos internacionales para permitir la presencia de fuerzas militares extranjeras en sus territorios con el fin de afrontar amenazas de carácter interno o por otras razones, como el establecimiento de bases militares.

De hecho, en las últimas décadas los Estados han recurrido cada vez con más frecuencia a esta institución, especialmente para emprender operaciones militares contra grupos terroristas. Ejemplos sobresalientes recientes de estas prácticas han sido la intervención francesa en Malí (2012-2022), las acciones de la Coalición Global contra el *Dáesh* en Iraq por la invitación del Gobierno iraquí (2014-2021), la colaboración de Irán con el Gobierno iraquí (2014-actualidad) y la asistencia rusa e iraní al Gobierno sirio (2015-actualidad), la entrada de fuerzas militares de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) en Gambia para garantizar un traspaso de poder democrático (2017) o el despliegue de la Misión de la Comunidad de Desarrollo de África Meridional para combatir a la insurgencia terrorista en la provincia mozambiqueña de Cabo Delgado (2021-2024). Junto con estas intervenciones por invitación destacan los ataques con drones y operaciones de fuerzas especiales llevados a cabo por Estados Unidos en países como Libia, Pakistán, Yemen o Somalia y la asistencia antiterrorista prestada a numerosos países.

En este sentido, la diversa y desigual práctica¹ de los Estados y su utilización creciente, con especial énfasis como un instrumento para combatir las redes terroristas en sus propios santuarios o grupos terroristas con base territorial, ya sean estos independientes o cuenten con respaldo estatal, ha provocado que en los últimos años la doctrina extranjera más solvente haya prestado atención a la cuestión, examinando sus elementos más conflictivos, identificando los problemas jurídicos que podrían comprometer algunos principios estructurales del ordenamiento jurídico internacional y, en general, tratando de construir un marco jurídico sólido unificado para esta institución, un objetivo aún no alcanzado. De hecho, todavía existen debates sobre su encaje jurídico y la manera en la que puede implementarse para que sea acorde al derecho internacional; reflejo de ello es que la International Law Association (ILA) en 2018, tras el informe y resolución del Institut de

¹ HARTWIG, Matthias, "Who Is the Host? — Invasion by Invitation", *Heidelberg Journal of International Law*, vol. 79, 2019, núm. 3, pp. 703-706, p. 705.

Droit International (IDI) de 2009 y 2011, respectivamente, decidiera tomar el testigo del IDI y ocuparse de la cuestión, creando un grupo de trabajo que hoy por hoy sigue desarrollando su labor².

Por consiguiente, teniendo presente lo señalado, nos proponemos contribuir a este proceso de creación de un marco jurídico sólido para la solicitud de la asistencia militar realizando una aproximación a esta institución, apoyándonos en las novaciones y reflexiones surgidas en torno a la práctica antiterrorista de la última década. En este sentido, además de analizar los elementos constitutivos de esta prerrogativa estatal, abordamos uno de sus aspectos más discutidos: la legitimación para solicitar una asistencia militar de un Gobierno que no controla parte de su territorio y de actores no estatales que han consolidado un control relativo del mismo.

A fin de lograr este objetivo, utilizamos una metodología jurídica tradicional que observe las fuentes propias del derecho internacional, la jurisprudencia internacional y las posiciones de la doctrina más cualificada en este ámbito. En la medida en la que se trata de una institución jurídica desarrollada fundamentalmente a través de la práctica antiterrorista, a lo largo del texto damos a este aspecto la relevancia que le corresponde.

Asimismo, a tenor del objetivo propuesto, el presente estudio está dividido en cinco apartados. En el primero abordamos aspectos básicos de la institución, como son su fundamento jurídico, los objetivos que suele presentar y el debate terminológico existente en torno a ella. En el segundo apartado nos centramos en las formas de consentimiento de la intervención, determinando sus elementos fundamentales y la forma que suelen adoptar los acuerdos de intervención por invitación. En el tercero analizamos qué actores están legitimados para solicitar o consentir una asistencia militar, examinando la centralidad del criterio del control efectivo. Finalmente, en el cuarto apartado identificamos los límites de los acuerdos de intervención por invitación, así como los riesgos más habituales en la práctica.

2. ASPECTOS BÁSICOS DE LA INTERVENCIÓN POR INVITACIÓN O SOLICITUD DE ASISTENCIA MILITAR

2.1. Fundamento jurídico

El debate sobre el fundamento jurídico de esta institución es de *larga data*, esencialmente doctrinal y abarca una multitud de posiciones que van desde

² IDI, *Present Problems of the Use of force in International Law. Sub-group: Intervention by Invitation*, by Gerhard Hafner, Nápoles, 2009; Res. del IDI sobre asistencia militar por invitación, 8 octubre 2011; ILA, *Use of force, military assistance on request: proposal for an ILA Committee*, 2018; ILA, *Use of force, military assistance on request: background information to the proposal for an ILA Committee*, 2018 e ILA, *Use of force, military assistance on request: interim report*, 2022. Estos informes de la ILA están impulsados por Claus Krefß, Vera Rusinova, James A. Green y Tom Ruys.

la consideración de la solicitud de asistencia militar o intervención por invitación como una excepción a la amenaza o uso de la fuerza a una prerrogativa soberana, pasando por conformarse como una circunstancia que excluye la ilicitud, entre otras³. Por nuestra parte, partiendo de la consideración clásica y generalmente aceptada de que la prohibición de amenaza o uso de la fuerza cuenta con dos únicas excepciones —el derecho a la legítima defensa y la autorización del uso de la fuerza por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (NNUU)—, de los pronunciamientos de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y de nuestro análisis de la práctica estatal entendemos que se trata de una prerrogativa de cada Estado derivada de su soberanía⁴. Esto es, los Estados, en virtud de su soberanía, pueden decidir libremente consentir la presencia de una fuerza militar de otro Estado u Organización internacional en su territorio para un fin determinado.

En esta línea, no solo existe un debate sobre su base jurídica, sino sobre la propia aplicabilidad de la institución. Así, nos encontramos con una minoría de la doctrina que rechaza la intervención por invitación, entre otras razones, porque podría suponer una internacionalización del conflicto interno debido a la asistencia militar de otros Estados⁵. No obstante, más allá de casos específicos vinculados con conflictos internacionalizados y guerras civiles, no creemos que exista base para esas posiciones. El análisis del ordenamiento jurídico internacional evidencia que está reconocida y respaldada por el dere-

³ Exponente de esta posición en la doctrina española y pionera en este ámbito concreto del uso de la fuerza es la obra del profesor Díaz Barrado: DÍAZ BARRADO, Cástor, *El consentimiento, causa de exclusión de la ilicitud del uso de la fuerza en Derecho internacional*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1989, pp. 49-78. Sobre esta cuestión, entre otros, véase: BUCHAN, Russell y TSAGOURIAS, Nicholas, "Intervention by invitation and the scope of state consent", *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 10, 2023, núm. 2, pp. 256-257; BUTCHARD, Patrick M., "Territorial integrity, political independence, and consent: the limitations of military assistance on request under the prohibition of force", *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 7, 2020, núm. 1, pp. 38-57 y 66-71; BYRNE, Max, "Intervention by (secret) invitation: searching for a requirement of publicity in the international law on the use of force with consent", *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 7, 2020, núm. 1, pp. 74-101, p. 79 y VISSER, Laura, "May the Force Be with You: The Legal Classification of Intervention by Invitation", *Netherlands International Law Review*, vol. 66, 2019, pp. 31-42.

⁴ VISSER, Laura, "Intervention by invitation and collective self-defence: two sides of the same coin?", *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 7, 2020, núm. 2, pp. 292-316, p. 294; ILA, *Final Report on Aggression and the Use of Force*, Sidney, 2018, p. 18; SHAYGAN, Farideh, "Intervention by Invitation as a tool of New Colonialism", en CRAWFORD, James (ed.) *et al.*, *The International Legal Order: Current Needs and Possible Responses. Essays in Honour of Djamchid Momtaz*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2017, pp. 766-782, pp. 770-771; NUSSBERGER, Benjamin, "Military strikes in Yemen in 2015: intervention by invitation and self-defence in the course of Yemen's 'model transitional process'", *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 4, 2017, núm. 1, pp. 110-160, p. 122; RUYSS, Tom y FERRO, Luca, "Weathering the Storm: Legality and Legal Implication of the Saudi-Led Military Intervention in Yemen", *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 65, 2016, núm. 1, pp. 61-98, p. 79; POZO SERRANO, Pilar, "El uso de la fuerza contra el Estado Islámico en Irak y Siria: problemas de fundamentación jurídica", *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 32, 2016, pp. 141-188, p. 153; VACAS FERNÁNDEZ, Félix, *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz*, Marcial Pons, Madrid, 2005, p. 67; IDI, *op. cit.*, párr. 75, p. 396; ILA, *Use of force, military assistance on request: background...*, *op. cit.*, p. 3; ILA, *Use of force, military assistance on request: interim...*, *op. cit.*, p. 4 y HARTWIG, Matthias, *op. cit.*, p. 703.

⁵ IDI, *op. cit.*, párr. 9, p. 367.

cho internacional convencional general, como por ejemplo en el Estatuto de la Corte Penal Internacional⁶, pero fundamentalmente en tratados de Organizaciones Internacionales de carácter regional, como son los de la Unión Africana (UA)⁷, el de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos (CIRGL)⁸ o la cláusula de solidaridad de la Unión Europea (UE)⁹; por actos institucionales y práctica de Organizaciones Internacionales, bien sea en el marco de NNUU, a través de resoluciones de la Asamblea General¹⁰ o del Consejo de Seguridad¹¹, bien a través de los actos de Organizaciones internacionales regionales de diferentes zonas geográficas. Ya sea por medio de la práctica, de sus tratados internacionales y/o de declaraciones en el contexto de conflictos, las Organizaciones internacionales de carácter regional o sectorial han reconocido y aplicado esta institución. En este sentido, cabe destacar que no se trata de una institución reivindicada y aplicada únicamente por las Organizaciones internacionales occidentales, sino también por otras que presentan diferentes lógicas. Por ejemplo, en el contexto africano se ha dado un gran número de intervenciones antiterroristas, como la asistencia militar de la Comunidad de Desarrollo de África Meridional a Mozambique

⁶ La definición de crimen de agresión contenida en el Estatuto de la Corte es una reproducción del artículo 3.e de la Resolución 3314 (XXIX), que reconoció *a sensu contrario* que el consentimiento impide calificar como agresión la presencia de tropas de un Estado en el territorio de un tercer Estado. Véase: art. 8.2.e bis del Estatuto de la Corte Penal Internacional, Roma, 17 de julio de 1998, Serie de Tratados de las NNUU, vol. 2187, núm. 38544, p. 3.

⁷ La UA reconoce como un principio el derecho de los Estados miembros a solicitar una intervención por parte de la organización internacional para restablecer la paz y la seguridad. Asimismo, limita esta clase de intervenciones a la observancia del Pacto de defensa común y de no agresión de la UA. Véase: art. 4.j del Acta constitutiva de la UA, Lomé, 11 de julio de 2000, Serie de Tratados de las NNUU, vol. 2158, núm. 37733, p. 3 y art. 1.c.vi del Pacto de defensa común y de no agresión de la UA, Abuja, 31 de enero de 2005, Serie de Tratados de las NNUU, vol. 2656, núm. 47273, p. 285.

⁸ El Protocolo de la organización reconoce esta prerrogativa al señalar que, sin la existencia de un acuerdo de asistencia militar, el envío de fuerzas armadas o insurgentes a otro Estado constituye una violación de la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza, así como la no injerencia en los asuntos internos. Véase: art. 4.3 del Protocolo de No Agresión y Defensa Mutua en la Región de los Grandes Lagos, 15 de diciembre de 2006. Reconocido también en los arts 1.2, 1.3f. 7.6.d del citado protocolo.

⁹ La cláusula de solidaridad, desarrollada por una decisión del Consejo de la UE, prevé que los Estados miembros puedan solicitar la asistencia de otros Estados miembros en caso de ataque terrorista o si es víctima de un desastre natural o de origen humano. Véase: Tratado de Funcionamiento de la UE, 13 de diciembre de 2007, DOUE núm. C 326, 26 de octubre de 2012, art. 222; Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007, DOUE núm. C 326, 26 de octubre de 2012, Declaración 37; Decisión (UE) 2014/415 del Consejo, 24 de junio de 2014, relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad, DOUE núm. L 192, 1 de enero de 2014.

¹⁰ La Asamblea General ha reconocido esta prerrogativa *a sensu contrario* en sus resoluciones más importantes. En la Resolución 3314 (XXIX), los Estados establecieron como ejemplo de acto de agresión el uso de fuerzas armadas de un Estado desplegadas en otro Estado violando las condiciones preestablecidas. Unos años después, el órgano reafirmó el deber estatal de abstenerse de cualquier tipo de actividad, incluida la militar, en el territorio de otro Estado sin su consentimiento. Véase: A/RES/3314(XXIX), "Definición de la agresión", 14 de diciembre de 1974, art. 3.e y A/RES/36/103, "Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención y la injerencia en los asuntos internos de los Estados", 9 de diciembre de 1981, punto II.o.

¹¹ Por ejemplo, en el contexto de la agresión sudafricana a Angola, el Consejo de Seguridad recordó "el derecho inherente y legítimo de todo Estado, en el ejercicio de su soberanía, a pedir asistencia de cualquier Estado o grupo de Estados". Véase: S/RES/387(1976), 30 de marzo de 1976, considerando 4.

o el despliegue de la Fuerza Conjunta del G5 Sahel, a la que después nos referiremos. Otro ejemplo de ello fue el pronunciamiento de la Organización para la Cooperación Islámica (OCI) durante el conflicto libio: la organización reconoció la conformidad de esta institución con el derecho internacional al afirmar que la vía acorde a la Carta para intervenir en el país con el fin de hacer frente a los grupos terroristas era realizar una solicitud de asistencia al Gobierno de Acuerdo Nacional de ese momento¹².

Igualmente, esta prerrogativa estatal también encuentra fundamento en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia¹³ y, como hemos adelantado, en la práctica internacional de algunos Estados¹⁴. Ahora bien, cabe tener presente que, si bien existe una práctica estatal extensa de intervenciones por invitación, en algunos casos han sido pertinentemente cuestionadas por la validez de la solicitud debido a la autoridad que las emitió. Así, además de los casos citados, entre la práctica posterior a 1945 destacamos las intervenciones soviéticas en Checoslovaquia en 1968 y en Afganistán en 1979, las realizadas por Estados Unidos, entre otras, en Granada en 1983 y Panamá en 1989, así como las constantes y recurrentes intervenciones llevadas a cabo por Francia en los Estados de los que fue potencia administradora, por ejemplo, entre otras, en Gabón —1964 y 1990—, Chad —1968-1971, 1983, 1986, 1990, 1992 y 2006— y República Centroafricana —1976, 1996, 1997 y 2013-2016—. Recientemente, cabe resaltar dos casos. Por un lado, la cuestionable intervención rusa en el este de Ucrania y Crimea en 2014, justificada bajo la invitación del depuesto presidente, Víktor Yanukovich, y el Tratado de amistad, cooperación y asociación entre Rusia y Ucrania, del 31 de mayo de 1997. Por otro lado, la también controvertida intervención militar de Arabia Saudí en la guerra civil yemení para apoyar al presidente Abd Rabbuh Mansur al-Hadi contra los denominados “rebeldes hutíes”, que viene desarrollándose desde 2015 hasta la actualidad, fundamentada en una solicitud de asistencia militar realizada por al-Hadi después de que fuera derrocado. En ambos casos cabe cuestionar la capacidad de comprometer al Estado de ambos dirigentes; de fondo, nos encontramos con el debate sobre el control efectivo y la legitimidad democrática, aspectos que abordamos más adelante¹⁵. Asimismo,

¹² OCI, *Final Communiqué of the 13th Islamic Summit Conference (Unity and Solidarity for justice and peace)*, 14-15 de abril de 2016, (OIC/13th summit 2016/FC/FINAL), párr. 62, p. 13; NOLTE, George, en *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*, Heidelberg and Oxford University Press, 2011, párr. 13, p. 4 y, en general, párrs. 2-10, pp. 1-3 y ILA, *Use of force, military assistance on request: background...*, *op. cit.*, p. 4.

¹³ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986*, párr. 246, p. 126 y *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, I.C.J. Reports 2005*, párrs. 42-53, pp. 196-199, párr. 149, p. 224, párr. 153, p. 224 y párrs. 164-165, p. 227.

¹⁴ Res. del IDI sobre asistencia militar por invitación, 8 octubre 2011, considerando 4 e ILA, *Use of force, military assistance on request: proposal...*, *op. cit.*, p. 1.

¹⁵ CORTEN, Oliver, *The Law Against War. The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law*, Hart, Oxford-Portland, 2010, pp. 257-259; DOSWALD-BECK, Louise, “The Legal Validity of Military Intervention by Invitation of the Government”, *British Yearbook of International*

como veremos en las próximas páginas, la solicitud de asistencia militar también encuentra asidero en la doctrina más cualificada¹⁶.

2.2. Debate terminológico

Como el lector o lectora ya ha podido constatar, en estas primeras páginas hemos hecho uso indistinto de los términos intervención por invitación o solicitud de asistencia militar. Ahora bien, lo cierto es que existe un debate sobre la terminología adecuada para referirse a esta prerrogativa estatal¹⁷. Conforme a las consideraciones del IDI y la ILA, el término intervención por invitación es una *contradictio in terminis*, en la medida en la que tradicionalmente se ha entendido por intervención una interferencia de carácter militar u otra clase en los asuntos internos de un Estado, así como la solicitud, con-

Law, vol. 56, 1985, pp. 213-242; NOLTE, George, *op. cit.*, párr. 2-10, pp. 1-3; ILA, *Use of force, military assistance on request: background...*, *op. cit.*, p. 4 y ILA, *Use of force, military assistance on request: interim...*, *op. cit.*, p. 4. Sobre el caso ucraniano y yemení, véase: REDAELLI, Chiara, *Intervention in Civil Wars: Effectiveness, Legitimacy, and Human Rights*, Bloomsbury Publishing, Oxford-Nueva York, 2021, pp. 131-138; HENDERSON, Christian, *The Use of force and International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 356; BYRNE, Max, "Consent and the use of force: an examination of 'intervention by invitation' as a basis for US drone strikes in Pakistan, Somalia and Yemen", *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 3, 2016, núm. 1, pp. 97-125; S/PV.7124, "Carta del representante de Ucrania", 1 marzo 2014, p. 5; ILA, *Final Report on Aggression...*, *op. cit.*, p. 19; RUYTS, Tom y FERRO, Luca, *op. cit.*, pp. 62-96 y NUSSBERGER, Benjamin, *op. cit.*, pp. 111-121 y pp. 136-145.

¹⁶ Entre otros, véase: CDI Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001), (A CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part2)), comentario 6 al art. 26 y (párr. 77, pp. 76-77), comentarios al art. 20, especialmente comentario 9; PAK, Hui Chol y SON, Hye Ryon, "Military intervention in Syria and the "unwilling or unable" test: lawful or unlawful?", *Russian Law Journal*, vol. 7, 2019, núm. 4, pp. 73-98, p. 86; CASANOVAS Y LA ROSA, Oriol, "El empleo de drones armados: una encrucijada normativa", *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 34, 2018, pp. 463-480, p. 467; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, María Paz, "Siria: las dificultades del derecho internacional ante un conflicto poliédrico", en ÁLVAREZ RUBIO, Juan José, (dir.) *et al.*, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2018*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018, pp. 27-82, p. 42; ALCAIDE FERNÁNDEZ, Joaquín, "Terrorismo y derecho internacional, desarrollos normativos e institucionales tras el 11-S" en SOROETA LICERAS, Juan, (codir.), *et al.*, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2016*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pp. 31-102, p. 91; SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel, "¿Podemos armar a los rebeldes? La legalidad internacional del envío de armas a grupos armados no estatales a la luz de los conflictos libio y sirio", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 29, 2015, pp. 1-42, p. 21; GÓMEZ ISA, Felipe, "Los ataques armados con drones en el Derecho internacional", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 67, 2015, núm. 1, pp. 61-92, p. 74; LIEBLICH, Eliav, *International Law and Civil Wars. Intervention and Consent*, Londres, Routledge, 2013, pp. 149-150; REMIRO BROTONS, Antonio, *Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 765; BROWNLIE, Ian, *International Law and the Use of Force by States*, Nueva York, Londres, Oxford University Press, 1963, p. 317; ILA, *Use of force, military assistance on request: proposal...*, *op. cit.*, p. 1; ILA, *Use of force, military assistance on request: background...*, *op. cit.*, p. 2; Res. del IDI sobre asistencia militar por invitación, 8 octubre 2011, art. 3; IDI, *op. cit.*, párr. 75, p. 396; REDAELLI, Chiara, *op. cit.*, pp. 85-87; CORTEN, Oliver, *op. cit.*, pp. 309-310; HENDERSON, Christian, *The Use of force...*, *op. cit.*, p. 249; RUYTS, Tom y FERRO, Luca, *op. cit.*, p. 79 y POZO SERRANO, Pilar, *op. cit.*, p. 153.

¹⁷ Entre otros, véase: KLECZKOWSKA, Agata, "The Misconception About the Term 'Intervention by Invitation'", *Heidelberg Journal of International Law*, vol. 79, 2019, núm. 3, pp. 647-649; IDI, *op. cit.*, párr. 24, p. 374 y párrs. 22-27, pp. 372-376; REDAELLI, Chiara, *op. cit.*, p. 38 e ILA, *Use of force, military assistance on request: interim...*, *op. cit.*, pp. 7-8.

sentimiento y acuerdo de un Estado para que otro le asista en sus asuntos internos. En este sentido, entienden que el término solicitud de asistencia militar es preferible, entre otros motivos, porque recoge el contenido de la solicitud que realiza el Estado, esto es, la asistencia de carácter militar.

Respecto a esta cuestión, cabe realizar dos precisiones. Por un lado, resulta innegable que el concepto intervención tiene implicaciones jurídicas específicas en el derecho internacional, muy vinculadas con el principio de no injerencia en asuntos internos. Así, en numerosos textos jurídicos el término intervención se utiliza para referirse a todas las medidas de carácter económico, político, militar y de otra clase que lleva cabo un Estado para forzar a otros con el objetivo de obtener una subordinación en el ejercicio de su soberanía respecto a cualquier ámbito¹⁸. Sin embargo, también es habitual que los Estados y otras entidades, incluidas el Consejo de Seguridad y la CIJ, utilicen este término para referirse a las acciones armadas de unos Estados en otros, con independencia de que estén autorizadas por el Consejo de Seguridad, se realicen en legítima defensa o sin ningún paraguas jurídico¹⁹. Tanto es así, que es frecuente adjetivar las intervenciones que carecen de amparo jurídico como intervenciones ilícitas o al margen de la Carta de NNUU (la Carta). Por otro lado, consideramos que la expresión solicitud de asistencia militar, aunque más extensa y menos práctica, resulta más descriptiva y específica que la intervención por invitación. En todo caso, a pesar de estas precisiones, lo cierto es que en la práctica no se producen estas confusiones, por lo que siempre que se especifique que se trata de una intervención por invitación, no vemos inconveniente en el uso de ambos términos de forma indistinta.

2.3. Contenido de la asistencia militar

La solicitud de asistencia militar o intervención por invitación, como hemos señalado, constituye una manifestación de la soberanía del Estado y, por tanto, el fin de la misma va a estar unido al interés que concierna al Estado, generalmente un desorden de carácter interno que considera que no puede resolver por sí mismo.

De esta manera, además de la represión de grupos terroristas²⁰, esta puede ir dirigida a acabar con insurrecciones, disturbios, revueltas, tensiones, ame-

¹⁸ Por ejemplo, véase: A/RES/36/103, “Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención y la injerencia en los asuntos internos de los Estados”, 9 de diciembre de 1981, puntos I.b y II.c.

¹⁹ A modo de ejemplo, véase: A/RES/2625(XXV), “Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”, 24 de octubre de 1970, párr. 1 del ppio. 3 del anexo.

²⁰ CERVELL HORTAL, María José, “Un caleidoscopio sobre el uso de la fuerza (el conflicto sirio)”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 36, 2018, pp. 1-24, p. 11; ST-FLEUR, Yvenson, “L’intervention par invitation d’un État tiers: le consentement au recours à la force contre des combattants étrangers terroristes” en CRAWFORD, James, (Ed.), *et al.*, *The International Legal Order: Current Needs*

nazas a las instituciones democráticas, rescate de nacionales, liberación de rehenes, protección de infraestructuras críticas, lucha contra diferentes tipos de criminalidad organizada, transiciones de poder convulsas, catástrofes de origen humano, etc.²¹

Atendiendo a la práctica, de forma no exhaustiva, la asistencia militar contra el terrorismo puede comprender el suministro de toda clase de material militar, ayuda financiera, entrenamiento militar, capacitación técnica, asesoramiento militar, labores de reconocimiento, información e inteligencia y, como máxima expresión de la asistencia militar, el envío de personal y tropas. Además, la solicitud de asistencia o consentimiento de intervención puede consistir en otras formas de cooperación, como el establecimiento de acuerdos de persecución en caliente para que las fuerzas de seguridad de un Estado traspasen la frontera del otro Estado para detener o atacar a un actor no estatal, el uso del territorio como base de operaciones, refugio e, incluso, el establecimiento de bases militares permanentes²². En suma, el tipo de asistencia solamente queda limitado por el acuerdo entre el Estado anfitrión y el interviniente y las obligaciones internacionales que hayan asumido²³.

3. EL CONSENTIMIENTO DE LA ASISTENCIA MILITAR Y SUS FORMAS

Toda asistencia militar se fundamenta en el título de intervención, que es la solicitud o consentimiento del Estado anfitrión²⁴. Al contrario de lo que

and Possible Responses. Essays in Honour of Djamchid Momtaz, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2017, pp. 783-797, 791-792; BANNELIER-CHRISTAKIS, Karine, "Military Interventions against ISIL in Iraq, Syria and Libya, and the Legal Basis of Consent", *Leiden Journal of International Law*, vol. 29, 2016, núm. 3, pp. 743-775, pp. 745 y 747; IDI, *op. cit.*, párrs. 43-59, pp. 382-389 y CASANOVAS Y LA ROSA, Oriol, *op. cit.*, pp. 467-468.

²¹ FOX, Gregory H., "Intervention by invitation", en WELLER, Marc, (Ed.), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 818; BANNELIER, Karine y CHRISTAKIS, Theodore, "Under the UN Security Council's Watchful Eyes: Military Intervention by Invitation in the Malian Conflict", *Leiden Journal of International Law*, vol. 26, 2013, núm. 4, pp. 855-874, pp. 863-864; GRAY, Christine, *International Law and the Use of Force*, Oxford University Press, Oxford, 2008, (3ª ed.), p. 85; Res. del IDI sobre asistencia militar por invitación, 8 octubre 2011, arts. 1.1 y 2.2; ILA, *Final Report on Aggression...*, *op. cit.*, p. 19; ILA, *Use of force, military assistance on request: background...*, *op. cit.*, p. 7; NOLTE, George, *op. cit.*, párr. 11, p. 3 y VISSER, Laura, "Intervention by invitation...", *op. cit.*, p. 298.

²² Art. 222.1.d del Tratado de Funcionamiento de la UE, 13 de diciembre de 2007, DOUE núm. C 326, 26 de octubre de 2012; Decisión (UE) 2014/415 del Consejo, 24 de junio de 2014, relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad, DOUE núm. L 192, 1 de enero de 2014, art. 5 e IDI, *op. cit.*, párr. 30, p. 376.

²³ IDI, *op. cit.*, párr. 14, pp. 369-370.

²⁴ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986*, párr. 246, p. 126; *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, I.C.J. Reports 2005*, párr. 127, p. 218; Res. del IDI sobre asistencia militar por invitación, 8 octubre 2011, art. 4.1; ILA, *Final Report on Aggression...*, *op. cit.*, p. 18; GRAY, Christine, *op. cit.*, p. 84; REDAELLI, Chiara, *op. cit.*, pp. 251-252; VISSER, Laura, "Intervention by invitation...", *op. cit.*, p. 294; SHAYGAN, Farideh, *op. cit.*, p. 771; ST-FLEUR, Yvenson, *op. cit.*, p. 792; NOLTE, George, *op. cit.*, párr. 15, p. 4; FOX, Gregory H., *op. cit.*, p. 818; RUYNS, Tom y FERRO, Luca, *op. cit.*, p. 79; REMIRO BROTONS, Antonio, *op. cit.*, p. 765; VACAS FERNÁNDEZ,

sucede con el derecho a la legítima defensa, no exige ningún requisito previo como puede ser la existencia de un ataque armado. De esta manera, los Estados que enfrentan un desorden interno o la actividad de un grupo terrorista, que puede simplemente suponer una amenaza moderada o la comisión de actos terroristas sin la gravedad de un ataque armado, pueden solicitar la asistencia militar de terceros Estados para su represión. La práctica indica, sin embargo, que los Estados suelen recurrir a esta institución cuando han perdido o se encuentran en riesgo de perder el control efectivo de parte de su territorio, así como cuando estos grupos representan una grave amenaza a la seguridad nacional e internacional. Ejemplos significativos de ello pueden ser la intervención francesa en Malí, la intervención internacional encabezada por Estados Unidos en Iraq o la intervención rusa en Siria para hacer frente al *Dáesh*.

Más allá de esto, está generalmente aceptado que toda intervención por invitación, incluida la que tenga como fin hacer frente a amenazas terroristas, debe observar una serie de elementos que determinarán su validez. A nivel general, se suele exigir que la solicitud o el consentimiento se haya manifestado clara o explícitamente²⁵, se trate de un pronunciamiento específico para el caso concreto²⁶ y sea otorgado libremente por los representantes del Estado²⁷ de forma previa a la intervención²⁸. En este sentido, la doctrina suele considerar que se deben cumplir los criterios de validez establecidos por la Comisión de Derecho Internacional (CDI) para la prestación del con-

Félix, *op. cit.*, pp. 66-67; POZO SERRANO, Pilar, *op. cit.*, p. 153; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 5 y SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel, *op. cit.*, p. 21 y 25.

²⁵ CDI Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001), (A CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part2)), comentario 6 al art. 20; IDI, *op. cit.*, párr. 63, p. 390; SMITH, Crispin, "Still at War: The United States in Iraq", *Just Security*, 18 mayo 2022, www.justsecurity.org/81556/still-at-war-the-united-states-in-iraq/; VISSER, Laura, "May the... *op. cit.*, p. 36; REDAELLI, Chiara, *op. cit.*, p. 87; ST-FLEUR, Yvenson, *op. cit.*, p. 794; REMIRO BROTONS, Antonio, *op. cit.*, p. 766; CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 6 y DÍAZ BARRADO, Cástor, *op. cit.*, pp. 261-282.

²⁶ Res. del IDI sobre asistencia militar por invitación, 8 octubre 2011, art. 4.2.

²⁷ CDI Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001), (A CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part2)), comentario 6 al art. 20; Res. del IDI sobre asistencia militar por invitación, 8 octubre 2011, art. 1.b; ILA, *Final Report on Aggression...*, *op. cit.*, p. 19; CORTEN, Oliver, *op. cit.*, pp. 269-270; BROWNLIE, Ian, *International Law and...*, *op. cit.*, p. 317; BYRNE, Max, "Consent...", *op. cit.*, p. 104; SMITH, Crispin, *op. cit.*; REMIRO BROTONS, Antonio, *op. cit.*, p. 766 y CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 5.

²⁸ MARTIN, Craig, "What was the International Legal Basis for the Strike on al-Zawahiri?", *Just Security*, 9 agosto 2022, www.justsecurity.org/82605/what-was-the-international-legal-basis-for-the-strike-on-al-zawahiri/; MURPHY, Sean D., "The International Legality of US Military Cross-Border Operations from Afghanistan into Pakistan", *International Law Studies*, vol. 85, 2009, núm. 1, pp. 109-139, p. 120; ILA, *Final Report on Aggression...*, *op. cit.*, p. 19; BROWNLIE, Ian, *International Law and...*, *op. cit.*, p. 237; REDAELLI, Chiara, *op. cit.*, p. 87; HENDERSON, Christian, *The Use of force...*, *op. cit.*, pp. 371-372; CORTEN, Oliver, *op. cit.*, pp. 267-269; NUSSBERGER, Benjamin, *op. cit.*, pp. 122-123; VISSER, Laura, "May the...", *op. cit.*, p. 30; RUYS, Tom y FERRO, Luca, *op. cit.*, p. 81; REMIRO BROTONS, Antonio, *op. cit.*, p. 766 y DÍAZ BARRADO, Cástor, *op. cit.*, pp. 367-379. Véase también: CDI Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001), (A CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part2)), comentario 3 al art. 20 e IDI, *op. cit.*, párrs. 62-63, pp. 389-390.

sentimiento como circunstancia excluyente de la ilicitud²⁹, plasmados en el Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos de 2001³⁰ y en los artículos 48 a 52 de la Convención de Viena de Derecho de los Tratados. Esto implica, entre otras cosas, que habrá de observarse si la solicitud está mediatizada por la corrupción, coacción, dolo o error, así como analizar otros factores como los límites y requisitos plasmados en el derecho interno³¹.

En todo caso, no se exige que el consentimiento tenga una forma específica³², por lo que podemos encontrarnos con tratados internacionales, declaraciones públicas del Estado solicitante, cartas al Consejo de Seguridad, intercambio de comunicaciones entre el Estado interviniente e intervenido, etc.

En todo caso, aunque exista libertad en la forma, de la práctica estatal es posible identificar las cuatro clases de tratados internacionales relativos a la intervención por invitación más habituales³³. En primer lugar, se encuentran los acuerdos internacionales para la realización de operaciones militares específicas en otro Estado. En este grupo se encuadrarían los conocidos acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas o acuerdos sobre el estatuto de la misión. Como es bien sabido, estos acuerdos recogen las obligaciones, privilegios e inmunidades del personal que participa en esas misiones o está desplegado

²⁹ IDI, *op. cit.*, párr. 86, pp. 401-402; REDAELLI, Chiara, *op. cit.*, p. 87; HENDERSON, Christian, *The Use of force...*, *op. cit.*, p. 369; CORTEN, Oliver, *op. cit.*, pp. 266-276; MURPHY, Sean D., *op. cit.*, p. 118; BANNELIER, Karine y CHRISTAKIS, Theodore, "Under the UN...", *op. cit.*, p. 865; VISSER, Laura, "May the...", *op. cit.*, p. 36; BYRNE, Max, "Consent...", *op. cit.*, p. 98 y pp. 103-104; PAK, Hui Chol y SON, Hye Ryon, *op. cit.*, pp. 86-87; GÓMEZ ISA, Felipe, *op. cit.*, p. 81 y CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 5.

³⁰ A pesar del papel limitado de las normas de responsabilidad internacional del Estado en este caso, es indudable el carácter cualificado de las apreciaciones que realiza la Comisión en sus comentarios al proyecto de artículos, por los que cabe darle la importancia requerida. Véase: CDI Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001), (AG CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part2)), comentario 4 al art. 20 y comentario 6 al art. 26.

³¹ Arts. 49 a 52 de la Convención de Viena de derecho de tratados, Viena, 23 de mayo de 1969, Serie de Tratados de las NNUU, vol. 1155, núm. 18232, p. 331; CDI Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001), (AG CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part2)), comentario 4 y 5 al art. 20; Res. del IDI sobre asistencia militar por invitación, 8 octubre 2011, art. 4.2; BROWNLIE, Ian, *International Law and...*, *op. cit.*, p. 317; CORTEN, Oliver, *op. cit.*, pp. 269-270; REDAELLI, Chiara, *op. cit.*, p. 88; HENDERSON, Christian, *The Use of force...*, *op. cit.*, p. 373; NUSSBERGER, Benjamin, *op. cit.*, p. 123; BYRNE, Max, "Consent...", *op. cit.*, p. 104; RUYIS, Tom y FERRO, Luca, *op. cit.*, p. 81; SHAYGAN, Farideh, *op. cit.*, p. 776; REMIRO BROTONS, Antonio, *op. cit.*, p. 766 y DÍAZ BARRADO, Cástor, *op. cit.*, pp. 283-297.

³² *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment, I.C.J. Reports 2005, párrs. 42-53, pp. 196-199; IDI, *op. cit.*, párr. 63, p. 390; REDAELLI, Chiara, *op. cit.*, p. 88; CORTEN, Oliver, *op. cit.*, pp. 272-274; HENDERSON, Christian, *The Use of force...*, *op. cit.*, p. 371; NOLTE, George, *op. cit.*, párr. 23, p. 5; ST-FLEUR, Yvenson, *op. cit.*, pp. 795-796; BYRNE, Max, "Intervention by...", *op. cit.*, p. 80; PAK, Hui Chol y SON, Hye Ryon, *op. cit.*, p. 86 y DÍAZ BARRADO, Cástor, *op. cit.*, p. 145.

³³ Corten, en su clasificación, incluye los tratados internacionales en los que se recoge un derecho de intervención unilateral. Se trata de una práctica estatal desarrollada durante el siglo XIX que ha ido desapareciendo. Véase: CORTEN, Oliver, *op. cit.*, p. 257; BROWNLIE, Ian, *International Law and...*, *op. cit.*, pp. 318-320; KLECZKOWSKA, Agata, *op. cit.*, pp. 270-271 y DÍAZ BARRADO, Cástor, *op. cit.*, pp. 147-168.

en esos lugares³⁴. Asimismo, dentro de esta categoría también se encuadran los acuerdos *ad hoc*. Atendiendo a los contextos de urgencia en los que suelen llevarse a cabo algunas de las solicitudes de asistencia militar, los Estados no se detienen en acordar tratados internacionales al uso, sino que regulan la intervención a través de un canje de notas. Con el paso del tiempo, en algunos casos, el acuerdo *ad hoc* es sustituido por un tratado internacional formal. No obstante, en ocasiones estos perduran en el tiempo. Un ejemplo de ello es el canje de notas francés y maliense a raíz de la intervención de Francia en Malí en 2013. Dos años antes de que las fuerzas francesas se retiraran del país, a raíz de la renovación de la operación, se acordó un protocolo adicional mediante un nuevo intercambio de cartas para asegurar que el contenido del acuerdo de 2013 continuaba vigente³⁵.

En segundo lugar, hallamos los tratados para estacionar tropas de forma más o menos extensa en el tiempo en un Estado extranjero. En estos acuerdos, que están acompañados de tratados o disposiciones que regulan el estatuto de las fuerzas, se concede el uso de instalaciones y se otorgan autorizaciones de uso a ejércitos de otros Estados por periodos largos de tiempo en los que construyen y/o utilizan bases destinadas a fines delimitados, siempre pactados con el Estado del territorio en el que se encuentran. Un ejemplo, que después abordaremos, pueden ser los dos tratados internacionales que Rusia y Siria firmaron en 2017 con el fin de establecer dos bases rusas en el territorio sirio durante, al menos, 49 años³⁶.

En tercer lugar, encontramos los tratados internacionales de Organizaciones internacionales regionales o sectoriales que contienen cláusulas que prevén la posibilidad de intervenir en terceros países ante determinados supuestos, previa solicitud de un Estado. Ejemplo de ello son las disposiciones de la UE, la UA o la CIRGL³⁷. En estos casos se redactan acuerdos posteriores

³⁴ Un ejemplo sería el Acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas entre el Gobierno Federal de Transición de Somalia y la UA sobre la AMISOM, 6 de marzo de 2007.

³⁵ Acuerdo en forma de intercambio de cartas entre el Gobierno de la República francesa y el Gobierno de la República de Malí que determina el estatuto de la fuerza "Serval", de 7 de marzo de 2013 en Decreto núm. 2013-364 de 29 de abril de 2013 por el que se publica el acuerdo en forma de canje de cartas entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República de Malí determinando el estatuto de la fuerza "Serval", firmado en Bamako el día 7 Marzo de 2013 y en Koulouba el 8 de marzo de 2013, y Protocolo adicional en forma de Canje de Notas entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República de Malí por el que se determina el estatuto de la fuerza "Serval", de 6 y 10 de marzo de 2020, en Comunicación de la Embajada francesa en Malí, de 6 de marzo de 2020, (núm. 2020-0135457/chan).

³⁶ Acuerdo entre la Federación de Rusia y la República Árabe Siria sobre la ampliación de la instalación de apoyo logístico de la Armada de la Federación de Rusia en el puerto de Tartús y la entrada de buques de guerra de la Federación de Rusia en el mar territorial, las aguas interiores y los puertos de la República Árabe Siria, 18 de enero de 2017, y Acuerdo entre la Federación de Rusia y la República Árabe Siria sobre el estacionamiento de un Grupo de aviación de las Fuerzas Armadas de la Federación de Rusia en el territorio de la República Árabe Siria, 18 de enero de 2017.

³⁷ Art. 222 del Tratado de Funcionamiento de la UE, 13 de diciembre de 2007, DOUE núm. C 326, 26 de octubre de 2012; arts. 1.c y 2.c del Pacto de defensa común y de no agresión de la UA, Abuja, 31

que concretan y desarrollan la asistencia militar prestada, ya sea en forma de acuerdo *ad hoc* o de estatuto de las fuerzas o misión³⁸.

Por último, en cuarto lugar, distinguimos los acuerdos de persecución en caliente —*hot pursuit*—. Esto es, acuerdos entre Estados fronterizos a través de los cuales se autoriza a las fuerzas armadas y de seguridad a atravesar la frontera hasta un número de kilómetros determinado con el fin de perseguir a criminales que tratan de huir. Un ejemplo de ello, en el contexto de la lucha contra el terrorismo, fue el acuerdo alcanzado por los Estados del G5 Sahel. Aunque este mecanismo de cooperación y coordinación acabó disuelto en diciembre de 2023 debido a la decisión de los Gobiernos de Malí, Níger y Burkina Faso de retirarse de la misma, aportó una novación significativa que sería deseable que se pudiera reeditar en el futuro: en un inicio los Estados miembros alcanzaron un acuerdo³⁹ para poder intervenir en una franja de 50 km a cada lado de la frontera común; en 2020 ampliaron esta franja a 100 km⁴⁰.

En todo caso, debe tenerse presente que el consentimiento de intervención puede ser revocado en cualquier momento sin exigirse formalidad alguna⁴¹. Como los casos de Malí o Níger han vuelto a evidenciar, tras la declaración pública del Gobierno del Estado de retirar el consentimiento de la intervención se da una negociación en la que se pacta un calendario de salida y el Estado u Organización internacional asistente retira sus efectivos.

De forma adicional, en lo que respecta a la aceptación del consentimiento o de solicitud de asistencia militar, cabe recordar que no existe ninguna obligación jurídica de prestar la asistencia solicitada o consentida⁴². Si bien puede haber casos en los que el Estado al que se solicita la ayuda pueda estar comprometido por cláusulas de solidaridad o de defensa mutua como, por ejemplo, la de la UA⁴³, el alcance de las obligaciones de estas cláusulas suele

de enero de 2005, Serie de Tratados de las NNUU, vol. 2656, núm. 47273 y arts. 1.2 y 6.3 del Protocolo de No Agresión y Defensa Mutua en la Región de los Grandes Lagos, 15 de diciembre de 2006.

³⁸ Sobre una hipotética intervención de la CEDEAO en Níger sin un acuerdo *ad hoc*, véase: BUCHAN, Russell y TSAGOURIAS, Nicholas, *op. cit.*, pp. 7-14.

³⁹ Sobre la naturaleza *hot pursuit* de estos acuerdos, véase declaración del Secretario General: S/2020/373, “Informe del Secretario General de NNUU sobre la Fuerza Conjunta del Grupo de los Cinco del Sahel”, párr. 11, p. 3.

⁴⁰ *Ibidem* y NNUU, *Informe de estado: Proyecto del ACNUDH que apoya a la Fuerza Conjunta G5 Sahel con la implementación del Marco de Cumplimiento de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario 1 de mayo de 2018 – 31 de marzo de 2020*, 5 agosto 2020, párr. 37, pp. 10-11, www.ohchr.org/Documents/Countries/Africa/G5Sahel_Report_E_Final_05.08.2020.pdf.

⁴¹ Res. del IDI sobre asistencia militar por invitación, 8 octubre 2011, art. 5; ILA, *Final Report on Aggression...*, *op. cit.*, p. 20; HENDERSON, Christian, *The Use of force...*, *op. cit.*, pp. 374-375; REDAELLI, Chiara, *op. cit.*, p. 91; CORTEN, Oliver, *op. cit.*, p. 274; VISSER, Laura, “May the...”, *op. cit.*, p. 37 y SMITH, Crispin, *op. cit.*

⁴² KLECZKOWSKA, Agata, “The meaning of treaty authorisation and ad hoc consent for the legality of military assistance on request”, *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 7, 2020, núm. 2, pp. 270-291, p. 290 e IDI, *op. cit.*, párr. 38, p. 381.

⁴³ A modo de ejemplo, véase: arts. 1.c y 2.c del Pacto de defensa común y de no agresión de la UA, Abuja, 31 de enero de 2005, Serie de Tratados de las NNUU, vol. 2656, núm. 47273, y arts. 1.2 y 6.3 del Protocolo de No Agresión y Defensa Mutua en la Región de los Grandes Lagos, 15 de diciembre de 2006.

ser limitado⁴⁴, por lo que es razonable afirmar que, en términos generales, no existe obligación jurídica de responder positivamente a una solicitud de asistencia militar⁴⁵.

4. LEGITIMACIÓN PARA SOLICITAR O CONSENTIR UNA ASISTENCIA MILITAR

De forma general, en la medida en la que uno de los requisitos de validez de la solicitud o consentimiento de la asistencia militar es que lo otorgue una autoridad para comprometer internacionalmente al Estado⁴⁶, se suele considerar que la autoridad para tomar esa decisión corresponde al Gobierno del Estado⁴⁷, ya sea por boca de la persona que ostenta la jefatura del Estado, del Gobierno o del Ministerio de Exteriores⁴⁸. Esto se deriva de la consideración

⁴⁴ Por ejemplo, en el caso de la UE, los Estados pactaron una declaración interpretativa para aclarar que cada Estado miembro conserva su derecho de escoger los medios que juzgue apropiados para responder a la obligación de solidaridad contenida en el artículo 222 del TFUE. Véase: Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007, DOUE núm. C 326, 26 de octubre de 2012.

⁴⁵ Un aspecto interesante al que convendrá prestar atención es el impacto que podría tener el deber de cooperar para poner fin, por medios lícitos, a toda violación grave de obligaciones internacionales de normas *ius cogens* en las asistencias militares. Si bien no creemos que en la actualidad exista práctica estatal que relacione su participación en intervenciones por invitación con dicho deber —en la mayor parte de casos está vinculada con sus intereses nacionales de seguridad y, en los menos, con cierta solidaridad o compromiso por pertenencia a Organizaciones internacionales—, deberíamos estar atentos a su desarrollo. En todo caso, teniendo presentes los comentarios recientes a la conclusión 19.1 del Proyecto de conclusiones sobre la identificación y las consecuencias jurídicas de las normas imperativas de derecho internacional general (*ius cogens*) y que estamos ante un supuesto que implica la utilización del uso de la fuerza, así como nuestro convencimiento de que esta prerrogativa estatal debe ser supletoria a la acción del Consejo de Seguridad, de desarrollarse un deber de cooperar en acciones militares para poner fin a violaciones graves, por ejemplo de algunas obligaciones relativas al Derecho Internacional Humanitario, este deber debería vincularse con el órgano responsable de mantener la paz y seguridad internacionales, vehiculando toda acción a través de los mecanismos previstos en la Carta. Véase: CDI Proyecto de conclusiones sobre la identificación y las consecuencias jurídicas de las normas imperativas de derecho internacional general (*ius cogens*) (2022), (A/77/103), párrs. 1 al 11 del comentario al art. 19.

⁴⁶ ILA, *Final Report on Aggression...*, *op. cit.*, p. 19; REDAELLI, Chiara, *op. cit.*, p. 87; SHAYGAN, Farideh, *op. cit.*, p. 776; ST-FLEUR, Yvenson, *op. cit.*, p. 783; NOLTE, George, *op. cit.*, párr. 23, p. 5; BYRNE, Max, “Consent...”, *op. cit.*, p. 117; BYRNE, Max, “Intervention by...”, *op. cit.*, p. 80; RUYSS, Tom y FERRO, Luca, *op. cit.*, p. 72; REMIRO BROTONS, Antonio, *op. cit.*, p. 766 y CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 6.

⁴⁷ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986*, párr. 246, p. 116; *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, I.C.J. Reports 2005*, párr. 127, p. 218; IFFM-CG, *Informe de la Misión Internacional Independiente de Investigación sobre el Conflicto en Georgia*, vol. II, 2009, pp. 276-277; DE WET, Erika, “The Modern Practice of Intervention by Invitation in Africa and its Implications for the Prohibition of the Use of Force”, *European Journal of International Law*, vol. 26, 2005, núm. 4, pp. 979-998, p. 982; ILA, *Final Report on Aggression...*, *op. cit.*, p. 18; IDI, *op. cit.*, párr. 75, p. 396; REDAELLI, Chiara, *op. cit.*, p. 87 y p. 252; DOSWALD-BECK, Louise, *op. cit.*, pp. 191-192; SHAYGAN, Farideh, *op. cit.*, p. 771 y 776; VISSER, Laura, “Intervention by invitation...”, *op. cit.*, p. 295; BYRNE, Max, “Consent...”, *op. cit.*, p. 100 y p. 117; REMIRO BROTONS, Antonio, *op. cit.*, p. 766; POZO SERRANO, Pilar, *op. cit.*, p. 155 y CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 6.

⁴⁸ HENDERSON, Christian, *The Use of force...*, *op. cit.*, p. 352; CORTEN, Oliver, *op. cit.*, p. 226; BYRNE, Max, “Consent...”, *op. cit.*, p. 117 y DÍAZ BARRADO, Cástor, *op. cit.*, pp. 309-314. Véase tam-

general de que el consentimiento para permitir el uso de la fuerza de otro Estado solo pueden otorgarlo los más altos representantes del mismo⁴⁹ u otras personas con los “adecuados plenos poderes”⁵⁰. En todo caso, además del artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, deberá observarse el derecho nacional interno y el fin concreto de la intervención⁵¹, ya que será diferente que se trate de solicitar la asistencia técnica, de inteligencia, de un pequeño grupo de asesores o la intervención de un gran número de tropas. Así, se podría sostener la máxima de que, a mayor afección de la soberanía, “más alta” debe ser la autoridad de quien otorgue la autorización de la intervención; no obstante, en todo momento se da por supuesto que es el Gobierno estatal quien toma la decisión. En este sentido, estos elementos no se van a ver modificados por el hecho de que el objetivo de la intervención sea combatir la amenaza terrorista.

Por tanto, es una cuestión pacífica sostener que el Gobierno de un Estado puede comprometer al mismo, solicitando una intervención militar a un tercer Estado u Organización internacional. Ahora bien, los problemas en torno a la validez de la solicitud o consentimiento se producen cuando se considera que la autoridad de un Gobierno es “dudosa”⁵², entre otros motivos, por la falta de control efectivo que este tenga sobre el territorio.

Especialmente en el contexto del terrorismo, la práctica internacional de las últimas décadas muestra que Gobiernos de Estados que no controlaban efectivamente todo su territorio solicitaron la asistencia militar de otros Estados para combatir amenazas terroristas de carácter grave. Precisamente la casuística evidencia que la pérdida de control territorial, ya sea por la aparición de un actor no estatal de carácter terrorista, por la existencia de un conflicto armado y/o por debilidad institucional de carácter estructural, suele ser la antesala del recurso a la intervención por invitación⁵³. Lo hemos constatado en los casos de Somalia, Malí, Iraq, Siria, Libia o Mozambique.

Es por tanto oportuno detenernos a reflexionar en torno a las solicitudes realizadas por Gobiernos estatales que no controlan efectivamente parte de su territorio y sus implicaciones en la validez del consentimiento, así como las solicitudes realizadas por actores no estatales que ejercen control efectivo sobre parte del territorio de un Estado.

bién: art. 7.2.a de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 23 de mayo de 1969.

⁴⁹ HENDERSON, Christian, *The Use of force...*, *op. cit.*, p. 352; CORTEN, Oliver, *op. cit.*, p. 259; RUYTS, Tom y FERRO, Luca, *op. cit.*, p. 80; BYRNE, Max, “Intervention by...”, *op. cit.*, p. 81; NUSSBERGER, Benjamin, *op. cit.*, p. 126 y CASANOVAS Y LA ROSA, Oriol, *op. cit.*, p. 468.

⁵⁰ Art. 7.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 23 de mayo de 1969.

⁵¹ CDI Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001), (AG CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part2)), comentario 6 al art. 20; IDI, *op. cit.*, párr. 85, pp. 401-402 y NUSSBERGER, Benjamin, *op. cit.*, p. 134.

⁵² BROWNLIE, Ian, *International Law and...*, *op. cit.*, p. 317.

⁵³ En esta línea, véase: EGAN, Brian, “International Law, Legal Diplomacy, and the Counter-ISIL Campaign: Some Observations”, *International Law Studies*, vol. 92, 2016, pp. 235-248, p. 240.

4.1. Solicitud de Gobiernos de Estados que no controlan efectivamente su territorio

El criterio tradicional y generalmente aceptado para que un Gobierno estatal pueda solicitar la asistencia militar de otros Estados es que controle efectivamente el territorio⁵⁴. Esto exige que no solo controle el propio territorio, sino también que la administración del Estado cuente con la “aquiescencia”⁵⁵ de la población y tenga la voluntad de cumplir con las obligaciones internacionales contraídas⁵⁶. Así, el control efectivo del territorio se establece como una fuente de legitimidad originaria.

No obstante, no es la única fuente de legitimidad. Fundamentalmente desde el fin de la Guerra Fría, a la luz de la centralidad creciente de los derechos humanos y de la democracia liberal, a la exigencia tradicional del control efectivo del territorio algunos autores y Estados están sumando la legitimidad democrática del Gobierno⁵⁷ y el respeto de los estándares internacionales de derechos humanos⁵⁸. De esta manera, se ha cuestionado la licitud de las solicitudes de asistencia militar de Gobiernos cuya legitimidad es puesta en tela de juicio⁵⁹; por ejemplo, las solicitudes de Gobiernos

⁵⁴ BARBER, Rebecca, *et al.*, “United Nations Credentials Committee: Representation of the State of Myanmar to the United Nations”, *Myanmar Accountability Project*, 14 septiembre 2021, párr. 15, p. 5, párr. 27, p. 9 y párr. 49, p. 17, www.the-world-is-watching.org/wp-content/uploads/2021/09/Myanmar-Legal-Opinion-Final-2.pdf; LONGOBARDO, Marco, “The self-proclaimed statehood of the Islamic State between 2014 and 2017 and International Law”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 33, 2017, pp. 205-218, pp. 213-214; TALMON, Stefan, “Recognition of Opposition Groups as the Legitimate Representative of a People”, *Chinese Journal of International Law*, vol. 12, 2013, núm. 2, pp. 232-233; IDI, *op. cit.*, párr. 78, p. 398; REDAELLI, Chiara, *op. cit.*, pp. 105-107; DOSWALD-BECK, Louise, *op. cit.*, p. 199; DE WET, Erika, *op. cit.*, p. 983; SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel, *op. cit.*, p. 30 y POZO SERRANO, Pilar, *op. cit.*, pp. 155-156.

⁵⁵ *Aguilar-Amory and Royal Bank of Canada claims (Great Britain v. Costa Rica)*, 1923, en NNUU, *Reports, of International Arbitral Awards*, Vol. I, 2006, p. 381 y DE WET, Erika, *op. cit.*, p. 984.

⁵⁶ *Ibidem*; *Case of Melville E. Day and David E. Garrison, as surviving executors of Cornelius K. Garrison v. Venezuela, decision of the Commissioner, Mr. Findlay*, 1985, en NNUU, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. XXIX, 2012, p. 232; ZAMANI, Masoud y NIKOUEI, Majid, “Intervention by Invitation, Collective Self-defence and the Enigma of Effective Control”, *Chinese Journal of International Law*, vol. 16, 2017, núm. 4, pp. 663-694, p. 669 y p. 693; ILA, *Final Report on Aggression...*, *op. cit.*, p. 19; LONGOBARDO, Marco, *op. cit.*, pp. 213-214; NUSSBERGER, Benjamin, *op. cit.*, p. 134; BYRNE, Max, “Consent...”, *op. cit.*, p. 108; FOX, Gregory H., *op. cit.*, p. 818; HARTWIG, Matthias, *op. cit.*, p. 703; RUIYS, Tom y FERRO, Luca, *op. cit.*, pp. 81-82 y TALMON, Stefan, *op. cit.*, pp. 232-233.

⁵⁷ WELLER, Marc, “Striking ISIL: Aspects of the Law on the Use of Force”, *ASIL Insights*, vol. 19, núm. 5, 11 marzo 2015, www.asil.org/insights/volume/19/issue/5/striking-isil-aspects-law-use-force; HENDERSON, Christian, *The Use of force...*, *op. cit.*, pp. 357-358; REDAELLI, Chiara, *op. cit.*, pp. 110-113; NOLTE, George, *op. cit.*, párr. 16, p. 4; BARBER, Rebecca, *et al.*, “United Nations...”, *op. cit.*, párr. 15, p. 5, párr. 27, p. 9 y párr. 49, p. 17; DE WET, Erika, *op. cit.*, pp. 984-990; FOX, Gregory H., *op. cit.*, pp. 834-887 y ZAMANI, Masoud y NIKOUEI, Majid, *op. cit.*, p. 667 y pp. 688-693. En este sentido, véase también: LIROLA DELGADO, Isabel, “La misión de asistencia de las Naciones Unidas para Afganistán en el nuevo escenario de un gobierno de facto talibán”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 38, 2022, pp. 215-252, p. 237.

⁵⁸ LIEBLICH, Eliav, *op. cit.*, pp. 203-208; REDAELLI, Chiara, *op. cit.*, pp. 151-172 y pp. 178-179; BARBER, Rebecca, *et al.*, “United Nations...”, *op. cit.*, párr. 15, p. 5, párr. 27, p. 9 y párr. 49, p. 17; DE WET, Erika, *op. cit.*, p. 984 y LIROLA DELGADO, Isabel, *op. cit.*, p. 237.

⁵⁹ BROWNLIE, Ian, *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 317; NOLTE, George, *op. cit.*, párr. 17, p. 4 y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, María Paz, *op. cit.*, pp. 42-43.

derivados de golpes de Estado⁶⁰, Gobiernos que vulneran de forma masiva y sistemática los derechos humanos⁶¹ y Gobiernos responsables de crímenes internacionales, como pueden ser genocidios, ataques sistemáticos contra la población civil o crímenes de guerra⁶². Esta pugna también se evidencia de forma periódica en los debates que se dan en la Comisión de Verificación de Poderes de la Asamblea General, encargada de estudiar las credenciales de los representantes estatales que participan en las sesiones de la Asamblea General. Sin embargo, la práctica de este órgano pone de manifiesto que, por el momento, la preferencia por el criterio del control efectivo es innegable⁶³. Asimismo, la práctica más reciente referida a la retirada de Francia de Estados africanos que han sufrido golpes de Estado parece avallar esta tesis. Esto es, las órdenes de retirada de los contingentes militares franceses realizadas por los Gobiernos golpistas de Malí en 2022 y Níger en 2023 no han sido cuestionadas ni por Francia, que tras negociar su salida la ha llevado a cabo sin demora, ni por los Estados y Organizaciones internacionales de la comunidad internacional.

Adicionalmente, algunos autores han considerado que cuando el fin de la intervención es el combate contra el terrorismo estos criterios quedan desplazados, ya que se trata de intervenciones que no tienen el fin específico de reforzar la posición del Gobierno, sino enfrentar una amenaza a la paz y seguridad internacionales⁶⁴.

Tampoco el control efectivo resulta un criterio determinante a estos efectos. Aunque hay quien considera que el Gobierno debe conservar la mayor parte del territorio para poder solicitar la asistencia militar⁶⁵, una mayoría de autores apunta a que sería suficiente con una parte del mismo⁶⁶. Así, la pérdida de control territorial no compromete la capacidad del Gobierno de

⁶⁰ IDI, *op. cit.*, párr. 78, p. 398; REDAELLI, Chiara, *op. cit.*, pp. 128-131 y p. 151; BARBER, Rebecca, *et al.*, "United Nations...", *op. cit.*, párr. 15, p. 5, párr. 27, p. 9 y párr. 49, p. 17; DE WET, Erika, *op. cit.*, pp. 987-989; ZAMANI, Masoud y NIKOUEI, Majid, *op. cit.*, pp. 689-693 y NUSSBERGER, Benjamin, *op. cit.*, pp. 135-136.

⁶¹ Véase nota al pie 59.

⁶² LIEBLICH, Eliav, *op. cit.*, pp. 178-188 y REDAELLI, Chiara, *op. cit.*, pp. 151-172 y pp. 178-179.

⁶³ Aunque con el paso del tiempo han ido emergiendo otros criterios vinculados con la legitimidad democrática, estos todavía no han sido aplicados de forma sistemática, descartando que se hayan impuesto al del control efectivo. De hecho, el estudio de la práctica histórica de esta comisión permite concluir que ha existido una aplicación arbitraria de los "nuevos" criterios. Véase: IDI, *op. cit.*, párr. 83, pp. 400-401; BARBER, Rebecca, *et al.*, "United Nations...", *op. cit.*, párrs. 8-20, pp. 2-9 y párr. 49, p. 17; BARBER, Rebecca, "Will the Taliban...", *op. cit.*; Engström, Viljam, "Credentials and the Politics...", *op. cit.* y ZAMANI, Masoud y NIKOUEI, Majid, *op. cit.*, p. 667. Con carácter general, véase también: SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel, "Los enigmas del reconocimiento en la práctica contemporánea", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 43, 2022, pp. 1-46.

⁶⁴ En esta línea, véase: BANNELIER, Karine y CHRISTAKIS, Theodore, "Under the UN...", *op. cit.*, p. 864 y SHAYGAN, Farideh, *op. cit.*, p. 781.

⁶⁵ SHAYGAN, Farideh, *op. cit.*, p. 776; DE WET, Erika, *op. cit.*, p. 984; TALMON, Stefan, *op. cit.*, pp. 232-233 y MURPHY, Sean D., *op. cit.*, p. 120.

⁶⁶ HENDERSON, Christian, *The Use of force...*, *op. cit.*, p. 355; ST-FLEUR, Yvenson, *op. cit.*, p. 783; WELLER, Marc, *op. cit.*; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, María Paz, *op. cit.*, p. 42; POZO SERRANO, Pilar, *op. cit.*, p. 155 y SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel, *op. cit.*, p. 24.

solicitar la asistencia militar a otros Estados⁶⁷. Solamente en los casos en los que el Gobierno pierde el control de todo el territorio, convirtiéndose en un Gobierno en el exilio, es cuando generalmente se acepta que pierde la capacidad de solicitar la ayuda militar⁶⁸; aunque hay casos excepcionales en los que se ha considerado que, incluso en esas circunstancias, el Gobierno conservaba esa capacidad⁶⁹.

Se trata, por tanto, de una cuestión que hay que analizar caso por caso, atendiendo a diferentes clases de indicios, como la conservación o pérdida de la capital, principales núcleos urbanos, posiciones estratégicas, la administración, la adhesión de la población o el grado de reconocimiento internacional. De forma general se considera que el mantenimiento de la capital y una perspectiva razonable de que el ejecutivo estatal no va a colapsar son criterios fundamentales para determinar que el Gobierno sigue teniendo la capacidad de solicitar una intervención extranjera⁷⁰.

Lo cierto es que la práctica antiterrorista relativa a Malí, Iraq y Siria evidencia que nadie ha cuestionado las solicitudes de asistencia militar de Gobiernos que habían perdido gran parte del control efectivo del territorio, incluidos feudos importantes, frente a grupos terroristas. Si bien es cierto que en estos tres casos los Gobiernos seguían controlando la capital, existía una amenaza real de que colapsaran, dejando el territorio del Estado sin institucionalidad⁷¹. En este sentido, las intervenciones militares permitieron asegurar el mantenimiento de la capital y que recuperaran el territorio perdido hasta entonces. Por tanto, podría sostenerse que las solicitudes de asistencia militar de Gobiernos que han perdido gran parte de su territorio son acordes al derecho internacional, al menos cuando tienen como fin asegurar la permanencia del Estado frente a un actor no estatal de carácter terrorista.

⁶⁷ HENDERSON, Christian, *The Use of force...*, *op. cit.*, p. 355; CORTEN, Oliver, *op. cit.*, pp. 284-287; DOSWALD-BECK, Louise, *op. cit.*, p. 199; Alcaide Fernández, Joaquín, *op. cit.*, p. 147; NOLTE, George, *op. cit.*, párr. 18, p. 4; DE WET, Erika, *op. cit.*, p. 990 y RUYS, Tom y FERRO, Luca, *op. cit.*, p. 82.

⁶⁸ CORTEN, Oliver, *op. cit.*, p. 287; WELLER, Marc, *op. cit.* y NOLTE, George, *op. cit.*, párr. 18, p. 4.

⁶⁹ Los ejemplos más reseñables son la intervención militar de 1994 en Haití a solicitud del presidente depuesto, Jean-Bertrand Aristide, y la intervención de la CEDEAO en Gambia en 2017 a solicitud del presidente electo, Adam Barrow, ante el intento del presidente saliente de perpetuarse en el poder. En estos supuestos el elemento fundamental que determinaría la posibilidad de solicitar la asistencia militar del Gobierno sería la legitimidad del mismo, concretamente la legitimidad democrática. Véase: REDAELLI, Chiara, *op. cit.*, pp. 126-127 y ZAMANI, Masoud y NIKOUEI, Majid, *op. cit.*, pp. 689-693. Véase también: BUCHAN, Russell y TSAGOURIAS, Nicholas, *op. cit.*, pp. 14-18.

⁷⁰ DE WET, Erika, *op. cit.*, p. 984; TALMON, Stefan, *op. cit.*, pp. 232-233; BYRNE, Max, "Consent...", *op. cit.*, p. 109; NUSSBERGER, Benjamin, *op. cit.*, p. 134 y BARBER, Rebecca, *et al.*, "United Nations...", *op. cit.*, párr. 15, p. 5.

⁷¹ Véanse situaciones de esos países antes de la asistencia militar en COCCHINI, Andrea, "Una década de guerra en Siria: Situación actual y posibles desenlaces", *Revista UNISCI*, núm. 57, 2021, pp. 149-183, p. 155; BANNELIER, Karine y CHRISTAKIS, Theodore, "Under the UN...", *op. cit.*, pp. 856-857; BYRNE, Max, "Consent...", *op. cit.*, p. 102; EGAN, Brian, *op. cit.*, p. 238 y POZO SERRANO, Pilar, *op. cit.*, p. 157.

A nuestro juicio, el hecho de que la falta de control efectivo sobre gran parte del territorio no sea un obstáculo para solicitar la asistencia militar está relacionado con dos factores: por un lado, la naturaleza estatocéntrica del sistema internacional y su voluntad de perpetuarse, plasmado con claridad en el principio de integridad territorial, y, por otro lado, el objetivo antiterrorista de la intervención⁷². La calificación y percepción del terrorismo internacional como una de las mayores amenazas a la paz y seguridad internacionales presiona diferentes instituciones de derecho internacional, logrando que los Estados flexibilicen sus estándares de exigencia de respeto de lo que entienden que es el derecho internacional vigente. Esto provoca que los Estados se muestren más dispuestos a aceptar las intervenciones por invitación que tienen como fin la lucha antiterrorista, sobre todo cuando tratan de asegurar que una parte de un territorio no caiga en manos de una organización terrorista y se convierta en un santuario desde el que organizar con impunidad ataques a otros países.

Adicionalmente, una parte de la doctrina ha defendido que cuando el Gobierno cuenta con reconocimiento internacional⁷³, este conserva la capacidad de solicitar asistencia militar incluso en contextos en los que el control efectivo del territorio sea relativo. Esta presunción continúa mientras exista un consenso amplio entre la comunidad internacional de que sigue siendo la entidad adecuada para representar al Estado⁷⁴. Un ejemplo de ello es la intervención de Estados Unidos en Libia, consentida por el Gobierno de Consenso Nacional, para que interviniera en su territorio con el fin de que realizara ataques aéreos contra el *Dáesh* y asistiera a sus fuerzas en ese combate⁷⁵. Se trató de un Gobierno surgido del Acuerdo Político Libio de Sjirat, auspiciado por NNUU que, sin controlar siquiera la capital del país, fue generalmente reconocido como el “único Gobierno legítimo de Libia”⁷⁶. Por si había alguna duda, el Consejo de Seguridad respaldó el reconocimiento⁷⁷ y manifestó la autoridad de este Gobierno para realizar solicitudes de asistencia militar cuando pidió a los Estados que prestaran de forma activa su ayuda a dicho ejecutivo para derrotar a los grupos terroristas que operaban en el país, pero siempre “a petición” del nuevo Gobierno⁷⁸. De esta manera, la práctica parece avalar que el reconocimiento internacional, ya sea mediante el respaldo de Estados, de Organizaciones internacionales regionales o de NNUU, a través de la labor que realiza la Comisión de Verificación en lo que respecta a la participación de los representantes de los Estados en las sesiones de la Asamblea

⁷² En esta línea, ALCAIDE FERNÁNDEZ, Joaquín, *op. cit.*, p. 147.

⁷³ DOSWALD-BECK, Louise, *op. cit.*, pp. 199-200 y BANNELIER, Karine y CHRISTAKIS, Theodore, “Under the UN...”, *op. cit.*, p. 865.

⁷⁴ DE WET, Erika, *op. cit.*, p. 992 y DOSWALD-BECK, Louise, *op. cit.*, p. 199.

⁷⁵ ESTADOS UNIDOS, *Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States’ Use of Military Force and Related National Security Operation*, 2016, pp. 10-12 y p. 17.

⁷⁶ *Joint Communique on Libya*, 22 septiembre 2016, www.it.usembassy.gov/joint-communicue-libyal.

⁷⁷ S/RES/2259(2015), 23 de diciembre de 2015, especialmente puntos 3, 4, 6 y 9.

⁷⁸ *Ibid.*, punto 12, así como puntos 2 y 6.

General o de las resoluciones del Consejo de Seguridad, reforzaría la autoridad de los Gobiernos que no controlen efectivamente su territorio⁷⁹.

4.2. Solicitud de actores no estatales que controlan parte del territorio del Estado

En lo que respecta a la solicitud de asistencia militar por parte de actores no estatales, más allá del caso excepcional de Timor Oriental de 1975⁸⁰, no tenemos constancia de que se haya prestado apoyo a un actor no estatal fundamentando únicamente la actuación en la presunta solicitud de asistencia militar de este⁸¹, aunque sí se ha dado el caso de que se haya alegado esta “base jurídica” junto con otros títulos jurídicos de intervención. Concretamente, Egipto se basó, entre otros motivos, en una suerte de consentimiento del Ejército Nacional Libio⁸² para realizar una serie de ataques contra grupos terroristas en Libia durante 2017. Por aquel entonces, este actor no estatal tenía el control efectivo de parte del territorio del Estado y competía con el Gobierno de Consenso Nacional, reconocido internacionalmente, a fin de hacerse con el control completo del territorio y lograr la representación internacional del Estado libio⁸³.

Así, *a priori*, el único caso en el que podríamos aceptar la solicitud de asistencia militar de un actor no estatal es, precisamente, cuando este abandona su condición de grupo opositor y pasa a ser el Gobierno del Estado⁸⁴.

⁷⁹ En todo caso, no hay que perder de vista que se trata de una cuestión “en disputa”. En este sentido, BERTOT TRIANA, Harold, *Teoría y práctica del reconocimiento de gobiernos en el Derecho Internacional Contemporáneo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, p. 251.

⁸⁰ Sobre el caso, véase: NNUU, *Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas*, Apéndice núm. 5, vol. 1, 1970-1978, párr. 78, p. 38 y CORTEN, Oliver, *op. cit.*, p. 261.

⁸¹ En el caso sirio no faltan quienes tratan de sostener la existencia de solicitudes de asistencia militar implícitas. Por ejemplo, en el apoyo opositor sirio a los bombardeos de la coalición global se ha querido ver una solicitud de asistencia militar o un otorgamiento del consentimiento. Véase: STEENBERGHE, Raphael Van, “From Passive Consent to Self-Defence after the Syrian Protest against the US-led Coalition”, *EJIL: Talk!*, 23 octubre 2015, www.ejiltalk.org/13758-2.

⁸² Si bien el grueso de la argumentación egipcia descansaba en el presunto derecho a la legítima defensa contra actores no estatales, también sostuvo que la acción armada se realizó “en coordinación con el Ejército Nacional Libio”. Véase: S/2017/456, “Carta de Egipto”, 27 de mayo de 2017.

⁸³ Para Egipto esa entidad, que promovió y trató de que lograra reconocimiento internacional, era la representante internacional de Libia, de manera que, bajo su razonamiento, los ataques aéreos habían contado, entre otros títulos jurídicos de intervención, con el consentimiento del verdadero gobierno de Libia. No obstante, en línea de lo señalado anteriormente, a nuestro juicio existen pocas dudas de que se apoyó en la “invitación” de un actor no estatal en tanto en cuanto el Gobierno de Consenso Nacional había logrado concitar el reconocimiento de la Unión Africana, la Liga Árabe, la Unión Europea y del Consejo de Seguridad de NNUU. Para ahondar en los pormenores del caso, véase: BIRKETT, Daley J., “Another Hole in the Wall? Evaluating the Legality of Egypt’s 2017 Airstrikes Against Non-State Targets in Libya Under the Jus ad Bellum”, *Netherlands International Law Review*, vol. 69, 2022, pp. 83-114, pp. 106-109.

⁸⁴ CDI Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001), (AG CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part2)), art. 10.1.

Más allá de las doctrinas y justificaciones que se pretendan alegar, el derecho internacional vigente en este punto está bien establecido. La jurisprudencia de la CIJ⁸⁵ y la práctica de los Estados a través de importantes resoluciones de la Asamblea General⁸⁶ apuntan a que la solicitud de un actor no estatal no es un título jurídicamente válido para intervenir en un territorio, independientemente de que este haya logrado hacerse con el control de parte del territorio del Estado, incluso administrándolo mediante la creación de instituciones, o de que el Gobierno del Estado prácticamente limite su control a unas zonas muy concretas de su territorio. Se trata de una posición mantenida por la generalidad de la doctrina, con el IDI y la ILA a la cabeza⁸⁷.

Esta consideración se deriva de que toda asistencia militar a un actor no estatal, independientemente de la forma que adopte, supone una violación de los principios de no injerencia en asuntos internos y de prohibición de la amenaza o uso de la fuerza⁸⁸. La Corte realizó esta interpretación en 1986 en el asunto de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ella⁸⁹ y la ha ido reafirmando de manera subsiguiente⁹⁰. Por su parte, los Estados, mediante resoluciones de la Asamblea General, han concretado que constituía una obligación de los Estados el abstenerse de “organizar, instigar, ayudar o participar” en actos de fuerza en otro Estado o consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a ese fin⁹¹, así como la obligación de abstenerse de “organizar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas” para intervenir en luchas internas de otro Estado⁹²; la CIJ confirmó que ambas obligaciones tienen carácter consuetudinario⁹³. En

⁸⁵ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986*, párr. 246, p. 126. Reafirmado en *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, I.C.J. Reports 2005*, párr. 164, p. 227.

⁸⁶ Por ejemplo, véase: A/RES/36/103, “Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención y la injerencia en los asuntos internos de los Estados”, 9 de diciembre de 1981, punto II.o.

⁸⁷ Res. del IDI sobre asistencia militar por invitación, 8 octubre 2011, art. 1.b; IDI, *op. cit.*, párr. 76, p. 397; ILA, *Final Report on Aggression...*, *op. cit.*, p. 18; REDAELLI, Chiara, *op. cit.*, pp. 227-228; CORTEN, Oliver, *op. cit.*, pp. 260-262; GRAY, Christine, *op. cit.*, pp. 105-107; NOLTE, George, *op. cit.*, párrs. 12 y 23, pp. 3-5; VISSER, Laura, “Intervention by invitation...”, *op. cit.*, p. 295 y p. 298; BYRNE, Max, “Consent...”, *op. cit.*, p. 107; WELLER, Marc, *op. cit.*; POZO SERRANO, Pilar, *op. cit.*, p. 156 y CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 7.

⁸⁸ IFFMCG, *op. cit.*, p. 277; REDAELLI, Chiara, *op. cit.*, p. 227; DE WET, Erika, *op. cit.*, p. 982; POZO SERRANO, Pilar, *op. cit.*, p. 156 y CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, pp. 12-13.

⁸⁹ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986*, párr. 206, p. 108, párr. 209, pp. 109-110, párr. 228, pp. 118-119 y párr. 242, pp. 124-125.

⁹⁰ *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, I.C.J. Reports 2005*, párr. 164, p. 227.

⁹¹ Entre otras, véase: A/RES/2734(XXV), “Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional”, 16 de diciembre de 1970, punto 5.

⁹² Entre otras, véase: A/RES/2625(XXV), “Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”, 24 de octubre de 1970, párr. 2 del ppio. 3 del anexo.

⁹³ *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, I.C.J. Reports 2005*, párr. 162, pp. 226-227.

este sentido, el entrenamiento y provisión de armas a actores no estatales suponen un uso de la fuerza armada indirecta y, como tal, constituyen usos menores de la fuerza prohibidos que, por tanto, no alcanzan el umbral del ataque armado⁹⁴. Asimismo, también se daría una vulneración de la integridad territorial y soberanía del Estado en el que se interviene.

5. LÍMITES Y RIESGOS DE LAS ASISTENCIAS MILITARES

Las intervenciones de estos Estados, coaliciones de Estados u Organizaciones internacionales, independientemente del formato en el que se realicen, están sometidas al contenido y los límites establecidos en la propia solicitud⁹⁵, ya sea en cuanto al tipo de asistencia u operaciones a realizar, la zona de despliegue o la duración de la misión, así como a los límites generales de cualquier acción internacional, esto es, las obligaciones derivadas de las normas imperativas de derecho internacional⁹⁶ y las de derecho internacional general asumidas por los actores en cuestión y los límites contenidos en el propio derecho interno⁹⁷.

Junto con estas limitaciones, existe un debate antiguo y recurrente sobre la prohibición de la intervención por invitación en conflictos interestatales, así como en guerras civiles. Si bien existen argumentos que podrían sostener su prohibición y licitud conforme al derecho internacional, la práctica “caótica”⁹⁸ de los Estados, como así la denominara la Misión internacional independiente sobre el conflicto en Georgia, apunta a que se trata de una cuestión irresuelta⁹⁹.

⁹⁴ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986*, párr. 191, p. 101 y párrs. 193-195, pp. 102-104 y *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Preliminary Objection, Judgment, I. C. J. Reports 1996*, párr. 51, pp. 186-187.

⁹⁵ *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, I.C.J. Reports 2005*, párr. 52, pp. 198-199; CDI Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001), (AG CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part2)), comentario 9 al art. 20; Res. del IDI sobre asistencia militar por invitación, 8 octubre 2011, art. 6.1 y 6.2; BUCHAN, Russell y TSAGOURIAS, Nicholas, *op. cit.*, p. 4; REDAELLI, Chiara, *op. cit.*, p. 87; GRAY, Christine, *op. cit.*, p. 85; NUSSBERGER, Benjamin, *op. cit.*, p. 123; RUYS, Tom y FERRO, Luca, *op. cit.*, p. 81; SHAYGAN, Farideh, *op. cit.*, p. 777; SMITH, Crispin, *op. cit.* y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, María Paz, *op. cit.*, p. 42.

⁹⁶ Por ejemplo, un límite relevante derivado del artículo 2.4 de la Carta sería que el despliegue no tenga como fin amenazar o atacar otro Estado.

⁹⁷ CDI Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001), (A CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part2)), comentario 6 al art. 26; Res. del IDI sobre asistencia militar por invitación, 8 octubre 2011, art. 4.2; IDI, *op. cit.*, párr. 106, pp. 407-408; ILA, *Final Report on Aggression...*, *op. cit.*, pp. 19-20; ILA, *Use of force, military assistance on request: interim...*, *op. cit.*, p. 7; HENDERSON, Christian, *The Use of force...*, *op. cit.*, pp. 376-377; VISSER, Laura, “May the...”, *op. cit.*, p. 30; BYRNE, Max, “Consent...”, *op. cit.*, p. 120; SHAYGAN, Farideh, *op. cit.*, p. 776; VACAS FERNÁNDEZ, Félix, *op. cit.*, pp. 66-67; REMIRO BROTONS, Antonio, *op. cit.*, p. 765; GÓMEZ ISA, Felipe, *op. cit.*, p. 82 y CERVELL HORTAL, María José, *op. cit.*, p. 7.

⁹⁸ IFFMCG, *op. cit.*, p. 276.

⁹⁹ Para profundizar en la cuestión, entre otros, véase: IDI, *op. cit.*, pp. 365-367; ILA, *Use of force, military assistance on request: background...*, *op. cit.*, pp. 6-7; IFFMCG, *op. cit.*, pp. 276-278; CERVELL

En todo caso, cuando se trate de intervenciones para hacer frente al terrorismo internacional, además de las obligaciones apuntadas, en línea con lo señalado por el Consejo de Seguridad, se debe garantizar el respeto por la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de los Estados¹⁰⁰. Más concretamente, el Consejo de Seguridad viene reiterando que las medidas adoptadas deben respetar el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el derecho internacional de las personas refugiadas¹⁰¹.

Por consiguiente, en términos generales, la falta de concurrencia de los requisitos para que se dé una solicitud militar válida deviene, *a priori*, en una vulneración del principio de no injerencia en los asuntos internos¹⁰², pudiendo producirse una vulneración de la obligación que prohíbe hacer uso de la fuerza, así como de la soberanía estatal y del principio de integridad territorial. En este sentido, cuando no media consentimiento o se vulneran los límites establecidos en la intervención por invitación y se produce un ataque, nos encontraríamos con una violación del artículo 2.4 de la Carta y, en los supuestos más extremos, con un acto de agresión conforme a la Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General¹⁰³.

En este sentido, a diferencia de otras instituciones jurídicas utilizadas para llevar a cabo usos de la fuerza, como puede ser el caso de la instrumentalización del derecho a la legítima defensa para combatir organizaciones terroristas, la práctica estatal en torno a esta prerrogativa soberana destaca por su respeto general del derecho internacional vigente, especialmente de los principios de prohibición de uso de la fuerza y de integridad territorial del

HORTAL, María José, *op. cit.*, pp. 7-10; LIEBLICH, Eliav, *op. cit.*, pp. 125-152; CORTEN, Oliver, *op. cit.*, pp. 276-310; HENDERSON, Christian, *The Use of force...*, *op. cit.*, pp. 361-371; RUYSS, Tom y FERRO, Luca, *op. cit.*, pp. 86-89; BANNELIER-CHRISTAKIS, Karine, "Military Interventions...", *op. cit.*, pp. 745-747, pp. 754-756 y pp. 763-766 y VISSER, Laura, "Intervention by invitation...", *op. cit.*, pp. 296-297.

¹⁰⁰ A diferencia de lo que sostiene el Consejo de Seguridad, la doctrina, al referirse en términos generales a las solicitudes militares, resalta la importancia de respetar los principios de no injerencia en asuntos internos, la libre determinación de los pueblos y de igualdad soberana, así como la protección de los derechos humanos. Las diferencias respecto a los principios que se deben observar de forma preferente se derivan del contexto histórico. La doctrina realiza su aportación observando la práctica realizada en la Guerra Fría, especialmente el uso de este instrumento en guerras *proxy*, mientras que la posición del Consejo de Seguridad está fundamentalmente mediatizada por el caso iraquí y sirio. Véase: IDI, *op. cit.*, párr. 105, p. 407 y párr. 117-118, pp. 411-412 e ILA, *Final Report on Aggression...*, *op. cit.*, p. 20. A modo de ejemplo, véase: S/RES/2395(2017), 21 de diciembre de 2017, considerando 10; S/RES/2396(2017), 21 de diciembre de 2017, considerando 6; S/PREST/2018/9, 8 de mayo de 2018, párr. 5 y S/PREST/2021/1, 12 de enero de 2021, párr. 2.

¹⁰¹ Entre otros, véase: S/RES/2395(2017), 21 de diciembre de 2017, considerando 7; S/RES/2462(2019), 28 de marzo de 2019, considerando 6 y S/PREST/2021/1, 12 de enero de 2021, párr. 7.

¹⁰² IDI, *op. cit.*, párr. 67, p. 392 y HENDERSON, Christian, "The Provision of Arms and 'Non-lethal' Assistance to Government and Opposition Forces", *UNSW Law Journal*, vol. 36, 2013, núm. 2, pp. 642-681, p. 647.

¹⁰³ A/RES/3314(XXIX), "Definición de la agresión", 14 de diciembre de 1974, art. 3.e; ILA, *Final Report on Aggression...*, *op. cit.*, p. 20; IDI, *op. cit.*, párr. 119, p. 412; CORTEN, Oliver, *op. cit.*, p. 259; SMITH, Crispin, *op. cit.*; DÍAZ BARRADO, Cástor, *op. cit.*, p. 140 y REMIRO BROTONS, Antonio, *op. cit.*, p. 765.

Estado. En todo caso, el uso y ejercicio de esta prerrogativa estatal implican riesgos que deben reseñarse.

De forma general, como toda institución jurídica, puede ser objeto de instrumentalización. Así, es posible que sea utilizada para combatir a grupos opositores internos de carácter armado bajo la acusación de ser terroristas¹⁰⁴; por ejemplo, diversos actores vinculados con la oposición siria denunciaron en su día que Rusia e Irán, en el marco de su asistencia militar a Siria, también atacaron a grupos armados opositores¹⁰⁵. Al contrario de lo que sucede con el derecho a la legítima defensa, la solicitud de asistencia militar no cuenta con mecanismos de control o con la obligación de someter estas acciones al sistema de seguridad colectiva. La falta de supervisión, más allá de los posibles instrumentos que establezcan ambas partes o el control informal que puedan realizar otros Estados y Organizaciones internacionales regionales, facilita enormemente que se puedan dar calificaciones erróneas y/o *contra legem* respecto al carácter terrorista de estos grupos y, derivado de esta calificación, violaciones del DIDH y/o del DIH.

Asimismo, el ejercicio de esta institución puede poner en riesgo al Estado asistido. De esta manera, cabe atender a la motivación política del Estado interviniente y las consecuencias jurídicas que se pueden derivar de ello. Es evidente que los Estados intervinientes no prestan asistencia militar por mera solidaridad. Aunque no negamos que los valores puedan formar parte de los motivos accesorios que justifiquen una intervención por invitación, siempre existen razones vinculadas con los intereses del Estado interviniente¹⁰⁶; por ejemplo, enfrenar amenazas contra la seguridad nacional, proteger a nacionales presentes en el territorio, asegurar determinados intereses estratégicos —energéticos, mineros, hídricos, etc.—, asegurar que el Estado no cae en la órbita de un competidor, aprovechar una situación de debilidad para la proyección del poder militar, probar tácticas y armamento —con las consiguientes ventas que ello acarrea¹⁰⁷—, lograr ventajas comerciales¹⁰⁸, etc.

Podría afirmarse que, a mayor asistencia militar, mayor es la amenaza sobre el Estado solicitante de la ayuda. Así, a mayor ayuda prestada, mayor es la dependencia del Estado asistido. En el momento en el que la continuidad

¹⁰⁴ REDAELLI, Chiara, *op. cit.*, p. 103 y BANNELIER, Karine y CHRISTAKIS, Theodore, “Under the UN...”, *op. cit.*, p. 864 y pp. 866-867.

¹⁰⁵ Por ejemplo, véase: S/2017/533, “Carta de Arabia Saudí”, 20 de junio de 2017.

¹⁰⁶ SHAYGAN, Farideh, *op. cit.*, p. 771.

¹⁰⁷ Por ejemplo, a raíz de la intervención rusa en Siria, aumentaron sus exportaciones de armas. Véase: LUHN, Alex, “Russia’s campaign in Syria leads to arms sale windfall”, *The Guardian*, 28 de marzo de 2016, www.theguardian.com/world/2016/mar/29/russias-campaign-in-syria-leads-to-arms-sale-windfall y COCCHINI, Andrea, *op. cit.*, p. 171.

¹⁰⁸ En Siria, Irán y Rusia están intentando recuperar parte del gasto realizado en sus intervenciones tratando de lograr contratos para la reconstrucción del país. Véase: HUBBARD, Ben, “Bashar al-Assad Steps In From the Cold, but Syria Is Still Shattered”, *The New York Times*, 11 octubre 2021, www.nytimes.com/2021/10/11/world/middleeast/al-assad-syria.html y COCCHINI, Andrea, *op. cit.*, p. 171.

de un Gobierno depende del apoyo de un Estado extranjero, existe un riesgo real de que se vulnere el principio de no injerencia y, en el peor de los casos, quede cuestionada la independencia política del Estado¹⁰⁹. Es por ello por lo que hay quien sostiene que la solicitud de asistencia militar es una fuente potencial de abuso de derechos por parte del Estado interviniente¹¹⁰.

Por consiguiente, si bien es cierto que hay determinados principios, como la prohibición de uso de la fuerza y la integridad territorial del Estado, que *a priori* quedan salvaguardados, nos podemos encontrar con que el Estado que auxilia demande determinadas condiciones para iniciar o continuar su intervención, así como la firma de acuerdos que pueden constituir una violación de la obligación de no injerencia. Un ejemplo de ello pueden ser los tratados internacionales que firmaron Rusia y Siria en 2017 para ampliar la base naval rusa de Tartús y para permitir el despliegue de un grupo de aviones de la fuerza aérea rusa en una base aérea en un lugar indeterminado de Siria. Cabría preguntarse si estos tratados, con una duración de 49 años, automáticamente prorrogables otros 25¹¹¹, son acuerdos efectivamente válidos o, por el contrario, son tratados nulos al existir un vicio en el consentimiento derivado de una situación calificable como de coacción. Aunque partamos de una concepción manifiestamente expansiva, no podemos dejar de apuntar que el Estado que depende de otro para garantizar su continuidad está comprometido para alcanzar libremente determinados acuerdos. En este sentido, resulta evidente que, dada la situación en el país, al Gobierno sirio, independientemente de su voluntad, no le quedaba otra opción que no fuera suscribir dichos tratados¹¹².

Los riesgos derivados de una solicitud de asistencia militar no quedan ahí, ya que es posible que la injerencia vaya más allá, afectando a la independencia política del Estado. Cabría plantear si un ejemplo de ello no fueron los prolegómenos de la asistencia estadounidense a Iraq en 2014 para asistirle en su lucha contra el *Dáesh*. Como es sabido, meses antes de la creación de la Coalición Global contra el *Dáesh* y del inicio de los bombardeos en Iraq, el Gobierno iraquí de entonces, encabezado por el primer ministro Al Maliki, solicitó a algu-

¹⁰⁹ Ejemplos de ello pueden ser los análisis que plantean que Rusia, de haber querido, podría haber evitado la reelección de Bashar al-Ásad o el respaldo sirio a la agresión rusa de Ucrania de 2022, plasmado en el voto en contra de la resolución de la Asamblea General sobre la agresión contra Ucrania. Véase: DW, *Syria's sham election guarantees 1 thing-Bashar Assad will win*, 25 mayo 2021, www.dw.com/en/syrias-sham-election-guarantees-1-thing-bashar-assad-will-win/a-57657900 y COCCHINI, Andrea, *op. cit.*, pp. 172-173.

¹¹⁰ HADZI-VIDANOVIC, Vidan, "France Intervenes in Mali Invoking both SC Resolution 2085 and the Invitation of the Malian Government-Redundancy or Legal Necessity?", *EJIL:Talk!*, 23 de enero de 2013, www.ejiltalk.org/france-intervenes-in-mali-invoking-both-sc-resolution-2085-and-the-invitation-of-the-malian-government-redundancy-or-legal-necessity/ y SHAYGAN, Farideh, *op. cit.*, p. 771.

¹¹¹ Art. 25.1 del Acuerdo sobre la ampliación del puerto de Tartús y la entrada de buques de guerra rusos en Siria, y art. 12 del Acuerdo sobre el estacionamiento de un Grupo de aviación ruso en territorio sirio. Referencia completa en la nota al pie 35.

¹¹² Art. 51 de la Convención de Viena de derecho de tratados, 23 de mayo de 1969 y CDI Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001), (AG CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part2)), comentarios 5 y 6 al art. 20.

nos Estados asistencia militar para combatir al *Dáesh*. Estados Unidos, si bien aceptó asistir al Gobierno, limitó su apoyo a la provisión de armas, labores de inteligencia y entrenamiento de las fuerzas iraquíes y kurdas. Así, condicionó la realización de ataques aéreos a la formación de un Gobierno iraquí representativo, dado que entendía que la razón del estado del país eran las políticas sectarias de Al Maliki. Si bien este se negó en un principio, en agosto cedió y se conformó un nuevo Gobierno con el primer ministro Al Abadi al frente. Por consiguiente, si el cambio de Gobierno fue un verdadero condicionante para el inicio de una asistencia más decidida, es razonable cuestionar hasta qué punto quedó comprometida la independencia política del Estado¹¹³.

Frente a estos riesgos, es posible establecer mecanismos para limitar, cuando no impedir, las vulneraciones a las que nos acabamos de referir. Siendo maximalistas lo más recomendable sería que los Estados establecieran una práctica similar a la prevista en el artículo 51 de la Carta, comunicando al Consejo de Seguridad sus asistencias militares¹¹⁴. La comunicación serviría para que los Estados y el propio Consejo de Seguridad supieran de la existencia de la operación, asegurando que no se ha producido una intervención armada ilícita, pero sobre todo para que pudiera conocer de la cuestión. De esta manera, podría ejercer su responsabilidad primordial, asegurando que no se ataca a grupos armados internos, estableciendo salvaguardas para que el Estado interviniente no interfiera en los asuntos internos del Estado asistido y, en última instancia, para garantizar la independencia política del Estado en cuestión. En esencia, su supervisión podría matizar o corregir la situación de desigualdad que se produce cuando la continuidad de un Gobierno o Estado depende de un actor externo. No obstante, el bloqueo y la creciente irrelevancia del Consejo de Seguridad apunta a que es altamente improbable que se desarrolle una práctica en este sentido.

Por tanto, una vía de actuación más viable sería la generalización de estas operaciones por medio de mecanismos de cooperación regional o directamente a través de Organizaciones internacionales de carácter regional, como comienza a ser frecuente en África. La puesta en marcha de esta clase de operaciones a través de estas vías permite que los intereses de cada Estado se difuminen en favor de los del colectivo, evitando condicionamientos que puedan comprometer al propio Estado. Además, en el caso de las Organizaciones internacionales regionales es posible que se lleve a cabo un control del desarrollo de la operación por parte de funcionarios que representen al conjunto de la organización e incluso, cuando existan mecanismos de control

¹¹³ S/2014/440, "Carta de Iraq", 25 de junio de 2014, p. 3 y ESTADOS UNIDOS, *Statement by the President on ISIL*, 10 de septiembre de 2014, www.obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1.

¹¹⁴ De hecho, en algunas ocasiones los Estados informan al Consejo de Seguridad de sus asistencias militares. Por ejemplo, véase: S/2013/17, "Carta de Francia", 11 de enero de 2013; S/2015/789-A/70/429, "Carta de Siria", 14 de octubre de 2015 y S/2015/792, "Carta de Rusia", 15 de octubre de 2015.

judicial, estos puedan llegar a ser activados. De esta manera, podría garantizarse el respeto del DIDH y del DIH en lo que respecta a la calificación de los actores como grupos terroristas y, en general, sobre las operaciones militares llevadas a cabo.

En los casos en los que no sea posible la acción a través de mecanismos institucionalizados es preferible tratar de lograr la asistencia del mayor y más diverso número de actores posible. Si el Estado que requiere la asistencia logra la concurrencia de un número reseñable de Estados con intereses diversos, puede ganar capacidad política para que su independencia no quede totalmente comprometida. De todos modos, no cabe duda de que cuando la permanencia en el poder de un Gobierno o, como hemos visto en los casos de Malí, Iraq o Siria, la continuidad del propio Estado depende de un actor extranjero, la soberanía del país siempre va a quedar comprometida.

6. CONCLUSIONES

La intervención por invitación o solicitud de asistencia militar es una prerrogativa soberana fundamentada en el consentimiento válido otorgado por un Gobierno a una Organización internacional o Estado para intervenir militarmente en su territorio con el fin de enfrentar amenazas internas que no es capaz de afrontar por sí mismo. Aunque se trata de una institución de larga *data* que cuenta con una práctica consistente, los Estados, cada vez con más frecuencia, están haciendo uso de ella para acabar con amenazas terroristas significativas, ya sea por medio de misiones técnicas, de entrenamiento e, incluso, con el despliegue de tropas militares del Estado asistente.

El elemento central de las asistencias militares es el consentimiento que presta el Gobierno del Estado que solicita auxilio. Como se ha apuntado, siempre debe ser otorgado de forma clara, libre, concreta y previa por una autoridad con capacidad de comprometer al Estado. Este consentimiento, revocable en cualquier momento, puede adoptar diversas formas. Atendiendo a la práctica expuesta, los tipos de tratados internacionales de asistencia militar más habituales son los acuerdos internacionales para realizar operaciones militares en otro Estado, los tratados de estacionamiento de tropas, las cláusulas de tratados de Organizaciones internacionales regionales o sectoriales que prevén la intervención de otros Estados miembros y los acuerdos de persecución en caliente.

En lo que respecta al actor legitimado para consentir la intervención por invitación, el criterio del control efectivo sigue primando respecto a otras consideraciones de carácter democrático o de respeto de los derechos humanos. Si bien está más que establecido que debe ser el Gobierno estatal el que la acuerde, la práctica evidencia que en muchos casos las solicitudes se producen en contextos en los que carece del control efectivo de su territorio.

No obstante, los Estados y Organizaciones internacionales mantienen una posición flexible, llegando incluso a considerar lícitas las solicitudes de Gobiernos que han perdido el control efectivo de la mayor parte de su territorio. Esta flexibilidad aumenta en el caso de la lucha contra el terrorismo por la propia percepción de la amenaza que se tiene de la misma. En relación con esto, las solicitudes de asistencia militar de actores no estatales no son acordes al derecho internacional y no producen efectos jurídicos.

En todo caso, las asistencias militares, además de circunscribirse a los límites establecidos en el propio acuerdo de intervención, deben respetar las obligaciones derivadas de normas *ius cogens*, dada su afección a la integridad territorial y la independencia política del Estado, las asumidas voluntariamente en tratados internacionales multilaterales y bilaterales con el Estado asistido y su propio derecho interno. En este sentido, en la medida en la que suele tratarse de un acuerdo bilateral libre de controles externos, es una prerrogativa soberana que puede instrumentalizarse con más facilidad. Asimismo, también existen riesgos asociados a la relación de desigualdad material que existe entre el Estado interviniente y el Estado asistido. Desde el momento en el que la continuidad de un Gobierno o un Estado depende de la acción de un tercero, esto es, un Estado poderoso con la capacidad de desplegar operaciones militares en el extranjero, el riesgo de injerencias en sus asuntos internos aumenta. En el peor de los casos, podríamos encontrarnos con situaciones en las que la independencia política y soberanía del Estado asistido quedan comprometidas. De esta manera, una posible vía para atenuar estos riesgos es que estas intervenciones se realicen a través de Organizaciones internacionales y, cuando esto no sea posible, mediante un grupo de Estados.

Por consiguiente, aunque esta institución y su ejercicio suelen ser respetuosos con los principios relativos a la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza e integridad territorial, hay otros como la injerencia en asuntos internos, la independencia política o la soberanía del Estado que pueden ser socavados. En cualquier caso, la práctica general sobre la misma ha evidenciado, *prima facie*, que la institución respeta los fundamentos del ordenamiento jurídico y el derecho internacional general.

En suma, atendiendo a lo expuesto en las páginas precedentes, es factible caracterizar lo que sería una asistencia militar típica. Las intervenciones por invitación suelen comenzar con una solicitud de ayuda del Gobierno central del Estado afectado, expresada a través de un documento diplomático de la persona que ostenta la jefatura del Estado o la presidencia del Gobierno a otro Estado concreto u Organización internacional de la que forma parte. Cada vez es más frecuente que la solicitud se haga de forma pública a través de los medios de comunicación y se remita al Consejo de Seguridad de NNUU.

Si existe un Estado interesado en intervenir, extremo que no siempre ocurre, la llamada de auxilio conduce a una negociación de los pormenores de la

intervención que concluye con unos acuerdos plasmados en un tratado internacional, con diversas formas, en el que se recoge el consentimiento público, concreto, expreso y libre del Estado en el que tiene lugar la intervención. En el acuerdo *ad hoc*, que suele darse incluso en los casos en los que existen tratados internacionales de cooperación militar general, además del título jurídico de intervención se recogen los objetivos de la operación, los límites competenciales, geográficos y temporales de las tropas extranjeras invitadas, así como su *status* jurídico. Una vez que el acuerdo de asistencia militar entra en vigor, se produce la intervención militar, siendo su desarrollo absolutamente diverso y, por tanto, fundamentalmente casuístico.

En todo caso, el fin de las asistencias militares acaece cuando se alcanzan los objetivos propuestos, el acuerdo de intervención pierde su vigencia y no se logra renegociar uno nuevo, el Estado interviniente decide retirarse del país o el Estado en el que se interviene revoca su consentimiento. Independientemente del escenario, suelen tener lugar negociaciones con el fin de garantizar un correcto traspaso de tareas a las fuerzas militares nacionales, que no siempre es exitoso.

En suma, a pesar del auge de esta prerrogativa estatal, especialmente en el contexto antiterrorista, no existe una regulación convencional que recoja los requisitos para su realización, su alcance y límites. En este sentido, entendemos que sería profundamente beneficioso para el orden internacional y el reforzamiento de algunos principios estructurales como la prohibición de amenaza o uso de la fuerza, la integridad territorial y la soberanía de los Estados, la elaboración de un código de conducta, decálogo o declaración de principios¹¹⁵ en el que los Estados puedan plasmar el desarrollo de las últimas décadas, aunque fuera únicamente para las operaciones que tengan un fin antiterrorista. Así pues, en la misma línea que la reunión del Consejo de Seguridad, realizada bajo la fórmula Arria, del 24 de febrero de 2021, destinada a debatir sobre la legítima defensa contra actores no estatales y cuestiones relativas a la comunicación de las alegaciones del artículo 51¹¹⁶, un paso en el sentido que apuntamos podría ser la celebración de una reunión de similares características en la que los Estados puedan formular sus consideraciones sobre la intervención por invitación o solicitud de asistencia militar, ya sea sobre su base jurídica, los requisitos exigidos para emitir un consentimiento válido, los límites jurídicos que encuentra o qué normas deben observarse en el desarrollo de la asistencia militar.

¹¹⁵ Atendiendo a la preferencia actual por el soft law, un texto de estas características es más probable que un tratado internacional clásico. Sobre esta cuestión en la lucha antiterrorista, véase: NÍ AOLÁIN, Fionnuala, “Soft Law’, Informal Lawmaking and ‘New Institutions’ in the Global Counter-Terrorism Architecture”, *European Journal of International Law*, vol. 32, 2021, núm. 3, pp. 919-942.

¹¹⁶ S/2021/247, “Carta de México”, 8 marzo 2021 y MODIRZADEH, Naz Khatoon y ARROCHA OLABUENAGA, Pablo Adrián, “A conversation between Pablo Arrocha Olabuenaga and Naz Khatoon Modirzadeh on the origins, objectives, and context of the 24 February 2021 ‘Arria-formula’ meeting convened by Mexico”, *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 8, núm. 2, 2021, pp. 291-342.

