

LA ETIQUETA COMO ESTIGMATIZACIÓN: DE *FAILED STATE*, A *ROGUE STATE*

Juan Ramón Álvarez Cobelas*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. UNA TAXONOMÍA DE “ESTADOS FALLIDOS”. III. SUDÁN: DE “ESTADO FALLIDO” A “ESTADO ALIADO”. IV. UN POCO DE HISTORIA SOBRE UN CALIFICADO “ROGUE STATE”: COREA DEL NORTE. V. LA RESPUESTA DE LOS ESTADOS UNIDOS. VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Desde el 11 de septiembre del 2001 ha sido una práctica habitual y unilateral de los Estados Unidos el etiquetar a los demás Estados en virtud de cómo aparecen, interesadamente, ante el observador americano mismo, que los califica en función de sus intereses estratégicos, comerciales, de seguridad, etc . Aunque esto siempre ha sido así, ahora a la etiqueta de un Estado se une, consciente o inconscientemente, su estigmatización y como consecuencia su devaluación ante la comunidad internacional como Estado paria y, el consiguiente y consecuente derecho de los Estados Unidos (arrogándose la representatividad de aquella), para violar el principio de la igualdad soberana de los Estados (artículo 2.1. de la Carta) y lo que es más grave para invadir o limitar su soberanía justificando la excepción al artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas. Dos casos examinaremos aquí el del Sudán – calificado en un principio como “Estado fallido” e igualmente incluido en la categoría de país “eje del mal” según como aparece calificado por la CIA como Estado susceptible de adquirir o desarrollar armas de destrucción masiva¹, y el de la República Popular de Corea del Norte. Hemos escogido ambos casos por su evidente actualidad y porque ejemplifican de un modo diáfano como se puede pasar de una categoría u otra (a conveniencia del “calificador”)², o como se puede salir de ambas categorías (también a conveniencia del calificador), y como a pesar de no ser categorías jurídicas sino políticas, pueden servir de amparo para tomar decisiones jurídicas como son las resoluciones del Consejo de

* Miembro del Grupo de Estudios Africanos-UAM.

© Juan Ramón Álvarez Cobelas. Todos los derechos reservados.

¹ www-cia.gov/cia/publications/bian/bian_san_woo3.htm

² En su discurso sobre el estado de la Unión de 29 de enero del año 2002 George Bush incluyó como países integrantes del “eje del mal” a los siguientes: Irak, Irán y Corea del Norte.

Seguridad)³ sobre todo en el ámbito de la limitación en la producción o comercio de las armas de destrucción masivas.

El problema radica en que al contrario de la Guerra Fría en la cual los Cinco Grandes impedían que ningún otro Estado adquiriera protagonismo ahora cada Estado que quiere tener un protagonismo acorde con su estimado o pretendido peso que aspira a tener en la escena internacional trata de dotarse de armas de destrucción masiva, como Sudán que ha sido uno de ellos y Corea del Norte que lo quiere ser.

Comenzaremos por una casuística de los “Estados fallidos” según los estudiosos de las Relaciones Internacionales que han intentado acotarlo, para a continuación intentar sacar un modelo o patrón común y averiguar si Sudán y Corea del Norte encajan en este modelo.

II. UNA TAXONOMÍA DE “ESTADOS FALLIDOS”

Los primeros autores que estudiaremos son Gerald Herman y Steven Ratner. Estos en el año 1993 distinguieron tres grupos de Estados dentro el género mucho más amplio de fracaso del Estado: 1º Estados fallidos (*failed States*) poniendo los ejemplos de Liberia, Camboya y Somalia y son aquellos Estados cuya estructura gubernamental ha sido sobrepasada por las circunstancias. 2º Estados en declive o en descomposición (*falling States*), como Etiopía, Sudán y el Zaire cuyo colapso no es inminente pero éste puede ocurrir en pocos años y 3º Estados recientemente independientes cuya viabilidad en el momento de escribir el artículo era difícil de valorar. Para los autores no toda situación de Estado fallido es susceptible de poner en peligro la paz y seguridad internacionales (los autores no contemplan las crisis humanitarias internas) y por tanto no puede justificar una intervención de la comunidad internacional, pero el principio de no intervención en el artículo 2.7. de la Carta de las Naciones Unidas no puede servir de excusa para sustraer a estos Estados del escrutinio internacional.

Otro autor que se ocupa de la caracterización del Estado fallido (en el año 1996) es Jean Marie Gros. Para este autor el grado de la “estatalidad” (*statehood* en el original) de una entidad territorial podría ser evaluado atendiendo a los siguientes preguntas: 1ª ¿existe un territorio internacionalmente reconocido? 2ª ¿hay una organización política con unos límites sociales que puedan ser fijados? 3ª ¿que grado de eficacia (en cuanto a la intensidad y la especialidad) tiene ese poder político sobre ese territorio? 4ª ¿se recaudan tributos suficientes para cubrir las necesidades mínimas de esa comunidad política? Este autor examina tres escenarios posibles atendiendo al mayor o menor grado de fracaso: 1º en el primer escenario se encontrarían aquellos

³ Desde la resolución del Consejo de Seguridad 1373 de 28 de septiembre del año 2001, todos los Estados resultan obligados a cooperar con las Naciones Unidas en las acciones que en virtud del Capítulo VII de la Carta tome ésta en su lucha contra el terrorismo. Un incumplimiento de este deber de colaboración, tanto por comisión como por omisión, podría llevar aparejada la imposición de una medida del Capítulo VII de la Carta.

Estados, con fronteras internacionalmente reconocidas pero en el que existen muchos centros territoriales del poder como por ejemplo Somalia, en el segundo estarían aquellos en el cual aún existiendo una autoridad central, esta autoridad no alcanza a todo el territorio, en otras palabras existen “zonas liberadas” y en el tercer escenario nos encontraríamos aquellos Estados que cumplirían los requisitos que Max Weber predicaba respecto de la “estatalidad”, pero en los que hay grupos o segmentos de población que se sienten y comportan de modo ajeno al sentir de la mayoría de la población.

Combinando estos tres criterios Gros identifica cinco tipos de “Estados fallidos”:

- 1° *anarchic states*, en los que no existe ningún poder político centralizado (como Somalia).
- 2° *phantom states* en los que existe una autoridad pero solo limitada a la capital del Estado y unos pocos kilómetros alrededor. (por ejemplo el Zaire de Mobutu).
- 3° *anemic states* en estos Estados los escasos recursos se han ido a financiar la guerra contra grupos secesionistas.
- 4° *captured states* que responden a la apropiación del aparato del Estado por un de los grupos étnicos que forman la población del mismo que impiden a las demás étnias el acceso al poder de forma pacífica (Ruanda y Burundi han sido y continúan siendo los ejemplos de ello).
- 5° *aborted states* Estados en los que hasta el momento el monopolio de la violencia jamás ha sido poseído por un único centro de poder (el Gobierno de Jartum y la guerrilla cristiana).

Otro autor que se ocupa de ello es Ali Mazrui. Este no clasifica los distintos tipos de “Estados fallidos”, sino que define las funciones básicas que toda comunidad política que aspira a Estado debe reunir para ser considerada como Estado soberano por la Comunidad Internacional: 1° control efectivo sobre el territorio, 2° soberanía sobre los recursos naturales de la nación, 3° sistema recaudatorio fiscal efectivo, 4° sistema de infraestructuras vitales mínimo para la habitabilidad del territorio, 5° sistema sanitario que alcance a la mayoría de la población y 6° capacidad de la autoridad política para mantener la ley y el orden. Con unos requisitos tan exigentes pocos Estados del planeta se salvarían de no ser “Estados fallidos”. Para Mazrui la mejor forma de evitar que un Estado se colapse está en el evitar que surjan sociedades duales, que no son otra cosa que comunidades divididas entre dos etnias que bien ocupan el mismo espacio geográfico, bien regiones diferentes, pero la fricción se dan cuando una de ellas quiera imponerse a la otra. En Sudán ambas comunidades habitan espacios diferentes pero el norte musulmán se quiere imponer al sur cristiano, potenciado el problema por la disputa en la apropiación de los recursos petrolíferos.

El último autor que traemos a colación aquí es Daniel Thürer (1999) para quien *failed state* es un término demasiado impreciso lo sustituye por *desintegrated* o *collapsed states* sobre el que hace una triple aproximación conceptual: política, histórica y sociológica. La aproximación política significa la desaparición de la ley y el orden y/o la ausencia de cualquier órgano interno capaz de representar externamente al Estado, por el contrario la aproximación histórica se explicaría en tres factores, el fin de la Guerra Fría que lo único que hacía era sostener regímenes por la fuerza sin base social alguna, la herencia colonial que destruyó las estructuras sociales precoloniales y que no las sustituyó por las estructuras constitucionales de los colonizadores y la falta de un

proceso de construcción nacional a cargo de las elites que protagonizaron la independencia de los nuevos Estados. Por último la perspectiva sociológica nos proporciona dos claves para el análisis: la primera entroncada en la quiebra de la famosa definición de Estado de Max Weber , según la cual el monopolio de la fuerza a pasado a manos de actores privados (muy comúnmente antiguos miembros de los servicios de seguridad), que los ejercen de modo brutal en contra de la población.

El Comité Internacional de la Cruz Roja en 1998 aborda la cuestión del “Estado fallido” desde un punto de vista diferente, que no es otro que el de la desestructuración de los conflictos armados. Para el CICR el Estado “desintegrado” surge cuando en la concepción clásica de la Convención de Montevideo de 1933, el Estado pierde su tercer elemento básico: el gobierno que pasa a ser apropiado por una variedad de actores en lucha entre sí. La consecuencia es el surgimiento de las llamadas economías de guerra (en la expresión de Duffiel⁴), violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario , y una gran cantidad de refugiados y de desplazados internos. Para el CICR el remedio consiste en reconducir o mejor “estructurar” un conflicto “desestructurado” por medio de la panoplia de medias que el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas otorga al Consejo de Seguridad.

Como vemos nada en estas definiciones nos llevan a conceptualizar a los “Estados fallidos” como entes buscadores de armas de destrucción masiva; mas bien son Estados que se hacen daño así mismos y solo ponen en peligro la paz y seguridad internacionales cuando tratan de trascender o trasladar sus problemas internos, a los vecinos o a la región, adquiriendo tales armas.

Hasta ahora no tenemos muchas definiciones de “Estado delincuente” daremos la de Madelaine Albright, Secretaria de Estado con Bill Clinton: “*The rogue states*⁵, [are states] which not only do not want to be part of the first group of states (those that understand that it is important to have some kind of rules of the game within the international system), but deliberately are doing everything they could to undermine it. The so-called failed state that for some reason or another were basically eating their own seed grain”⁶.

III. SUDÁN DE “ESTADO FALLIDO” A ESTADO ALIADO

El primer caso que estudiamos es el de Sudan país que ha sido clasificado en un principio de “Estado fallido” para ser incluido en la categoría del eje del mal y de

⁴ DUFFIELD, M. *Complex Political Emergencies. An Explanatory Report for UNICEF*, Birmingham, 1994

⁵ *Rogue: a dishonest or worthless person.* Merriam Webster’s Collegiate Dictionary. Massachusetts, 1993.

⁶ Secretary of State , Albright, *International Economic Leadership: Keeping America on the Right Track for the 21st Century*, 18 September 1997, 9 recogido en “The Classification of States and the Creation of Status within the International Community “ por Petra Minnerop en *Max Planck UNYB* 7 (2003), p. 82.

Estado “delincuente”, a raíz de el refugio que le otorgó a los terroristas que atentaron contra el Presidente de Egipto Hosni Mubarak el 26 de junio de 1995, cuando éste visitaba en Addis Abeba. Aunque no se ha podido probar tal hecho las resoluciones 1044 (1996) y 1070 del mismo año, y ante el fracaso del “Mecanismo para la Prevención, Administración y Resolución de Conflictos de la OUA”, las citadas resoluciones recordaban a Sudán la vigencia de la “Convención sobre la Prevención y Castigo contra los Crímenes contra Personas Internacionalmente Protegidas incluidos Agentes Diplomáticos” y ante la evidencia de que el Gobierno del Sudán estaba amparando terroristas (evidencia reunida por el Enviado Especial de la Secretaria General de Naciones Unidas en los Estados vecinos, actuando bajo el Capítulo VII de la Carta) decidía que todos los Estados miembros denegaran o impusieran un embargo aéreo sobre todas las aeronaves registradas en Sudán.

El otro punto de fricción entre los Estados Unidos y Sudán fue el apoyo que este país prestó a los terroristas que volaron las embajadas de Nairobi y Dar es Salaam el 7 de agosto de 1998. La resolución condenatoria de los hechos del Consejo de Seguridad 1189 (1998) solamente hacía un llamamiento a los demás Estados a cooperar en las investigaciones con las autoridades de Tanzania, Kenia y los Estados Unidos, y un vago llamamiento a todos los Estados a tomar parte -siempre en concordancia con el Derecho internacional- en las medidas necesarias para la prevención, persecución y castigo de los perpetradores del atentado⁷, pero no autorizaba el bombardeo de la industria farmacéutica de Al-Shifa en Jartum del día 20 de agosto en virtud de un derecho a la legítima defensa.

Sudán a partir del año 2000 tomó todas las medidas necesarias para cumplir con las resoluciones 1044 y 1070 de 1996 como lo reconoció el Consejo de Seguridad en su resolución 1372 de 28 de septiembre de 2001, a favor de la cual votaron todos los Miembros del Consejo de Seguridad (con dos africanos, Túnez y Malí) con las abstención de los Estados Unidos, que no juzgó suficiente la actividad de Sudán para detener a lo sospechosos del atentado a Mubarak.

Esta actitud crítica con el Gobierno de Jartum, no ha sido continuada con su comportamiento en el conflicto de Darfur.

IV. UN POCO DE HISTORIA SOBRE UN CALIFICADO *ROGUE STATE*: COREA DEL NORTE⁸

Hasta ahora, aunque la artillería convencional norcoreana convertía a los cinco millones de habitantes de Seúl (viviendo a 48 kilómetros de la frontera, con 57 segundos de vuelo), literalmente, en rehenes de esa masiva arma de destrucción convencional, aquella no constituía una amenaza para la región, ni variaba las reglas de

⁷ Que según los Estados Unidos era responsabilidad de la organización de Bin Laden.

⁸ También etiquetado por Condolezza Rice como outpost of tyranny.

juego de Japón, China y de los Estados Unidos en sus relaciones con Corea del Norte. Por el contrario, ahora con la explosión de un artefacto nuclear en la montaña de Mantap (noreste de Corea del Norte), se ha producido un cambio cualitativo, no solo para la cuenca del Pacífico sino para la costa oeste del continente americano.

De todos es sabido que el sistema político autárquico de la República Popular Democrática de Corea del Norte, está basado en el “Principio Juche” que se podría definir como auto confianza, o autarquía (*ju* =fundamental y *che* cuerpo o base de algo)⁹. Este principio fue enunciado por Kim Il Song en un mitin del Partido Coreano de los Trabajadores el 28 de diciembre de 1955 (cuando todavía estaba tratando de eliminar a sus rivales políticos); su hijo Kim Jong Il transformó ese principio moral en un principio de culto político. Pero el principio Juche también proporciona al régimen algunos beneficios adicionales: en primer lugar sirve para mantener la independencia política de Corea del Norte, a continuación refuerza el papel de Kim Jong Il como líder y maestro de la sociedad norcoreana. En segundo lugar modela la población norcoreana, como una moderna familia confuciana, en torno al partido y a su líder. Y en tercero y no menos importante aspecto protege ideológicamente al socialismo norcoreano respecto del derrumbamiento que supuso el fin de la Guerra Fría para los países del socialismo real.

Basado en este principio se puso en marcha el Programa Nuclear de Corea del Norte que cuyos comienzos se pueden datar de finales de los años 50¹⁰. En 1980 los EE.UU. presionaron a la URSS para que Corea del Norte firmara el Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares , cosa que hizo en diciembre 1985 (Corea del Sur en abril de 1975). El final de la Guerra Fría supuso la retirada de los misiles tácticos nucleares de Corea del Sur¹¹ y entre mayo del año 1992 y enero del 2003 hubo seis vistas de los inspectores de la Agencia Internacional de la Energía Atómica al reactor de Yongbyon. En junio de 1994 el ex presidente Jimmy Carter visitó Pyongyang

⁹ Expresión del Principio Juche son los tres siguientes apartados: I El absoluto monopolio del Estado en la esfera económica que se desgana en: 1ª todos los medios de producción son propiedad del Estado y de las cooperativas propiedad del mismo.; 2ª todas las instalaciones industriales y empresas comerciales son propiedad del Estado; 3ª todas las granjas están colectivizadas y son propiedad del Estado.

II Bajo el segundo principio corresponde al Estado la planificación y la formulación de la actividad económica del país o planificación centralizada.

III Bajo el tercer principio es el de la autosuficiencia, es decir para producir bienes se acude lo mínimo al mercado exterior para obtener insumos, de ese modo solo el 10% del PIB corresponde al comercio externo.

¹⁰ Durante la guerra de Corea el general MacArthur seleccionó 26 blancos susceptibles de ser objeto de ataque nuclear en el territorio de Corea del Norte luego refrendados por su sucesor en el mando Matthew Ridgway que afortunadamente no tuvieron lugar. Al finalizar la guerra en 1953 el Gobierno de Corea del Norte firmó dos acuerdos de cooperación con la URSS sobre investigación nuclear y un pequeño número de científicos se formaron en el centro de investigación nuclear de Dubna, cerca de Moscú. Cuando en 1964 China hizo estallar su primer ingenio nuclear el régimen norcoreano se volvió hacia su vecino en busca de ayuda.

¹¹ En su punto álgido ,en 1972, había 763 cabezas nucleares tácticas desplegadas o almacenadas en Corea del Sur

convenciendo a las autoridades norcoreanas para que congelaran su programa nuclear¹². En octubre de 2004 los EE.UU. y Corea del Norte alcanzaron un Acuerdo Marco por el cual Corea del Norte renunciaba a su ambicioso programa nuclear¹³ y permanecía en el TNP. Como compensación los EE.UU. iniciaron la construcción dos reactores de agua ligera, por medio de la *Korean Energy Development Organization* –KEDO¹⁴, y se comprometieron a suministrar 500.000 toneladas de petróleo por año durante el tiempo que durara la construcción de los dos reactores, y permitiendo las visitas a los reactores de los inspectores de la AIEA, a cuyo frente se encontraba Hans Blix.

En cuanto al programa de misiles balísticos de Corea del Norte tiene su origen en los misiles tácticos Scud- C de construcción soviética de muy dudosa eficacia diseñados y construidos en la década de 1980 con un alcance de 600 kilómetros mejorados por los Nodong de 1600 kilómetros que ya cubren todo el archipiélago japonés. El problema ha surgido con los Taepodong de dos fases que un radio de acción de 5.600 kilómetros que ya alcanzan toda China y la costa occidental de Alaska y aunque de momento han demostrado tener problemas en su dirección de navegación y en su líquido propulsor, es evidente que en una dictadura, en la cual por definición no existe capacidad política para oponerse a la decisión de asignar más recursos al presupuesto de defensa en detrimento de otras necesidades, los técnicos de Corea del Norte no encontrarán dificultades en obtener más dinero para mejorar los sistemas de navegación de sus misiles. La demostración de lo escrito se hizo realidad en agosto de 1998, cuando Corea del Norte lanzó un cohete de tres etapas desde su costa del Mar del Este¹⁵ (como vector para el lanzamiento de satélites) y uno de dos etapas capaz de alcanzar la costa oeste de los EE.UU.

V. LA RESPUESTA DE LOS ESTADOS UNIDOS

En abril de 1996, Corea del Sur y los EE.UU.¹⁶ propusieron una foro de conversaciones a cuatro bandas (ellos dos, más China y Corea del Norte), como ámbito permanente de solución de conflictos, que sin embargo tampoco llegó a mucho, puesto

¹² Por ésta y otras iniciativas (con éxito o no) le fue concedido el premio Nóbel de la Paz en 2002

¹³ Planta de reprocesamiento de uranio de Yongbyon y la construcción de un reactor de 50 megawatios en Yangbyon y otro de 200 en Taochon

¹⁴ La Korean Peninsula Energy Development Organisation creada en 1995 está compuesta por Corea del Sur, Japón, los EE.UU. la U.E. Australia, Canadá, Indonesia, Chile, Argentina y Uzbekistán. Corea del Sur la financia en un 70 %, Japón en un 20 % y los EE.UU. en un 8 %. Tiene como finalidad asegurar la cobertura de las necesidades energéticas de Corea del Sur.

¹⁵ Mar del Japón para el resto del mundo.

¹⁶ Para los EE.UU., la República Popular China puede convertirse en el gran auxiliar para controlar el Corea del Norte pues controla el 70 % de los suministros de petróleo del dictador pero con mucho cuidado puesto que el régimen Pyongyang podría revolverse, si se sintiera muy presionado y amenazar la celebración de las olimpiadas de verano del 2008, como ya lo demostró con el derribo el vuelo comercial de Korean Air en 1987 o enviar a los millones de hambrientos campesinos norcoreanos a través de los 1.200 kilómetros de frontera común..

que Corea del Norte insistió en incluir en la Agenda la retirada de las tropas de los EE.UU. del territorio de Corea del Sur y la firma de un tratado de paz permanente entre Pyongyang y Washington. Solamente tras la promesa de un envío masivo de alimentos a Corea del Norte se pudo celebrar el primer encuentro en Ginebra en diciembre de 1999. En julio de 2005 Corea del Norte admitió entrar en conversaciones con las otras cinco partes (EE.UU. China, Japón, Federación Rusa, y República de Corea), lo cual dio lugar a una declaración conjunta en la cual entre otras cosas las partes consentían en lo siguiente: 1º el compromiso por parte de las seis naciones de llegar a una desnuclearización verificable de la península de Corea; 2º en lo tocante a Corea del Norte, este país se comprometía a abandonar todo programa de armamento nuclear y volver a aceptar las medidas de salvaguardia del TNP; 3º los EE.UU. declaraban que no tenían armas nucleares en la península de Corea y tampoco la intención de invadir o atacar Corea del Norte por medios convencionales o nucleares. 4º la República de Corea declaraba no tener la voluntad de recibir o desplegar armas nucleares y 5º la República de Corea se obligaba a suministrar 2 millones de kilowatios de electricidad a Corea del Norte¹⁷.

Sin embargo al mes siguiente en un discurso pronunciado en el Instituto Danés de Estudios Internacionales el Secretario Asistente del Departamento de Estado Paula DeSutter señalaba como estados tales como Irán y Corea del Norte estaban violando del TNP, el primero al haber adquirido los conocimientos y materiales para el desarrollo de armas nucleares y el segundo al haberse retirado del mismo TNP. Añadiendo que: “*We are determined to stop rogue states from gaining nuclear weapons under cover of supposed peaceful nuclear technology*”¹⁸. También Corea del Norte fue conceptualizado como “*criminal state*” etiquetado por su negocio de lavado de dinero y tráfico de armas de destrucción de armas masivas, lavado que está llevando a cabo en los casinos de Macao y del Banco Delta Asia¹⁹ Esta sospecha que comenzó a tomar forma a comienzos del primer mandato de George W. Bush y dió lugar al estudio del Departamento de Estado que ha sido llamado “*North Korean Illicit Activities Initiative*”, que abarca no solo el anteriormente dicho tráfico tecnología para construir misiles sino de drogas²⁰ a, cigarrillos y viagra, además de la impresión de billetes de 100 dólares, de gran calidad y puestos en circulación en los mercados de Corea del Sur, China y Taiwán. El otro instrumento de presión ha sido la *North Korean Human Rights Act* de 14 de octubre de 2004 que supeditaba la aproximación de las dos Coreas al respeto de los derechos humanos por parte de Corea del Norte pero con un segundo objetivo: animar a la posible disidencia norcoreana y minar al régimen de Pyongyang.

¹⁷ U.S. Dep’t of State Joint Statement No. 2005/T13-28. www.state.gov/r/pa/prs/ps/2005.

¹⁸ Paula A. DeSutter, *Nuclear Nonproliferation in the 21st. Century: Will multilateral Diplomacy Work?* Address to the Danish Institute for International Studies en www.state.gov/t/vc/rls/rm/51864.htm

¹⁹ Newsweek, october 16, 2006, pag 32 y ss.

²⁰ Según desertores norcoreanos 30.000 hectáreas de suelo están dedicadas al cultivo de plantas narcóticas. En abril del año 2003 el carguero norcoreano Pong Su fue abordado por la marina australiana y encontrado con 50 kg de heroína pura a bordo. El capitán y tres oficiales fueron procesados. En marzo de 2006 tal buque sirvió como blanco en unos ejercicios navales de la Armada australiana. JANE’S INTELLIGENCE REVIEW *Pyongyang’s organised crime links* vol. 18/8 agosto 2006.

El presidente Bush propuso un plan de acción a Naciones Unidas para prevenir futuras proliferaciones nucleares en manos de terroristas. Este plan preveía siete medidas diferentes para poner fuera de la legalidad internacional tales actividades. La respuesta del Consejo de Seguridad a los deseos de Bush revistió la forma de una resolución, la 1540 del Consejo de Seguridad de 5 de noviembre de 2004 que requería a los Estados miembros de Naciones Unidas en relación, solo con los actores no estatales²¹ lo siguiente: 1° poner en marcha legislación nacional para evitar la construcción y la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores de lanzamiento por actores no estatales 2° abstenerse de suministrar a esos actores tales armas y 3° poner en marcha controles estatales que aseguren la no proliferación de equipo sensible o susceptible de desarrollar tecnología militar afecta a armas de destrucción masiva, pero únicamente en el ámbito doméstico de cada Estado, no les autoriza a poner en marcha medidas extraterritoriales; es más en su párrafo décimo exhorta a todos los Estados a, con arreglo al Derecho internacional, llevaran a cabo actividades de cooperación para prevenir el tráfico de armas nucleares, químicas y biológicas y sus vectores y materiales conexos. Y ante la incapacidad de algunos Estados miembros para poner en práctica las disposiciones de la presente resolución invitaba a los demás Estados (no obligaba, ni autorizaba) a ofrecer su asistencia en respuesta a solicitudes concretas. Pero en lo que a nosotros nos interesa es que esta resolución esta dirigida a impedir que actores no estatales i.e. terroristas se hagan con tales armas, de modo que no prohíbe a los Estados soberanos en sus relaciones entre sí el producirlas o comercializarlas.

En octubre de 2002 Corea del Norte admitió ante un representante del nuevo presidente de los EE.UU. Bush (J. Nelly asistente del Secretario de Estado para el Lejano Oriente y el Pacífico), que Corea del Norte continuaba con su programa de producción, desarrollo y exportación de misiles capaces de llevar cabezas nucleares, lo cual constituía una violación del Acuerdo Marco de 1994. En noviembre de 2006 el Consejo Ejecutivo del KEDO dio por finalizados los envíos de las 500.000 toneladas de petróleo bajo fuerte presión de la administración Bush. En diciembre Corea del Norte respondió expulsando a los inspectores de la AIEA.

La otra iniciativa de Bush ha sido la implementación del *Proliferation Security Initiative-PSI* un programa que implica a ochenta Estados (China no ha firmado la PSI) y está dirigido a interceptar (por medio del uso de la fuerza armada, si es necesario) material y equipo susceptible de uso para la construcción de armas de destrucción masiva con destino Corea del Norte o cualquier otro Estado calificado como “delincuente”. Por ejemplo, en octubre de 2003, fue interceptado el carguero alemán *China* que llevaba componentes para un centrifugadora de uranio a Libia, aunque para nosotros ha sido mucho más cercano el caso del carguero norcoreano *So San* que fue abordado por la fragata Santa María en diciembre de 2002, en el océano Indico y que transportaba 15 misiles Scud y 15 cabezas nucleares; al día siguiente los EE.UU.

²¹ La resolución define al agente no estatal como persona física o entidad que no actúa bajo la autoridad legítima de un Estado en la ejecución de las actividades comprendidas en el ámbito de la presente resolución.

autorizaron a continuar su viaje con destino Yemen. . El problema que suscita esta iniciativa es doble: en primer lugar está la necesidad de una resolución del Consejo de Seguridad que autorice la detención en alta mar o en aguas territoriales (en contra de los principios de derecho de paso inocente, y de libertad de navegación en alta mar), la inspección y el apresamiento de la carga del buque sospechoso de transportar armas de destrucción masiva o sus componentes , empleando el argumento de que tales envíos hacia actores incluso no estatales (eufemismo de grupos terroristas) ponen en peligro la paz y seguridad internacionales.

Aquí cabría invocar el artículo 51 de la Carta que autoriza la legítima defensa, que en este caso sería un apresamiento preventivo (*preemptive interdiction*), pero sin la antedicha resolución (que probablemente ante el veto de China jamás sería aprobada) estos Estados no podrían acudir el retorcido argumento legal de la resolución 1441 por la cual la Coalición de la Voluntad se dio a sí misma una autorización implícita para intervenir en Iraq (basada en la teoría del encadenamiento de resoluciones). Y una declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de enero de 1992 previniendo sobre la peligrosidad de la proliferación de las armas de destrucción masiva y de la necesidad que tienen los Estados miembros de las Naciones Unidas de impedir tal proliferación puede no resultar suficiente.

El segundo problema es que la retirada de Corea del Norte del TNP en enero de 2003 no es causa suficiente para que el Consejo de Seguridad declare tal retirada como una amenaza a la paz y seguridad internacionales, además Corea del Norte en este caso sí podría ejercer su derecho a la legítima defensa del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas para defender el derecho de que solo el Estado cuya bandera enarbola el buque es el autorizado para inspeccionarlo, y de hecho ha declarado que detener un buque – o muchos- por la fuerza e inspeccionarlo en contra de la voluntad del propietario puede constituir un acto de guerra que causaría “*merciless retaliatory measures*”²². El problema se agravaría si tales inspecciones y apresamientos se hicieran rodeando las aguas territoriales norcoreanas de modo que se convirtiera en un bloqueo naval. Sin embargo este tipo de acciones de fuerza si tienen antecedentes en las relaciones internacionales puestos que estos bloqueos han sido autorizados por el Consejo de Seguridad en varios conflictos, para evitar precisamente que estos se extendieran o aumentaran de intensidad, por medio de una autorización concedida a una organización regional como por ejemplo la Comunidad Económica de Estados del África Occidental que bloqueo navalmente a la Junta militar que había derribado al Gobierno constitucional de Ahmed Kabbah en Sierra Leona de octubre de 1997 (resolución 1132) o por medio de la resolución 665 de 25 de agosto de 1990 que autorizaba a una coalición de Estados, encabezados por los EE.UU. a imponer un bloqueo naval al régimen de Saddam Hussein que el 1º de agosto había ocupado Kuwait.

El tercer problema está constituido por el texto contenido en la propia PSI. Los Estados partes en esta iniciativa, (Alemania, Australia, los EE.UU., España, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Polonia, Portugal y el Reino Unido) además del inofensivo

²² North Korea threat to abandon '53 armistice. www.cnn.com, July 1-2003

intercambio de información respecto a sospechas de tal tráfico a cargo de actores estatales y no estatales, se otorgan a sí mismos la facultad de llevar a cabo acciones específicas *motu proprio* o a instancia de otro Estado por medio de un concepto jurídico indeterminado que es que “muestre buena causa” (*at the request and good cause shown by another state*), para abordar y apresar la carga de cualquier buque *that are reasonably suspected of carrying such cargoes*, bien en aguas territoriales, bien en alta mar, lo cual convierte en primer lugar al Estado apresador en juez y parte o interpretador de sus propias sospechas y en segundo lugar sienta otro peligroso precedente contra el Derecho internacional, además de la doctrina del ataque preventivo.

Pero claro la otra alternativa parece peor, nada menos que acudir al OPLAN 5027, plan inicialmente concebido por el *US Pacific Command* para rechazar una invasión del sur por Corea del Norte, pero que desde la última década del pasado siglo se ha transformado en un plan para destruir las instalaciones nucleares de Corea del Norte. Según este plan resucitado en tiempos de Clinton durante la crisis de 1992-93, el coste de una invasión en bajas sería de más de 50.000 en tropas americanas y 490.000 en soldados surcoreanos (entre muertos y heridos), mientras que las bajas civiles quedaron sin cuantificar²³. Un ataque quirúrgico sobre instalaciones o silos nucleares a cargo de armas inteligentes podría llevar a Corea del Norte a responder con aquellas armas cuyo uso se trata de evitar. Y aunque aquí sí que existen más que razonables sospechas de que el régimen de Piongyang cuenta con armas de destrucción masiva, otra operación tipo “*Shock and Awe*” de ataques selectivos aéreos contra los altos cargos e instalaciones del régimen de Sadam Hussein (dentro de la operación *Iraqi Freedom*), por parte de los Estados Unidos y de los aliados que se atrevieran a acompañarle (dejando al margen la aprobación de una posible resolución del Consejo de Seguridad autorizatoria de tal acción), resultaría totalmente descabellado puesto que como la propia Condolezza Rice dijo en un discurso pronunciado en la conferencia anual de la *America Israel Public Affairs Comité*: “*axis of evil members –North Korea and Iran- are firmly in the sights of the U.S. government when the conflict in Iraq has been stabilized*”²⁴ y parece que el conflicto en Irak está lejos de estar lo suficientemente estabilizado como para tener otros casos en el punto de mira o iniciar nuevas aventuras. Hasta el momento presente el unilateralismo que ha presidido las relaciones de los EE.UU. (también llamado unilateralismo consentido) con el resto de la comunidad internacional no parece que hayan ayudado mucho a suavizar la tensión.

El problema radica en que mientras que durante la Guerra Fría las reglas, no desde un punto de vista jurídico sino político, que regulaban el acceso de los Estados a la tecnología nuclear estaban claras y eran respetadas por los Cinco grandes, y estos Cinco a su vez hacían que fueran respetadas por los demás Estados (solo se permitió a dos Estados el acceso a la tecnología nuclear, Israel, por razones de supervivencia y

²³ El mando conjunto de las tropas de los EE.UU. y de las surcoreanas en caso de guerra con Corea del Norte estaría en manos del Combined Forces Command de los EE.UU.

²⁴ NEWMAN, A. *Arms control, proliferation, and terrorism: The Bush Administration's post-september 11 security strategy* en “The Journal of Strategic Studies” vol. 27/1, March 2004, p. 76.

Sudáfrica, que por convertirse en la nación paria internacional tuvo apañárselas sola) al desaparecer aquella ahora han sido reemplazadas por la ley de la jungla, en la cual cada Estado, trata de acceder o desarrollar tales armas. Finalizada aquella el acceso se ha “liberalizado”, distinguiendo o calificando los Cinco grandes a los países que tratan de hacerse con la tecnología nuclear para usos no pacíficos, según el alineamiento de éstos con los intereses de aquellos. Pakistán y Corea del Norte serían los perfectos ejemplos opuestos de ello.

Pero este argumento como todos tiene su grado de perversidad al distinguir entre Estados nucleares buenos y malos. Explicaremos este punto con detenimiento: Algunos autores están desempolvando la teoría tan querida durante la Guerra Fría del carácter estabilizador de las armas de destrucción masiva y por ende del mismo paradigma de la Destrucción Mutua Asegurada. Pakistán, en concreto su programa nuclear con fines militares (último misil táctico, ensayado con éxito el 9 de diciembre de 2006, con un alcance de 290 kilómetros), encajaría en este supuesto, puesto que una vez etiquetado como *rogue state*, su ayuda en la lucha contra el terrorismo internacional le ha revestido de una respetabilidad internacional, sobre todo a ojos de los Estados Unidos, que antes no tenía. Otro factor más a sumar a esta respetabilidad es que ese equilibrio del terror que mantiene con su archienemigo indio ha vuelto más responsables a ambos Estados, contribuyendo a la seguridad del sub continente indio.

Por ello, entendemos nosotros que de una lectura conjunta de las resoluciones sucesivas que el Consejo de Seguridad ha tomado para limitar la proliferación de las armas de destrucción masiva (las 1695 y 1718 ambas de 2006), los Estados Unidos, no pueden encontrar amparo para su PSI, haciendo un símil con la concatenación de resoluciones, 678 y 687 que referidas a la finalización de la segunda guerra del golfo (es decir la recuperación de la soberanía de Kuwait) permitió a los Estados Unidos y a su coalición de los voluntariosos *coalition of willignes* retorcer tanto la resolución 1441 como para dar una cierta apariencia de legalidad internacional a la invasión de marzo de 2004. La resolución 1695 (2006) de 17 de julio, que al contrario de la resolución 1540 cuyo objeto último era impedir que una nebulosa comunidad terrorista internacional se hiciera con armas de destrucción masiva, si tiene un sujeto definido, como es el impedir que un Estado soberano no adquiera tecnología o materiales aptos para fabricar las ADM, o que le permita seguir lanzando los misiles balísticos, como fueron los casos del día 5 de julio, además de exigirle suspender todo su programa de tales armas, de modo que aquí son los Estados miembros, y no el Consejo de Seguridad, los que, de conformidad con el Derecho internacional, deben impedir a Corea del Norte esa transferencia. Pero la resolución no aclara que medios pueden ser usados, ni autoriza el uso de la fuerza para impedirlo, solo habla de vigilar o impedir el comercio de misiles y de su material conexo y de los recursos financieros en relación a los programas de armas de destrucción masiva.

La otra resolución, la 1718 (2006) de 14 de octubre – la última habida hasta ahora- es mucho más precisa, pues es el Consejo de Seguridad quien toma las riendas del asunto y actuando en virtud del artículo 41 (medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada, lo cual impediría los abordajes y apresamientos sin consentimiento) de

la Carta, exige a Corea del Norte que no haga más ensayos nucleares, ni lanzamientos, y para ello decide que todos los Estados miembros impidan la transferencia de todo material susceptible de uso militar, desde el territorio nacional, en naves o aeronaves, de personas con tales conocimientos y que se congelen los fondos financieros de cooperación, también se incluye la inspección de la cargas que circulen hacia o desde la República Democrática Popular de Corea. Para asegurar el cumplimiento de lo anterior los Estados miembros pueden adoptar, de acuerdo con su legislación interna y el Derecho internacional medidas de cooperación incluidas la inspección de la carga, pero nuevamente aquí la legislación interna puede entrar en colisión con el Derecho internacional puesto que se omite cualquier referencia a cuanta fuerza se está autorizando, sí es que alguna, si el buque objeto de inspección se niega a serlo.

VI. CONCLUSIONES

Aunque parece que la crisis está siendo desactivada tras el acuerdo alcanzado por Corea del Norte en Pekín en el acuerdo a seis bandas de 13 de febrero del presente año, lo que facilitará la vuelta de los inspectores de la OIEAA al país y el cierre del reactor de Yongbyon, y el desbloqueo de las cuentas que Corea del Norte tiene en el Banco Delta Asia de Macao, lo que hemos tratado de poner de relieve en este artículo son las dos varas de medir que los Estados Unidos aplican en sus relaciones con los demás Estados, según sus intereses , y como trata de arrastrar a sus aliados. Para ello es necesario “degradarlos” ante la Comunidad Internacional sacándolos de esa categoría abstracta de “Estados no amantes de la paz” como categoría contrapuesta al artículo 4º de la Carta de las Naciones Unidas que la Organización predica de todo Estado miembro por el hecho de serlo, para darles una connotación menos vaga pero sí mucho más plástica y descriptiva para los oídos de la opinión pública internacional, como es el de *rogue state*, de modo que resulte mucho más fácil una acción unilateral de fuerza contra esos estigmatizados Estados. Tal calificación es tan reprochable como cualquier otra, pero la censura ante este hecho se agrava cuando observamos como los Estados Unidos varían sus calificaciones de “Estado gamberro” o “Estado fallido” , en función de sus intereses coyunturales nacionales, es decir, basándose en criterios de oportunidad política y/o electoral interna estadounidense, y no en criterios objetivos , y así a Estados colaboradores del terrorismo , como Sudán (que ha sufrido bombardeos antiterroristas), los Estados Unidos les otorga más tarde una pátina de respetabilidad internacionales o un factor de estabilidad regional (caso de Pakistán) que en su anterior calificación no tenía. En cuanto a Corea del Norte y sus relaciones con el resto de Asia (especialmente con China, Japón y Corea del sur) y con los EE.UU., su calificación como “Estado deshonesto” variará en función del compromiso que tenga los Estados Unidos en otras áreas del planeta y de su disponibilidad para actuar, o no, en aquél rincón del mundo.

BIBLIOGRAFÍA

COMITE INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, “Documento preparatorio para la primera reunión periódica sobre el Derecho Internacional Humanitario” (1998)

DUFFIELD, M., “Complex political emergencies. An explanatory report for UNICEF” (1994)

GROS, J.G., “Towards a taxonomy of failed states in the New World Order: decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti”, (1996)

HELMAN G. y RATNER S., “Saving failed states” (1993)

MAZRUI A., “The blood of experience: The failed state and political collapse in Africa” (1995)

MINNEROP P., “The classification of States and the creation of states within the international community” (2003)

NEWMAN A., “Arms control, proliferation and terrorism. The Bush Administration’s post September 11 security strategy” (2004)

OBERDORF, O., “The two Koreas” (1997)

STONE, J.F., “The hidden history of the Korea war” (1952)

SUK HI KIM, “North Korea at a crossroads” (2003)

THÜRER, D., “The failed state and international law” (1999)

www-cia.gov/cia/publications/bian/bian_san_woo3htm

www.cnn.com