

International Law and the limits to violence

Sumario

Introducción. El Conflicto: Ámbito de Acción. El “Viejo” Derecho a la Legítima Defensa. Tabla 1 Legítima Defensa: Cuadro Comparativo y Definitorio de Legítima Defensa. La Legítima Defensa; a) Resistencia por la Fuerza a una Injerencia Jurídica Actual o Inminente; b) Autotutela Defensiva. Autodefensa. Autoprotección. Límites a la Prohibición del uso de la Fuerza. Legítima Asistencia y Seguridad Colectiva. La Carta de la ONU y el Derecho Internacional Común. Capítulo VII: Acción en Caso de Amenazas a la Paz, Quebrantamientos de la Paz o Actos de Agresión. El Nuevo Derecho en Gestación de la Intervención Global. Nuevo Marco de Legitimidad. Tabla 2 Viejos y Nuevos Paradigmas en la Política Mundial. De la “Intervención Preventiva” a la “Negociación Preventiva”. Referencias Bibliográficas.

Resumen

La evolución del derecho internacional muestra la constante búsqueda de mecanismos para limitar la violencia; sin embargo, salvo el establecimiento de ciertas reglas, no se ha podido lograr uno que limite a todos los Estados por igual. Se ha aceptado que se recurra a la violencia como forma de legítima defensa, o por causas justas, como las que tienen que ver con la protección de los derechos humanos. Con Bush se llegó a pasar del concepto de legítima defensa al de “intervención preventiva” para hacer frente a un enemigo, como el “terrorismo”. Ahora, Barack Obama, propone pasar de la “intervención preventiva” a la “negociación preventiva”.

Palabras clave: *Derecho Internacional, Historia, Política Exterior, Política Internacional.*

Abstract

The evolution of international law shows the search of mechanisms to limit the violence, but unless the establishment of certain rules, has not been able to achieve a limit to all States equally. It has been agreed that recourse to violence as a form of self-defense, or for just causes, such as having to do with the protection of human rights. With Bush, USA pass from the concept of self-defense to “preventive Intervention” to deal with an enemy as “terrorism”. Now, Barack Obama proposes to move from the “preventive intervention” to “preventive negotiation”.

Key Words: *International Law, History, Foreign Policy, International Politics.*

Artículo: *Recibido, Marzo 16 de 2009; aprobado 5 de Abril de 2009.*

Luis Dallanegra Pedraza: *Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, U. Nacional de Rosario, Argentina. Centro de Estudios Internacionales Argentinos (CEINAR. Investigador Científico del “Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas” (CONICET).*

Correo electrónico: *luisdallanegra@netizen.com.ar*

El Derecho Internacional y los límites a la violencia

Luis Dallanegra Pedraza

Introducción

La historia de las relaciones internacionales, tiene que ver con la representación de la “guerra” y de la “paz” (Raymond Aron, 1985). Todas aquellas causas o motivos que han llevado a que se desencadenen conflictos, así como los mecanismos para encontrar una paz estable y duradera. Alrededor de esta preocupación giró la evolución del derecho internacional, así como de las diferentes teorías de las relaciones internacionales.

Encontrar límites a la violencia ha resultado sumamente complejo, particularmente en un sistema, como el internacional, carente de un *árbitro supremo* que pueda exigir, a todos por igual, el cumplimiento de las normas o sancionar por incumplimiento, tal como ocurre en el marco estatal.

La evolución del derecho internacional muestra la constante búsqueda de mecanismos para limitar la violencia; sin embargo, salvo el establecimiento de ciertas reglas, no se ha podido lograr uno que limite a todos los Estados por igual. Se ha aceptado que se recurra a la violencia como forma de *legítima defensa*, o por causas justas, como las que tienen que ver con la *protección de los derechos humanos*; sin embargo todo queda sujeto al uso, muchas veces político, que de estos mecanismos hacen los países poderosos.

En la Sociedad de Naciones (1919-1939) el mantenimiento del orden se circunscribió a la *legalidad* de la guerra. Los miembros podían recurrir a la guerra sólo después de ciertos procedimientos y períodos prescriptos. La S de N, expresamente estableció como motivos, la preservación de la integridad territorial y la independencia política contra agresiones externas¹.

Mediante la firma, por parte de todos los Estados -*salvo pocas excepciones*-, del Pacto Brian-Kellogg en 1928, se decidió *renunciar a la guerra como instrumento de política nacional* y se acordó no buscar la resolución de las disputas, cualquiera fuera su origen, por otros medios que no fueran los pacíficos. No obstante, bajo el justificativo de **legítima defensa**, se llevaron a cabo muchas disputas, que mostraron que siempre hay mecanismos para llevar adelante objetivos bélicos.

En la Carta de la ONU se autorizó explícitamente la legítima defensa frente a la amenaza y el uso de la fuerza².

El Conflicto: Ámbito de Acción

Históricamente, los conflictos se han dado en el contexto predominantemente interestatal, en algunos casos, multinacional. Las guerras han sido, en general, ofensivas-defensivas y también con propósitos expansivos.

A partir del 11 de septiembre de 2001, se estableció un **nuevo paradigma**, frente a la legítima defensa: el de **“intervención preventiva”**. Este ha sido desarrollado y

¹ Artículo 10 del Pacto de la S de N.

² Artículo 2, párrafo 4 y Artículo 51 de la Carta de la ONU.

es monopolizado en cuanto a interpretación y aplicación por la potencia más poderosa del planeta: EUA.

El **nuevo paradigma** en el eje estratégico-militar abandona, en gran medida los *conflictos interestatales*, salvo como acción disciplinadora por parte de potencias hegemónicas y se orienta, en general, al ámbito interno del Estado debido especialmente a problemas de seguridad del Estado, por nacionalismos étnicos y religiosos, terrorismo, migraciones y narcotráfico.

La intervención preventiva surge a partir de la Doctrina que George W. Bush estableció en su estrategia de seguridad nacional (Pfaff, William, 2002)³, promoviendo un *“único modelo sostenible para el éxito”* a través de *guerras ilimitadas y unilaterales y ofensivas “preventivas”*. Aunque expresada en el lenguaje de la “defensa” y la “libertad”, **la Doctrina Bush es una desviación de la doctrina de la “contención” de Truman: “limitar la influencia soviética”** y aún de la Doctrina Reagan: *“revertir la influencia soviética”, yendo para atrás*, en una *quasi* reinstalación de la Doctrina Truman (Pfaff, William, 2002).

EUA, con George W. Bush **abandona el concepto de “disuasión”** que fue característico en la etapa de la “guerra fría”. En adelante, frente a organizaciones terroristas y países enemigos, el objetivo consistirá en *“identificar y destruir la amenaza antes de que se acerque (...) incluso si hay dudas sobre el lugar y momento del ataque enemigo”*.

El documento sobre estrategia de seguridad nacional, plantea el **derecho a la autodefensa** como forma de supervivencia: *“No dudaremos en actuar solos, si es necesario, para ejercer nuestro derecho a la autodefensa con una operación preventiva (...) Las razones de nuestras acciones serán claras; la fuerza, medida, y la causa, justa (...) Las naciones no deben utilizar la prevención como pretexto para la agresión”*. Este último comentario fue hecho para justificar, “injustificablemente”, la intervención preventiva, como si fuera “legítima defensa”, en el marco del artículo 51 de la Carta de la ONU.

Para el gobierno de Bush, **“los países que albergan bases terroristas o centros de adiestramiento de terroristas” no pueden refugiarse tras las nociones tradicionales de soberanía**. Para EUA estos países son los islámicos.

Esto significaría que existiría **un derecho a intervenir en aquellos Estados que reúnan estos requisitos, de la misma manera que sería lícito intervenir por razones humanitarias**, motivo esgrimido para intervenir en **Serbia**. Esto modificaría el concepto de **legítima defensa** establecido en la Carta de la ONU agregándose o reemplazándolo por el de **“intervención preventiva”**. Si bien el Derecho Internacional permite una reacción violenta e inmediata contra agresiones antijurídicas actuales o inminentes, el Art. 51 de la Carta de la ONU no admite la **“autodefensa preventiva”** (Verdross, Alfred, 1963:25). Tampoco admite la **“autoprotección”**. Esta se ejerce en caso de que otro Estado no pueda defender a ciudadanos o súbditos extranjeros residentes temporal o definitivamente en éste; el país de origen ejerce la autoprotección en defensa de sus ciudadanos, agentes diplomáticos o consulares, etc⁴. Es una extensión del derecho de autodefensa del Estado. Es de carácter preventivo, no retributivo. La Carta de la ONU no lo reconoce, por lo que cae dentro del concepto del **uso ilegítimo de la fuerza** ya que viola el principio de igualdad (Verdross, Alfred, 1963).

El “Viejo” Derecho a la Legítima Defensa

La legítima defensa se aplicó en las relaciones internacionales en la comunidad internacional no organizada como único mecanismo de defensa en situación de peligro inminente o hecho consumado de agresión.

La legítima defensa se maneja según criterios de poder. Su aplicación varía dependiendo de la capacidad de los actores de implementarla. En el caso de la legítima defensa colectiva, autorizada por el Art. 51 de la Carta de la ONU y por las organizaciones defensivas regionales, no pudo ser aplicada para el caso de la guerra de las Malvinas (1982), debido a la total ineficacia del TIAR, que fue utilizado históricamente por EUA como instrumento “disciplinador” de la región y para protegerse de los avances soviético-cubanos en el hemisferio. En cambio se ha podido utilizar sin ningún tipo de problemas en los casos de intervenciones de la OTAN en Yugoslavia, y con los pedidos de incorporación de los países del Este Europeo, incluida Rusia. La desintegración de la URSS produjo la desaparición del Pacto de Varsovia, el sistema de defensa colectiva del bloque oriental.

³ Discurso de Bush sobre “La estrategia de Seguridad Nacional de EUA”, 20-9-2002, al Congreso de EUA.

⁴ Un ejemplo de esto fue la intervención del gobierno de Ronald Reagan a Grenada en 1983 bajo el justificativo de proteger a estudiantes de medicina norteamericanos en una situación de conflicto interno.



Tabla 1. Legítima Defensa
Cuadro Comparativo y Definitorio de Legítima Defensa

	Particularidad	En Común	Cuándo se usan	Qué se persigue
Legítima Defensa	Comprende simples medidas de defensa. La legítima defensa es un derecho natural de todo Estado soberano.	Respuesta a un acto ilícito del enemigo.	El Derecho Internacional permite una reacción violenta e inmediata contra agresiones antijurídicas actuales o inminentes. Sólo se la considera legítima si hubo ataque armado.	Repeler un ataque actual o futuro.
Represalia	El Estado que ejerce una <i>represalia</i> lleva a cabo propiamente una intromisión en un bien jurídico del adversario. Es un medio de autotutela de carácter ofensivo.	Respuesta a un acto ilícito del enemigo.	Las represalias solo pueden ordenarse cuando no se haya podido conseguir una reparación de los daños.	Lo que en un principio se persigue es una reparación, y solo en caso de negativa puede procederse a una represalia.
Autotutela	La auténtica defensa es un medio de autotutela defensivo, por el que un Estado se limita a rechazar por la fuerza un ataque violento y antijurídico contra su territorio, sus buques o cualquier otro órgano estatal.	Respuesta a un acto ilícito del enemigo.		Defenderse.
Autodefensa	Es igual a legítima defensa, pero no presta a confusión; por ello se utiliza el término traducido del inglés " <i>self-defense</i> ".	Respuesta a un acto ilícito del enemigo. Es de carácter preventivo, no retributivo.	El Derecho Internacional permite una reacción violenta e inmediata contra agresiones antijurídicas actuales o inminentes. El Art. 51 de la Carta de la ONU no admite la autodefensa preventiva.	Defenderse.

	Particularidad	En Común	Cuándo se usan	Qué se persigue
Autoprotección	En caso de que otro Estado no pueda defender a ciudadanos o súbditos extranjeros residentes temporal o definitivamente en éste, el país de origen ejerce la autoprotección en defensa de sus ciudadanos, agentes diplomáticos o consulares, etc.	Es una extensión del derecho de autodefensa del Estado. Es de carácter preventivo, no retributivo. La Carta de la ONU no lo reconoce, por lo que cae dentro del concepto del uso ilegítimo de la fuerza ya que viola el principio de igualdad.	Cuando un Estado no puede defender a los ciudadanos o funcionarios extranjeros. La autoprotección tiene que limitarse a impedir cualquier agresión contra Estados extranjeros o súbditos suyos, que no podría evitarse de otra manera.	A diferencia de las represalias, la autoprotección tiene tan solo la misión de impedir violaciones inminentes del derecho, y de ninguna manera obtener la reparación de un acto ilícito ya perpetrado, porque el Estado que interviene actúa en lugar del que está obligado internacionalmente a mantener el orden. Por esto, la acción subsidiaria, que en representación suya toma, tiene que limitarse a aquellas medidas que el Estado territorial tendría que haber tomado.
Legítima Asistencia	Además de legítima defensa, todo Estado tiene derecho a la legítima asistencia a otro Estado agredido. El ejercicio del derecho a la legítima asistencia puede canalizarse a través del sistema de seguridad individual o colectiva.	Respuesta a un acto ilícito del enemigo de manera individual o colectiva	Sólo se la considera legítima si hubo ataque armado.	Contribuir a la defensa de otro Estado que fue atacado.

Modelo: Luis Dallanegra Pedraza

La Legítima Defensa

a) Resistencia por la Fuerza a una Injerencia Jurídica Actual o Inminente

El Derecho Internacional común autoriza al Estado a rechazar, con la fuerza, una agresión antijurídica contra su territorio, sus buques, su aviación o sus fuerzas armadas. Por legítima defensa se entiende la **resistencia por la fuerza a una injerencia jurídica actual o inminente**.

A esta institución se refieren algunos tratados. El artículo 10 del V Convenio de La Haya y el

artículo 25 del Convenio XIII (*ambos de 1907*), obligan a los Estados neutrales a rechazar con todos los medios a su alcance cualquier ataque a su territorio o espacio marítimo. También en el cambio de notas que precedió la firma del Pacto Kellogg se reconoce la legítima defensa como institución de Derecho Internacional común (Verdross, Alfred, 1963: III. B.).

Algunos autores, como Strupp y Kelsen creen, sin embargo, que **la legítima defensa internacional no es un concepto autónomo**, sino que queda comprendida dentro del concepto de las **represalias**. Ambas tienen,



efectivamente, un supuesto común, a saber: un acto ilícito del enemigo. Pero ello no obsta para establecer una distinción entre la legítima defensa y las represalias, ya que **la primera comprende simples medidas de defensa**, mientras que **el Estado que ejerce una represalia lleva a cabo propiamente una intromisión en un bien jurídico del adversario**, presentándose de esta suerte las represalias como **un medio de autotutela de carácter ofensivo**. Esta es la razón por la que (*a diferencia de lo que ocurre en la legítima defensa*) **las represalias sólo pueden ordenarse cuando no se haya podido conseguir una reparación de los daños**.

Afirma también Kelsen que la **legítima defensa** no tiene cabida en el Derecho Internacional común, porque, como **modalidad excepcional que es de autotutela**, sólo cabe en un ordenamiento jurídico que transfiera de una manera general la vindicación de los actos ilícitos a un órgano comunitario. Con ello pasa por alto Kelsen que también en un sistema jurídico que reconozca en principio la autotutela, determinados hechos antijurídicos pueden estar *inmediatamente* provistos de consecuencias coercitivas, mientras que otros sólo lo están *mediatamente*. En este sentido el Derecho Internacional permite una reacción violenta e inmediata contra agresiones antijurídicas actuales o inminentes (*legítima defensa*), mientras que en otros supuestos ilícitos, lo que en un principio se persigue es una reparación, y sólo en caso de negativa puede procederse a una represalia.

b) Autotutela Defensiva

Hay que distinguir la auténtica legítima defensa de la “defensa de derechos”, con la que viene entremezclada en la práctica internacional. La auténtica defensa es un medio de autotutela defensivo, por el que un Estado se limita a rechazar por la fuerza un ataque violento y antijurídico contra su territorio, sus buques o cualquier otro órgano estatal. Si, por el contrario, un Estado cuyos derechos han sido violados, se interpone en un bien jurídico del adversario para procurarse una reparación o conseguir una pretensión legítima, no puede decirse que “defiende” su derecho, sino que, por el contrario, emprende una intromisión jurídica ofensiva para conseguirlo. Tal “defensa de

derechos” es, en realidad, una **represalia** (Verdross, Alfred, 1963: 347).

Autodefensa

De la misma manera que en el derecho interno, el internacional reconoce a sus destinatarios el derecho a la autodefensa.

En el orden interno, el derecho de autodefensa es una facultad excepcional, para el caso de que la persona sea *atacada en un lugar donde no haya órganos de la fuerza pública del Estado*, y mientras éstos no acudan; ya que el Estado tiene el “monopolio de la coacción” (Weber, Max, 1978) desde los principios de la Edad Moderna, **prohibiendo las guerras privadas**. Sin embargo, **la comunidad internacional carece de tal monopolio**, ya que ni siquiera dispone de un órgano supremo con una fuerza armada independiente, capaz de sancionar, incluso, a los más poderosos: el “*Arbitro Supremo*”. La **OTAN no cumple con esa función**, porque no es un órgano defensivo de la comunidad internacional sino de EUA y sus aliados. En la **Edad Media**, el rey tenía un ejército, junto al ejército de sus vasallos y el Papa tenía capacidad de excomulgar al príncipe, por lo que retenía un poder supremo.

Las fuerzas armadas del Estado, forman parte de la fuerza pública propia, y según su capacidad, siguiendo el criterio del “desdoblamiento funcional” de Georges Scelle; son las encargadas de que se logre el “cumplimiento” de los acuerdos, en la medida de los intereses del Estado, frente a las actitudes de los otros, o “sancionarlos” por “incumplimiento” (SCELLE, George, 1933: IV, Tomo 46. SCELLE, George, 1936: I, Tomo 55).

En el caso de la comunidad internacional, la **autodefensa**⁵ no se limita a la facultad de repeler la primera agresión, mientras acuda la fuerza pública, pues como la fuerza pública centralizada y especializada no existe, deben reemplazarla las propias fuerzas armadas del Estado agredido, llevando a cabo una guerra defensiva, hasta el fin. Hasta un fin imprevisible, por supuesto.

Hace poco la **Carta de la ONU**, en su Artículo 51, intentó *asimilar la autodefensa internacional a la institución análoga del derecho interno*, limitando su ejercicio hasta el momento en que toma la represión del agresor el CS de la ONU, con las fuerzas armadas que tendría para

⁵ Se habla de autodefensa en términos de “self-defense” que resulta más claro que “legítima defensa”, ya que este último concepto lo que hace es “calificar” a la defensa.

disponer según el artículo 43. Sin embargo, tales fuerzas armadas *nunca* se establecieron. A cambio, EUA creó sistemas de seguridad colectiva -entre otros, la OTAN- y la ex URSS su contraparte, el Pacto de Varsovia, debilitando de esta manera el rol ordenador de la ONU. Estos sistemas de seguridad colectiva no están subordinados a la ONU ni pertenecen a la ONU.

El derecho de legítima defensa tiene como fuente una norma consuetudinaria, que fue transformada en una norma escrita en el **pacto Briand-Kellogg** y después en la Carta de la ONU (Art. 51); pero no debe confundirse con la llamada **defensa de los intereses**, extensión normativa que formuló la reserva británica del Pacto Briand-Kellogg. El Secretario de Estado norteamericano Kellogg, en el cambio de notas que precedió a la firma del pacto que lleva su nombre, señaló que la **legítima defensa es un derecho natural de todo Estado soberano**, que en cualquier tratado tiene que darse por supuesto. Los demás Estados no se opusieron a esta concepción. Así se explica que el artículo 51 de la Carta de la ONU, califique la legítima defensa (“*right of self-defence*”) de “derecho inmanente” (“*inherent right*”, “*droit naturel*”), lo que indica que su validez es independiente del derecho positivo -*el derecho elaborado por el hombre*- (Verdross, Alfred, 1963: 25).

La controversia principal generada por la forma en que este concepto se aplicó al caso **Irak** (2003) tiene que ver con el alcance dado a la noción de legítima defensa en el derecho internacional. Generalmente se analiza esa cuestión a la luz de la Carta de la ONU, que estipula una prohibición general del uso de la fuerza (Artículo 2 parágrafo 4), con la única excepción de la legítima defensa (Artículo 51): “*Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas*”.

Desde el nacimiento de la ONU, en 1945, los juristas están divididos: unos abogan a favor de una **interpretación restrictiva**, según la cual el artículo 51 permitiría invocar la legítima defensa únicamente para responder a una agresión militar. Otros, en cambio, afirman que existe un **“derecho inherente”⁶ a la legítima defensa**, que derivaría de la soberanía nacional, y que sólo un voto del CS podría contrarrestar. El **terrorismo** a gran escala, organizado desde un

país extranjero pero sin la participación directa de su gobierno, entra en esa categoría de agresiones. Así, el uso de la fuerza por parte de EUA en **Afganistán**, como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre del 2001, fue generalmente considerado como razonable, debido a la presunción de la tolerancia, que el régimen de los *talibanes* brindaba a Al-Qaeda. Semejante extensión de la legítima defensa no se evaluó como un atropello al artículo 51, sino como el *signo de una evolución necesaria del derecho frente a nuevas realidades*, sin por ello poner en tela de juicio el principio que prohíbe el uso de la fuerza.

El Senador **Edward Kennedy** consideró que existía una distinción entre **guerra “preferente”** y **guerra “preventiva”**. La validez jurídica de una guerra “preferente” depende de la existencia de pruebas materiales que demuestren la inminencia del peligro y la necesidad de actuar; en cambio, la guerra “preventiva” se basa no en el temor a una agresión inminente, sino en un miedo más lejano, en la amenaza estratégica que implicaría Irak para el mundo o para EUA. Considerando la distinción hecha por el senador Kennedy, cabe decir que **Irak no podía ser objeto ni de una “guerra preventiva” ni de una “guerra preferente”**.

Más allá de la necesidad de evitar una guerra injustificable, es la misma naturaleza del orden mundial lo que está en juego. No cabe ninguna duda de que EUA tiene la capacidad de imponer las reglas de juego geopolíticas. Una vez establecidas, esas reglas podrán ser invocadas por otros Estados. Por ejemplo, una de las consecuencias nefastas de la intervención en Afganistán fue la de ofrecer a dirigentes como Ariel Sharon y Vladimir Putin la ocasión de intensificar la represión de sus respectivas oposiciones invocando la lucha contra el “terrorismo”. Al invitar George W. Bush a otros países a participar en una guerra contra el **“terrorismo”**, limitándose a definirlo vagamente como **una violencia política ejercida contra el Estado**, estableció una confusión entre la particular necesidad de *responder a los ataques terroristas*, y las **diferentes formas de represión en todo el mundo**, liberando así al **“terrorismo de Estado”** de todo examen crítico.

No ha sido fácil elaborar una **definición del agresor**. Las definiciones rígidas, pueden encontrarse con circunstancias imprevisibles y llevar a la calificación de agresor a un Estado que en realidad no es culpable. Esto ocurre con el

⁶ El especificado en el Art. 51 de la Carta de la ONU.



criterio que reduce todo a lo cronológico; en realidad **no siempre es culpable quien dispara primero**.

La definición de las **guerras ofensivas y defensivas** dio lugar a una controversia que se planteó sistemáticamente durante la conferencia de desarme de 1933, que fracasó. Si uno se manejara con el criterio de “armas ofensivas y defensivas”, se encontraría, por ejemplo, con que **EUA** y la ex **URSS** son los ofensores y la mayoría del resto de los países del planeta los que se defienden. Por otra parte, con el criterio cronológico, la responsabilidad por la guerra contra Alemania recaería, según este criterio, en 1870 sobre Francia, en 1914 sobre Gran Bretaña y en 1939 sobre Francia y Gran Bretaña (Rousseau, Charles, 1966: 723).

Desde 1950 la ONU intentó dar una **definición del agresor**, finalmente el 14 de diciembre de 1974, la AG, aprobó la siguiente definición: “*Agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial, o la independencia política de otro Estado, o en otro modo incompatible con la Carta de la ONU, como se asienta en esta definición*”.

El Art. 2° se refiere al primer uso de la fuerza armada como prueba prima facie de un acto de agresión, pero se deja librado al CS la calificación de la conducta. El Art. 39 enuncia con carácter ejemplificativo una serie de conductas que se caracterizan como acto de agresión tales como **invasión, ataque al territorio, ocupación total o parcial, anexión, bombardeo, bloqueo, utilización del territorio de un tercer Estado, envío de bandas armadas o grupos guerrilleros**. El Art. 5° califica a la agresión como injustificable y como crimen contra la paz internacional que origina responsabilidad. Declara, además, que **ninguna adquisición territorial o ventaja especial resultante de una agresión puede ser reconocida en el derecho internacional**. El Art. 7° preserva el derecho a la libre determinación así como todos los derechos garantizados por la declaración 2625 de la AG de la ONU sobre relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de la ONU. En cuanto a su exégesis se adopta el criterio de la interpretación contextual (Art. 8°).

Artículo 2.

Para la realización de los Propósitos consignados en el Art. 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los

siguientes Principios:

1. *La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros.*
2. *Los Miembros de la Organización a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta.*
3. *Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales, ni la justicia.*
4. *Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.*
5. *Los Miembros de la Organización prestarán a ésta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva.*
6. *La Organización hará que los Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.*
7. *Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta, pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Cap. VII.*

Artículo 5.

Todo Miembro de las Naciones Unidas que haya sido objeto de acción preventiva o coercitiva por parte del Consejo de Seguridad podrá ser suspendido por la Asamblea General, a recomendación del Consejo de Seguridad, del ejercicio de los derechos y privilegios inherentes a su calidad de Miembro. El ejercicio de tales derechos y privilegios podrá ser restituido por el Consejo de Seguridad.

Artículo 7.

1. Se establecen como órganos principales de las Naciones Unidas: una Asamblea General, un Consejo de Seguridad, un Consejo Económico y Social, un Consejo de Administración Fiduciaria, una Corte Internacional de Justicia y una Secretaría.
2. Se podrán establecer, de acuerdo con las disposiciones de la presente Carta, los órganos subsidiarios que se estimen necesarios.

Artículo 8.

La Organización no establecerá restricciones en cuanto a la elegibilidad de hombres y mujeres para participar en condiciones de igualdad y con cualquier carácter en las funciones de sus órganos principales y subsidiarios.

Artículo 39.

El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Art. 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Autoprotección

Como el Estado no es una persona física, tiene órganos que pueden encontrarse fuera de su territorio, sea en forma permanente: agentes diplomáticos y consulares, bases militares; sea temporal: visitas oficiales del jefe del Estado, ministros, barcos de guerra, etc. Por otro lado los integrantes del pueblo organizado en Estado, pueden viajar por otros países o residir allí en forma temporal o permanente.

El *Estado extranjero* en cuyo territorio se encuentran, tiene el deber de protegerlos, y si no está en condiciones o no está dispuesto a hacerlo, el *Estado originario*, tiene el derecho de sustituirlo ejerciendo el **derecho de autoprotección**⁷ de sus órganos o ciudadanos que se hallan en el territorio extranjero (Verdross, Alfred, 1963). **EUA** estableció este derecho en el **Corolario Teodoro Roosevelt a la Doctrina Monroe (1902)**, en el que dice que **no interviendrá unilateralmente -en América Latina- salvo que por causa de convulsión interna o guerra civil, deba recurrir en defensa de sus ciudadanos o empresas localizadas en ese país**. Claro está que los Estados latinoamericana-

nos no podían hacer lo propio en territorio norteamericano (Dallanegra Pedraza, Luis, 1994: 13-15).

El **derecho de autoprotección** es considerado por algunos autores, como **extensión del derecho de autodefensa** del Estado.

En Derecho Internacional común todo Estado está obligado a proteger a los Estados y los súbditos extranjeros contra cualquier agresión violenta. Si un Estado no quiere o no está en condiciones de asegurar la protección debida, entonces, y excepcionalmente, el mismo Estado perjudicado puede intervenir y realizar lo que el Estado territorial haya omitido hacer, por ejemplo, disolver una banda armada que intenta invadir su territorio o ejercer los poderes de policía para proteger a sus nacionales. El principio de que cada Estado es el único competente para velar por el mantenimiento del orden en su territorio sufre así una derogación cuando se niega a otros Estados o a súbditos extranjeros la debida protección.

Además de personas, que se encuentran en el extranjero, el objeto de autoprotección puede ser también una parte del territorio, amenazada desde afuera, pero no por fuerzas controladas por un gobierno vecino. Por ejemplo durante la revolución mexicana, los insurgentes del Norte, capitaneados por **Pancho Villa**, hacían incursiones en Texas, a fin de aprovisionarse. A las protestas de Washington, **el gobierno de México contestaba que no controlaba a los insurgentes**. *EUA mandó un cuerpo de caballería, bajo las órdenes del Gral. Pershing para que reprimiera a los insurgentes. Se realizó la expedición penetrando en territorio mexicano mucho más allá de lo necesario*. La **culpa de México**, no consistía en la comisión de la agresión, sino únicamente en la **omisión**. Violó el deber de impedimento. El criterio distintivo entre la **autodefensa** y la **autoprotección** es el objeto protegido: el territorio nacional en el primer caso, los órganos estatales y los nacionales en el segundo.

Hubo numerosas aplicaciones del derecho a la autoprotección, en sentido restringido. En 1900, los **revolucionarios chinos**, llamados **boxers** sitiaron el barrio diplomático de Pekín; por tanto, una expedición militar internacional desembarcó en Tientsin a fin de liberar de la amenaza a las representaciones diplomáticas extranjeras. Ocurría reiteradamente en China, en la época en que estaba sumergida en la guerra civil. En 1927, dos buques estadounidenses

⁷ Verdross, considera la **autoprotección** como una de las formas de aplicación de **autotutela**.



protegieron a los nacionales de su país en Nankín, y en 1931 hizo lo mismo un navío británico. Se proporciona la autoprotección especialmente a los nacionales residentes en un país conmovido por una lucha civil y, por tanto, su aptitud para proteger las vidas de los extranjeros es dudosa. Pero, si se tiene en cuenta el Corolario Teodoro Roosevelt a la Doctrina Monroe, **muchas veces, bajo el “justificativo” de proteger a los ciudadanos de su país, ciertos Estados “invaden” otros Estados haciendo abuso del concepto de autoprotección.**

Durante la **guerra civil española** fueron enviados con tal propósito buques estado-unidenses, franceses, italianos, británicos y alemanes. Los barcos estadounidenses cumplían esta clase de misión ante las situaciones revolucionarias que se producían en la región del Caribe. En **1965** la autoprotección fue el fundamento del desembarco norteamericano en **Santo Domingo**⁸; también el presidente norteamericano **Lyndon Johnson** dijo que temía que se transformara en una “segunda Cuba” (Dallanegra Pedraza, Luis, 1994). En última instancia, la realidad fue otra. Era preocupación de las subsidiarias de bancos norteamericanos en República Dominicana que, si retornaba al gobierno de **Juan Bosch**, que había caído por un golpe de Estado, “nacionalizara” a la banca extranjera (Dallanegra Pedraza, Luis, 1994: 98).

Un ejemplo importante es el del buque norteamericano *Caroline*, que fue destruido por fuerzas británicas en aguas norteamericanas, porque ayudaba regularmente a los rebeldes del Canadá, sin que EUA hiciera nada para impedirlo. Si bien EUA protestó, reconoció al propio tiempo que tal medida hubiera sido perfectamente justificada, de haberse tratado de vencer un peligro inminente y grave, no susceptible de ser evitado de otra manera, y siempre que no se traspasaran los límites absolutamente necesarios. Este principio ha sido confirmado por el **Tribunal Militar de Nuremberg**⁹ (Verdross, Alfred, 1963: 349). En cambio, el **Tribunal Internacional de Justicia** en su sentencia del 9 de abril de 1949 en el asunto del *Estrecho de Corfú*, consideró la *presencia de buques de guerra* en aguas jurisdiccionales extranjeras con el fin de buscar medios de prueba, como una *violación de la*

supremacía territorial extranjera, rechazando la alegación de autoprotección (Recueil del T.I.J., 1949: 35). Esta sentencia no está en contradicción con lo antedicho, puesto que en el caso de referencia el daño ya se había producido antes, por lo que no se trataba realmente de precaverse de un ataque *amenazador*.

El derecho de protección está reconocido, en varias disposiciones de carácter interno. El derecho alemán autorizaba, antes, a los mandos navales a intervenir militarmente en aguas extranjeras “*cuando hubiere que impedir un peligro real para la vida, la libertad o la propiedad de súbditos alemanes o de personas colocadas bajo la protección de Alemania, o también cuando se hubiere cometido una ofensa a la bandera y no pudiera obtenerse satisfacción de otro modo*”, siempre que el Estado en que la intervención militar deba tener lugar no quiera, expresa o tácitamente, o no pueda resolver el caso normalmente.

Se desprende de todo lo dicho que, en Derecho Internacional, la autoprotección tiene que limitarse a impedir cualquier agresión contra Estados extranjeros o súbditos suyos, que no podría evitarse de otra manera. **A diferencia de las represalias, la autoprotección** tiene tan solo la misión de *impedir violaciones inminentes del derecho, y de ninguna manera obtener la reparación de un acto ilícito ya perpetrado, porque el Estado que interviene actúa en lugar del que está obligado internacionalmente a mantener el orden*. Por esto, **la acción subsidiaria, que en representación suya toma, tiene que limitarse a aquellas medidas que el Estado territorial tendría que haber tomado.**

Aunque la autoprotección tiene un apoyo en la costumbre internacional, no todos están de acuerdo sobre el lugar sistemático de esta institución.

Strupp, por ejemplo, ve en el caso *Caroline* y otros una prueba del reconocimiento por el Derecho Internacional de un estado de necesidad. Pero, en realidad, aquellos casos se distinguen del estado de necesidad, por cuanto **en la autoprotección se reacciona contra la amenaza de un hecho ilícito objetivo**, mientras que **en el estado de necesidad se produce una irrupción en el ámbito de un Estado no culpable**. Por eso el estado de necesidad no es

⁸ Aplicación del Corolario Teodoro Roosevelt a la Doctrina Monroe. Este Corolario fue aplicado muchas veces. En el caso Grenada 1983, se volvió a reiterar con Reagan.

⁹ “It must be remembered that preventive action in foreign territory is justified only in case of an instant and overwhelming necessity for self-defense leaving no choice of means and no moment of deliberation...”.

una reacción contra un hecho ilícito, sino, a lo sumo, una excusa absolutoria (Verdross, Alfred, 1963: Cap. XVI, D, v).

Kelsen, por el contrario, cree que **la autoprotección es propiamente una represalia** porque se dirige contra un Estado que ha violado el Derecho Internacional, al no hacer efectiva la protección jurídica que este prescribe. Esta teoría es una consecuencia de haber rechazado Kelsen la responsabilidad culposa en Derecho Internacional, por cuanto admite un acto ilícito internacional, incluso cuando la protección debida no se dio objetivamente, aunque el Estado territorial haya hecho todo lo posible para impedir el acto ilícito. Si, por el contrario, se admite la responsabilidad por culpa (Verdross, Alfred, 1963: Cap. XVI, A, m), un Estado en cuyo territorio se haya realizado o se prepare una agresión contra Estados extranjeros o súbditos suyos no será culpable si no estuvo en condiciones de impedir el acto ilícito. Pero, si no ha cometido acto ilícito alguno, no cabe hablar de represalias contra él, sin que ello sea obstáculo para que el Estado amenazado pueda intervenir directamente. Se impone, pues, admitir un derecho de protección internacional con carácter autónomo, que, a diferencia de las represalias, presupone un hecho ilícito objetivo, aunque no subjetivo, del Estado en cuyo territorio ha de producirse la intervención.

Reitzer estima que las medidas que un Estado toma para proteger a sus nacionales en el extranjero constituyen un caso de **legítima defensa**. Pero pasa por alto que en este caso no se trata del ataque de un Estado y sí de *personas* privadas, el cual ha de enjuiciarse según el derecho penal y no según el Derecho Internacional. La reacción frente a tales ataques no es, pues, *legítima defensa internacional (solo posible frente a sujetos del Derecho Internacional)*, sino otra medida de protección que en lugar del Estado territorial adopta el Estado perjudicado.

Límites a la Prohibición del uso de la Fuerza

El Art. 51 de la Carta de la ONU reconoce el *derecho* natural (“*derecho inmanente*”) de legítima defensa, individual y colectiva; lo que implica el derecho de los Estados a asociarse con vista a una potencial **autodefensa colectiva**. Pero **mientras antiguamente tales asociaciones**

solían adoptar la forma jurídica de uniones inorganizadas (alianzas), han surgido a partir de 1947 una serie de uniones interestatales *organizadas sobre una base regional*, cuyo objetivo primario *-aunque a menudo unido a otros cometidos comunitarios de índole política, económica y social-* es la defensa de los miembros frente a ataques armados de fuera¹⁰.

Artículo 51.

Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

La prohibición del recurso **a la fuerza tiene tres excepciones**. Las dos primeras se encuentran en el artículo 51 de la Carta de la ONU. Este artículo reconoce, ante todo, el **derecho de legítima defensa en caso de ataque armado**. Por otra parte, cualquier otro Estado que quiera acudir en auxilio del Estado agredido tiene *derecho* a utilizar la fuerza contra el agresor, puesto que el artículo 51 permite no solo la **legítima defensa individual**, sino también la **colectiva**, o sea, no solo la *legítima defensa* en sentido estricto, sino también la **legítima asistencia**.

Pero **la legítima defensa y la legítima asistencia sólo son tales si se da ataque armado**, pues el texto original inglés admite dichas, medidas únicamente “*if an armed attack occurs against a member of the U.N.*”. Más claro todavía es el texto francés, igualmente auténtico: “*dans le cas où un membre, des N.U. est l’objet d’une agression armée*”¹¹. Las **medidas de autodefensa “preventivas” no están cubiertas por el Art. 51**.

Aun cuando el Art. 51 sólo tiene presente el caso de ataque armado contra un miembro de la

¹⁰ TIAR ha sido el primero en 1947, seguido de la OTAN en 1949 y luego de su contraparte el Pacto de Varsovia en 1955.

¹¹ El texto castellano auténtico dice simplemente: “en caso de ataque armado”.



ONU, **también los Estados no miembros de la ONU gozan del derecho de legítima defensa y legítima asistencia, por tratarse de derechos fundados ya en el Derecho Internacional común.** También **un Estado miembro puede prestar ayuda a un no miembro**, toda vez que el Art. 51 caracteriza la legítima defensa de "derecho inmanente" -*como en el texto inglés: "inherent right"; mientras el texto francés habla de un "droit naturel"*-, indicando así que la Carta lo presupone como **derecho de validez universal.**

El artículo 51 no se incorporó al proyecto de la Carta de la ONU hasta la Conferencia de San Francisco, para permitir a los miembros de la Organización, la celebración de *tratados defensivos* por los que se obligasen recíprocamente a prestarse *asistencia* en caso de agresión (Verdross, Alfred, 1963: 554 y ss). El primer tratado de esta índole es el *Acta de Chapultepec (1945)*, sustituida por el *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)*, del 2 de septiembre de 1947, elaborado en la Conferencia de *Río de Janeiro del 15 de agosto al 2 de septiembre de 1947* (Alvarado Garaicoa, 1949: Apéndice 1; Cordero Torres, 1961: 589) -*primer tratado de seguridad colectiva de la guerra fría*-. Este Tratado, que consta de 26 artículos y tiene carácter permanente, aunque denunciabile, distingue la *agresión armada* de las de otra clase (*Artículo 6°*)¹² y de la amenaza de agresión. En los dos últimos supuestos surge un deber de *consulta* entre los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados que lo hayan ratificado, estableciéndose a este fin un **órgano de consulta** especial. Este órgano debe reunirse inmediatamente en cualquiera de ambos supuestos, pudiendo acordar toda clase de medidas con una *mayoría de los dos tercios* (*Art. 17*), acuerdo obligatorio en principio también para todos los signatarios. Pero ningún Estado queda obligado a tomar parte en acciones que impliquen el uso de la fuerza armada sin su consentimiento (*Art. 20*).

No obstante, la historia del sistema interamericano en su etapa de aplicación de las Reuniones de Consulta de Ministerios de Relaciones Exteriores, ha demostrado que sólo sirvieron para que **EUA "disciplinara" a los Estados del hemisferio** en interés de su seguridad o económico, el de sus ciudadanos, empresas o aliados, y no para los problemas o

demandas de los Estados latinoamericanos (Dallanegra Pedraza, Luis, 1994). La inaplicabilidad del TIAR en la 20^{ma} Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores por la guerra de las Malvinas en 1982, lo demuestra (Dallanegra Pedraza, Luis, 1994: Cap. XVII).

Deberes más amplios suelen existir en el caso de agresión armada. En este aspecto se distinguen tres posibilidades: agresión *dentro* de una *zona de seguridad* que abarca, además de América, incluidos Canadá y Groenlandia, el mar limítrofe de polo a polo; agresión contra un *territorio* americano *fuera* de esta zona; agresión contra un Estado americano *fuera de su territorio*, o sea, **en territorio ocupado** o en alta mar. En los dos primeros casos tienen todos los Estados signatarios un *deber individual y directo de asistencia a solicitud del Estado agredido* (*Art. 3°, Apart. 2°*). Pero mientras no haya recaído acuerdo del Órgano de Consulta, cada Estado podrá fijar la *amplitud* de su ayuda. El Órgano de Consulta deberá reunirse a petición de cualquiera de los signatarios, pudiendo acordar medidas colectivas. En el supuesto de una *agresión* armada *por* un Estado americano, el Órgano de Consulta puede imponer, por de pronto, una suspensión de las hostilidades y la vuelta al *status quo anterior*, y *únicamente* en el caso de que no sea atendido, disponer medidas coercitivas, considerándose la negativa de acatar su anterior decisión como una agresión (*Art. 7°*). En el tercer supuesto -*agresión contra un Estado americano fuera de su territorio, o sea, en territorio ocupado o en alta mar*-, en cambio, **no hay un deber directo de asistencia, sino un simple deber de consulta.**

En el artículo 51 de la Carta de la ONU se basa también el Pacto de la Unión (*Europea*) Occidental en su formulación del 23 de octubre de 1954 (Verdross, Alfred, 1963: XXII L, i, c), y el Tratado del Atlántico Norte (Verdross, Alfred, 1963: XXII L, n), pues ambos obligan a las partes a prestarse ayuda por todos los medios que juzguen necesarios, en el caso de *agresión armada* al territorio de uno o varios de ellos. (*y según el artículo 6° del Pacto del Atlántico Norte, también a sus islas, naves y aeronaves en el Norte del Atlántico y a sus tropas de ocupación en Europa*), **hasta que el CS haya adoptado las medidas conducentes al restablecimiento de la paz**¹³. Se obligan

12 El Art. 16 de la Carta de Bogotá dice: "Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de este ventajas de cualquier naturaleza."

13 Art. 8° del Pacto de la Unión Europea Occidental; Arts. 4° y 5° del Tratado del Atlántico Norte.

también las partes a instituir un *Consejo Consultivo y a consultarse* en caso de agresión o de amenaza de agresión¹⁴. Pero los Consejos Consultivos previstos en estos tratados (*a diferencia del Órgano de Consulta Interamericano*) carecen del poder de decisión, por lo que cada parte ha de juzgar por sí misma si se da el caso y los medios necesarios para cumplir con el tratado.

Daban lugar también a un deber de **asistencia recíproca** los tratados de amistad de la Unión Soviética con Finlandia (6 de abril de 1948) y el Tratado de Seguridad entre EUA y el Japón del 8 de septiembre de 1951; el de Defensa mutua entre EUA, Australia y Nueva Zelanda, ANZUS; el de los Estados Árabes, Pacto de Bagdad o CENTO que perdió vigencia con la guerra entre Irak e Irán; el Pacto de Varsovia que dejó de existir con la desintegración de la URSS; el Tratado fundacional de la SEATO¹⁵ que dejó de existir con la “Paz de Vietnam” en 1975; el Pacto Balcánico.

Todos estos tratados de asistencia mutua obligan a las partes a *hacer uso*, en determinadas condiciones, del *derecho* de “legítima defensa colectiva” que con arreglo al artículo 51 de la Carta de la ONU les corresponde. Pero **este derecho se limita al único caso de una agresión armada**, mientras que el CS y los órganos regionales por él autorizados (Art. 53 de la Carta) pueden tomar también medidas preventivas y ejecutivas (Art. 39 y Art. 94, Apart. 2º, de la Carta). El artículo 51 de la Carta no es, por tanto, sólo una excepción de la prohibición del uso de la fuerza, formulada por el Art. 2º, punto 4º; lo es también del Artículo 53.

Artículo 53.

1. El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad, salvo, que contra Estados enemigos según se les define en el párrafo 2 de este artículo, se tomen las medidas dispuestas en virtud del art. 107 o en acuerdos regionales dirigidos contra la renovación de una política de agresión de parte de dichos Estados, hasta tanto que a solicitud de los gobiernos interesados quede a cargo de la Organización la responsabilidad de prevenir nuevas agresiones de parte de aquellos Estados.

2. El término “Estados enemigos” empleado en el párrafo 1 de este artículo se aplica a todo Estado que durante la segunda guerra mundial haya sido enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta.

Artículo 94.

1. Cada Miembro de las Naciones Unidas se compromete a cumplir la decisión de la Corte Internacional de Justicia en todo litigio en que sea parte.

2. Si una de las partes en un litigio dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte, la otra parte podrá recurrir al Consejo de Seguridad, el cual podrá, si lo cree necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo.

Ahora bien, **este derecho de excepción está subordinado al control del CS**, por cuanto los Estados que hayan hecho uso del derecho de legítima defensa, individual o colectiva, a tenor del artículo 51 de la Carta, están obligados a comunicar inmediatamente al CS las medidas por ellos adoptadas y a atenerse a sus directrices. Por consiguiente, si el CS, en virtud del artículo 39 de la Carta, designa al que amenaza la paz o la quebranta y toma medidas contra él, esta decisión, con arreglo al artículo 25 de la Carta, es obligatoria para todos los miembros de la ONU. Si, por el contrario, no se llega a una decisión de esta índole, estaremos ante un estado normal de guerra, sólo limitado por el derecho de la guerra.

Artículo 25.

Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta.

No obstante, dados los casos Kosovo (1999) y también el de Afganistán (2001), donde la OTAN es el eje central de la resolución de conflictos o de la aplicación de sanciones, el CS pareciera no jugar ningún papel, caso Kosovo o sólo de legitimación y legalización, caso Afganistán, o ni siquiera la legitimación, caso Irak (2003).

Constituyen la **tercera excepción** de la prohibición del recurso a la fuerza, los artículos 53 y 107 de la Carta, que permiten también medidas coercitivas preventivas, sin autorización del CS, “contra la renovación de una política de agresión” de parte de un Estado que durante la segunda guerra mundial haya sido

¹⁴ Art. 8.0 del Pacto de la Unión Occidental; Art. 4.0 del Tratado del Atlántico Norte.

¹⁵ Organización del Tratado del Asia del Sudeste, por sus siglas en inglés.



enemigo de cualquiera de los miembros de la ONU.

Artículo 107.

Ninguna de las disposiciones de esta Carta invalidará o impedirá cualquier acción ejercida o autorizada como resultado de la segunda guerra mundial con respecto a un Estado enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta durante la citada guerra, por los gobiernos responsables de dicha acción.

Pero esta excepción tiene sólo un alcance transitorio, como se desprende del propio título del capítulo XVII (*Acuerdos transitorios sobre seguridad*). Estas disposiciones, a lo sumo, caducarán con el restablecimiento del estado de paz, puesto que entonces los respectivos Estados volverán a estar protegidos por el Pacto Kellogg (Verdross, Alfred, 1963: XXIII B, v, c, 3).

Todas las demás acciones de autodefensa, emprendidas sin la autorización de la ONU con medios militares, están prohibidas por la Carta.

La **Carta de la ONU** reconoce el derecho a la **autodefensa** (en su Art. 51) pero **no** a la “**autoprotección**” que, por tanto, cae bajo el concepto del **uso ilegítimo de la fuerza** ya que viola el principio de igualdad. *Pueden recurrir a esta medida tan sólo los Estados fuertes contra los débiles.*

La **autodefensa** y la **autoprotección** se distinguen de las sanciones por su **carácter preventivo** y no retributivo. Como un individuo atacado, tampoco el Estado que recurre a la autodefensa se arroga la facultad de un órgano del derecho internacional competente para penar al agresor, haciendo observar el derecho.

Lo que estaría haciendo EUA desde los hechos del 11 de septiembre del 2001, se basaría en criterios propios, no autorizados por la Carta de la ONU.

Legítima Asistencia y Seguridad Colectiva

Además del derecho de legítima autodefensa, cada Estado, como co-órgano de derecho internacional, tiene el derecho de legítima asistencia a otro Estado agredido. El supuesto agresor tiene presente que, además de las propias fuerzas armadas del Estado agredido, tendrá que enfrentar las fuerzas de otros Estados, que le prestarán asistencia, y que, por consiguiente, evitará este peligro únicamente si su diplomacia logra de antemano neutralizar la disposición de otros Estados de ejercer el derecho de asistir al agredido.

El ejercicio del derecho a la legítima asistencia puede canalizarse a través del sistema de seguridad individual o colectiva.

Tradicionalmente se aplicó el concepto de seguridad individual, ya que cada Estado gozaba de libertad de armarse y de contraer alianzas, a fin de unir sus fuerzas contra la amenaza común. Practicaban el derecho a la guerra, pues se consideraba perfectamente lícito recurrir incondicionalmente a la fuerza incluso con fines ofensivos. Este sistema organizaba la seguridad particular, estableciendo una relación de poderes militares entre los Estados o grupos de Estados. Sin embargo, **podían discernirse elementos de un sistema colectivo de seguridad en la institución de la neutralidad permanente**. Las grandes potencias la garantizaban, considerando que la independencia de un Estado perpetuamente neutral correspondía al interés general, y, por tanto, merecía protección por parte de los terceros.

El **sistema de seguridad colectiva** descansa en la cooperación de los miembros de la comunidad internacional y tiene por objeto proporcionar seguridad a todos los Estados del sistema internacional y no sólo a los aliados. La aparición de esta nueva fórmula fue consecuencia del fracaso del sistema de seguridad individual y del estallido de la primera guerra mundial. La libertad de armamentos propia de la paz armada condujo a una peligrosa carrera de armamentos y, por consiguiente, a la inseguridad general. Las alianzas suscitaban otras alianzas contrarias, paralizando al mundo y empujándolo a un conflicto internacional.

Sin embargo, sistemas como la **OTAN** o el Pacto de Varsovia **no** han sido seguridad colectiva en los términos de cooperación de **todos** los miembros de la comunidad internacional, sino sólo al servicio de la seguridad de las dos grandes potencias. Incluso, actualmente, la OTAN no es un sistema de seguridad colectiva universal, sino en beneficio de EUA que es quien la conduce y como forma de debilitar y controlar a la ONU.

Lo mismo se puede afirmar del caso del **TIAR**, toda vez que sirvió como instrumento de “disciplina” por parte de EUA en el ámbito del hemisferio, más que para la seguridad colectiva. Los Estados latinoamericanos y caribeños no han gozado de los beneficios ni las posibilidades que EUA tuvo desde 1947, en ningún caso. Se dieron obligaciones colectivas, pero no los mismos derechos colectivos.

Kelsen (Kelsen, Hans, 1965: 15-17) distingue dos niveles en la realización de la seguridad colectiva:

- 1) Consiste en la obligación jurídica que deben tener todos los miembros de la comunidad para asistir a la víctima de un delito;
- 2) La asistencia está a cargo de un órgano centralizado de la comunidad.

El **primer intento de un orden jurídico primitivo**, carente de órganos centralizados y especializados, fue el de la S de N. De acuerdo con el Art. 16 del Pacto de la S de N, todos sus miembros tenían la obligación de proporcionar asistencia a la víctima de una agresión, aplicando sanciones contra el agresor, y los **tratados de Locarno** restringían esta obligación a dos potencias garantes. Como el sistema ideado por los autores del Pacto de la S de N se mostró insuficiente, hubo intentos de mejorarlo mediante enmiendas en 1921 y en 1924, pero no se logró este objetivo. Por una resolución adoptada en 1922, la Asamblea de la S de N enunciaba el justo principio de que el Estado que se desarmaba debía recibir, de la comunidad internacional organizada, garantías suficientes de seguridad. Principio que no siempre se toma en cuenta al abordar el problema del desarme. Concretamente, los miembros de la S de N debían comprometerse a proporcionar al Estado agredido una ayuda efectiva e inmediata de acuerdo con un plan fijado con anticipación. Para realizar este principio se elaboraron dos proyectos; el **tratado de asistencia mutua** y el **protocolo de Ginebra**. Por otra parte, la Asamblea de la S de N adoptó un protocolo que trataba sobre el arbitraje, la seguridad y el desarme, firmado en Ginebra en 1924. Después del **fracaso del tratado de asistencia mutua y del protocolo de Ginebra, se abandonó la idea de la seguridad colectiva** en la esfera universal, o, por lo menos, continental. Se intentó un pacto regional para garantizar las fronteras occidentales alemanas. Con tal objeto fueron celebrados los tratados de Locarno, firmados definitivamente en Londres en 1925.

Al redactarse la Carta de la ONU, se hizo un intento mucho más ambicioso: **poner a disposición del CS una fuerza armada propia** (Art. 43 de la Carta) capaz de proporcionar asistencia al Estado agredido.

Artículo 43.

1. Todos los Miembros de las Naciones Unidas con el fin de contribuir al manteni-

miento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.

2. Dicho convenio o convenios fijarán el número y clase de las fuerzas, su grado de preparación y su ubicación general como también la naturaleza de las facilidades y de la ayuda que habrán de darse.

3. El convenio o convenios serán negociados a iniciativa del Consejo de Seguridad tan pronto como sea posible; serán concertados entre el Consejo de Seguridad y Miembros individuales o entre el Consejo de Seguridad y grupos de Miembros, y estarán sujetos a ratificación por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales.

Esta fuerza armada nunca se creó, a la vez que **organismos como la OTAN u otros de esa categoría, no constituyen la fuerza armada a la que hace referencia el artículo 43.**

Está ausente de la Carta de la ONU la vinculación de la seguridad colectiva con el desarme y, sobre todo, con la obligatoria solución pacífica de los litigios internacionales. Esta sólo se sugiere. Por consiguiente, el Art. 2º párrafo 4º de la misma, se convirtió en una gran charla de pequeños violadores del derecho internacional, según Schwarzenberger (1957).

Art. 2º Para la realización de las Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes principios:.....

4. Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.

El nuevo intento de seguridad colectiva de 1945, resultó ilusorio ante el inicio de la guerra fría, en 1947. EUA llevó a cabo la seguridad, a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), vinculando a su vez el tratado del Medio Este o CENTO y el



del Sudeste Asiático (*SEATO*,) y en el marco hemisférico, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (*TIAR*). A este sistema de alianzas occidental o prooccidental se le contrapuso la alianza del bloque soviético, el Pacto de Varsovia en 1955.

Se volvió a la seguridad colectiva, pero no por medio de las alianzas flexibles del sistema internacional multipolar imperante en el siglo XIX, sometidas al libre juego del equilibrio de fuerzas, sino de compactos e impermeables bloques ideológicos. Ninguno de los sistemas de seguridad colectiva del sistema bipolar, responde al Art. 43 de la Carta de la ONU, más allá de que coincidan con lo establecido en el Capítulo VIII y que estén autorizadas por el Art. 51 sobre el derecho inmanente a la "legítima defensa". Sería ridículo pensar que organismos como la OTAN o el Pacto de Varsovia, en su caso, estarían a disposición de la ONU siendo que las "cabezas" de bloques son los conductores de esas organizaciones de seguridad colectiva y además miembros permanentes del CS de la ONU. Hay una diferencia de poder totalmente incompatible con la "igualdad jurídica" que pretende la Carta de la ONU.

El *TIAR* de 1947, establece la defensa colectiva tanto contra un ataque armado como contra **una agresión que no sea ataque armado**, que se origine en la región o fuera de ella. El Tratado de Río hace referencia específica al Artículo 51 de la Carta de la ONU, pero **no menciona el Capítulo VIII**. En la Conferencia de Chapultepec de 1945, EUA había insistido en que el "Acta de Chapultepec" constituía un arreglo regional en sí, y en 1947 quería reducir este aspecto del Tratado de Río. Más adelante, se esforzaría en lograr una autonomía virtual del Sistema Interamericano para reducir la "injerencia" de la ONU en cuestiones "americanas" importantes, ya que por el Artículo 51, los signatarios del *TIAR* pueden defenderse por sí mismos mientras el Consejo de Seguridad toma "las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales", siendo que *por el Capítulo VIII, los Estados signatarios no pueden recurrir a medidas coercitivas sin autorización del Consejo de Seguridad. Esto lo puso EUA, para evitar el veto o la injerencia de la URSS* (Dallanegra Pedraza, Luis, 1994: 69).

La Carta de la ONU y el Derecho Internacional Común

¿Existen divergencias entre el Derecho Internacional común y la Carta de la ONU? En

este aspecto, es indudable que la Carta de la ONU impone a sus miembros deberes que el Derecho Internacional común no conoce. Entre ellos figura, ante todo, el deber impuesto a los Estados por el artículo 2.º párrafo 4º de la Carta, de abstenerse de todo recurso a la fuerza, a excepción de la legítima defensa *contra una agresión* (art. 51). No es menos cierto que no hay contradicción en este ámbito entre el Derecho Internacional común y la Carta, por cuanto el derecho de recurrir a la fuerza que el Derecho Internacional común reconoce, no implica una obligación y sí tan solo *una facultad*, a la que cabe renunciar, como cabe renunciar a cualquier otro derecho (Verdross, Alfred, 1963: IX, B, i). En otros términos, el Derecho Internacional común reconoce el **derecho de autotutela** no de una manera absoluta, sino en tanto y en cuanto los Estados no hayan asumido obligaciones distintas. Añádase a ello que la prohibición de principio del recurso a la fuerza ha sido también reconocida por Estados que no son miembros de la ONU. En cambio la norma del Art. 2º punto 6º de la Carta está en contradicción con el Derecho Internacional común si la ONU no se limita a meras recomendaciones.

Art. 2º Para la realización de las Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes principios:

6. La Organización hará que los Estados que no son Miembros de Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida en que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Lo mismo hay que decir de la disposición del Art. 39 si dichas medidas se aplican contra Estados no miembros.

Capítulo VII: Acción en Caso de Amenazas a la Paz, Quebrantamientos de la Paz o Actos de Agresión.

Artículo 39.

El CS determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 41.

El Consejo de Seguridad podrá decidir qué

medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.

Artículo 42.

Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Art. 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas.

Todas las demás disposiciones de la Carta de la ONU se mueven en el marco del Derecho Internacional común, que deja a los Estados en libertad para negociar convenios relativos a la organización de la comunidad internacional. Por consiguiente, **la Carta de la ONU no ha venido a sustituir al Derecho Internacional común**, y éste sigue constituyendo el fundamento jurídico de la comunidad internacional.

La pregunta que uno se hace es, si acuerdos entre grupos de Estados, como OTAN o Pacto de Varsovia forman parte de esa "libertad" que da el Derecho Internacional común y que **no puede ser limitado** por la Carta de la ONU.

¿Habrá que vivir dentro de un paralelismo entre los propósitos y principios de la Carta de la ONU y organizaciones como la OTAN?

No cabe duda que *el "poder" da respuesta a esto y no el derecho.*

El Nuevo Derecho en Gestación de la Intervención Global.

Nuevo Marco de Legitimidad.

El nuevo marco de legitimidad incluye nuevas formas y nuevas articulaciones del *ejercicio de la intervención*. Entre los **medios estructurales de intervención**, se pueden encontrar: el despliegue de mecanismos monetarios y maniobras financieras, así como las intervenciones en el campo de las comunicaciones y sus efectos en la legitimación del sistema, hasta lo más contundente,

que es la utilización del uso "legítimo" -o *legitimado*- de la fuerza. Hay otras formas de intervención crecientes como, por ejemplo, el juzgamiento de ciudadanos de otros países en tribunales de EUA -*caso Noriega de Panamá 1990, entre otros*-.

El modo en que la efectividad del nuevo poder es demostrada no tiene nada que ver con el viejo orden internacional, ni sirve para los instrumentos e instituciones del viejo orden.

Durante su formación, **el nuevo poder debe demostrar la efectividad de su capacidad de intervención**, al mismo tiempo que se construyen las bases de su legitimación. De hecho, **la legitimidad del nuevo poder está, en parte, basada directamente sobre la efectividad de su "uso de la fuerza"**. En este campo, la **Doctrina Rumsfeld** plantea la "novedad, cuando habla, justamente, de la capacidad de estructuras de la ONU. En general, es dictaderar en "dos frentes" al mismo tiempo (De la Gorce, Paul Marie, 2002: 14-15).

De todas formas, la **"intervención moral" se ha convertido en una fuerza de avanzada de la intervención imperial**. Esta intervención prefigura al estado de excepción desde atrás. La intervención moral sirve como un primer acto que prepara el escenario para la intervención militar. En esos casos, el despliegue militar es presentado como una acción policial sancionada internacionalmente. La protección de los derechos humanos es el mejor ejemplo; aunque hay otros, como la "certificación" o "descertificación" por parte del gobierno de EUA, de ciertos países por su contribución a la lucha contra el narcotráfico, o en la lucha contra el terrorismo.

En la actualidad, *la intervención militar es cada vez menos un producto de decisiones emanadas del viejo orden internacional e incluso de las a unilateralmente por EUA, y luego, les solicita a sus "aliados" -cuya capacidad no es la misma-* la puesta en marcha de un proceso de contención armada y/o represión del considerado enemigo del Imperio. Estos enemigos son, con frecuencia, llamados terroristas, una reducción conceptual enraizada en una mentalidad "policial".

La relación entre prevención y represión es particularmente clara en el caso de intervención en **conflictos étnicos**. Un segundo ejemplo de la represión preparada mediante la acción preventiva son las campañas contra los grupos corporativos de negocios, o **"mafias"**, en particular aquellos involucrados en el **tráfico de drogas**.



Las **cortes internacionales o supranacionales** están forzadas a seguir esta línea. Los ejércitos y la policía imperiales se anticipan a las cortes y preconstituyen las reglas de la justicia que las cortes deben aplicar. Las intervenciones toman la forma de acciones policiales porque están destinadas a mantener un “orden interno” que tiene que ver con el Imperio. Por ello EUA se ha encargado de que se creen “**tribunales especiales**”, como el de la ex-Yugoslavia o el de Ruanda, pero no se subordina al **Tribunal Penal Internacional**, más allá de que ya alcanzó su vigencia el 1° de julio de 2002.

Las que tradicionalmente se llamaron prerrogativas de la **soberanía** del Estado-Nación, parecen estar trasladándose al Imperio. De todas formas, van tomando una forma diferente. Por ejemplo, **la función soberana de desplegar fuerzas militares era llevada a cabo por los Estados-Nación modernos, y ahora conducida por el Imperio**, pero, la justificación para dichos despliegues ahora descansa sobre un *estado de excepción permanente*, y los propios despliegues toman forma de “acciones policiales”. Otras prerrogativas reales tales como aplicar la justicia tienen la misma forma.

La constitución del Imperio no está siendo formada sobre la base de ningún mecanismo contractual o apoyado en tratados, ni desde

ningún origen federativo. No está surgiendo un “Estado mundial”; hay un proceso creciente de dominación estructural, pero no basado exclusivamente en la fuerza, sino en diversas formas de legitimación del poder. La construcción comprende aspectos económicos, industriales, de comunicaciones, jurídico-institucionales, militares, etc. Se trata de una forma de “**globalización del poder del más poderoso**”.

Dicho en términos de **Max Weber** acerca de las formas de legitimación del poder, el salto cualitativo que presenta el Imperio en esta definición consiste en la mezcla de:

1. elementos típicos del poder “tradicional”;
2. una extensión del poder “burocrático”; y
3. una dominación, porque para Weber la dominación carismática es esencialmente irracional y emotiva, no responde a reglas, es desrutinizada, definida por el “carisma” que se alza como un poder de efectividad de las intervenciones imperiales (Max Weber, 1964: 215-216).

El imperio se reproduce en cada uno de los Estados que controla, cooptando sus sistemas políticos con gobiernos funcionales a sus intereses imperiales.

Tabla 2. Viejos y Nuevos Paradigmas en la Política Mundial

VIEJOS Y NUEVOS PARADIGMAS EN LA POLÍTICA MUNDIAL

Viejos Paradigmas

Guerra fría: paradigma central, guerra total contra el comunismo, o a la inversa, contra el capitalismo.

Nuevos Paradigmas

Post-bipolarismo: oposición frontal a países que EUA perciben como obstáculos para la construcción de su Imperio.

Fin de la “Macro-Etapa” del Estado-Nación. Finaliza el Estado “Westfaliano” y dejan de regir sus principios.

Desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, la guerra contra el terrorismo se convirtió en el instrumento de una estrategia de dominación planetaria.

Tres características definen el nuevo paradigma que el gobierno de EUA trata de imponer: 1) creciente unilateralismo; 2) subversión profunda de las normas internacionales; 3) militarización sistemática de los diferendos (Nair, Sami, 2003).

Desarme global EUA-URSS a partir de los acuerdos de Reykiavik de 1985 y resolución pacífica de los conflictos internacionales localizados, que tuvieron que ver con el conflicto Este-Oeste.

Territorialidad y jurisdiccionalidad de la ley penal.

GATT y el “regionalismo protegido”.

Declaración Universal sobre los Derechos Humanos de la ONU en 1948.

EUA participó originariamente en los principales convenios que permiten bloquear o vigilar el armamento de los miembros de la comunidad internacional, pero rehúsa someterse, en materia de armas químicas o biológicas, a los mecanismos de control previstos en el protocolo de 1995, en el marco del Convenio de 1971. En 1999 el senado de EUA excluyó toda ratificación del tratado de limitación de armas nucleares.

EUA desafía a la justicia internacional en la medida en que ésta no se somete a sus intereses. Promueve la creación de *tribunales especiales*, como el de la ex-Yugoslavia, el de Ruanda, toda vez que sus competencias quedan circunscriptas y pueden contribuir a la eliminación de regímenes hostiles; incluso propone crear un tribunal especial para Irak pero se opone al Tribunal Penal Internacional previsto en el Acuerdo de Roma de 1998 y que entró en vigencia en julio de 2002. Una vez ocurrido esto, el gobierno de EUA comunicó al Secretario General de la ONU que no estaba vinculado a los objetivos de ese Tribunal; además, amenazando retirarse de todas las campañas de paz de la ONU, logró que el CS tomara una decisión el 13-7-2002 que garantiza la “inmunidad” de los soldados estadounidenses ante el TPI. En su objetivo de expansión de la OTAN hacia el Este, exigió que los ingresantes firmaran convenios bilaterales con EUA de no extradición y juicio en el TPI. La UE, mediante un acuerdo de los Ministros de Relaciones Exteriores del 30-9-2002, también aceptó la redacción de un texto que permite a sus miembros firmar acuerdos bilaterales con EUA y que otorguen inmunidad a los estadounidenses.

Ha generado leyes con *alcance extraterritorial*, como la Helms-Burton para Cuba, la D'Amato para Libia e Irán, que sanciona a las compañías extranjeras que mantengan vínculos con esos países.

Decidió no ratificar el Protocolo de Kyoto de protección del medio ambiente.

Violando disposiciones de la OMC en mayo de 2002 decidió aumentar las tarifas aduaneras para proteger a sus productores de acero; a la vez que el gobierno federal otorga subsidios al sector agrícola -*esto también lo hace la UE*-.

En el ámbito de los derechos de las personas, no ha ratificado el Protocolo contra las Minas Antipersonales. Tampoco el Convenio sobre



Guerra Fría y “contención del comunismo”. Interregno de construcción de la “coexistencia pacífica”.

Durante el sistema bipolar, la OTAN, junto a otros sistemas de seguridad colectiva constituyeron el instrumento de “contención” a la URSS, que utilizó como sistema de defensa al Pacto de Varsovia. Estos sistemas de seguridad colectiva constituyeron una **“apuesta” a la imposibilidad de la ONU** a mantener la paz y la seguridad internacional.

Legítima Defensa: Art. 51 Carta de la ONU.

Derechos del Niño de la ONU (1989), ni el Acuerdo de la ONU sobre los derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), ni el Convenio sobre la Eliminación de Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), ni el protocolo de 1989 que completa el acuerdo dirigido a prohibir la ejecución de menores, que todavía se practica en EUA, al igual que en Arabia Saudita, Irán, Nigeria y República del Congo.

Más allá de que el principio de no injerencia y la no recurrencia a la fuerza siguen sustentando el orden internacional, EUA ya no se siente obligado a respetarlos cuando esos principios van contra sus intereses. En Septiembre de 2002¹⁶, reemplaza la doctrina de “*containment and deterrence*” (contención y disuasión) por la de “*preemptive attacks*”, ataques preventivos, contra grupos terroristas o países percibidos como amenaza. El concepto de “guerra preventiva” se traduce en: “Debemos adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de nuestros adversarios hoy. Los *Estados canallas* y los *terroristas* no tienen intención de adecuarse a los métodos clásicos para atacarnos (...) *EUA es favorable desde hace mucho tiempo a una reacción anticipada* cuando se trata de responder a una amenaza que apunta hacia la *seguridad nacional*¹⁷. Cuanto más grave es la amenaza, mayor es el riesgo de inacción, y más importante es tomar medidas preventivas para garantizar nuestra defensa, aun cuando subsistan dudas sobre el momento y el lugar del ataque enemigo. Para impedir o prevenir que esos actos sean perpetrados, EUA se reserva la posibilidad, dado el caso, de actuar por anticipado”. “La guerra contra el terrorismo no será vencida en la defensiva”.

Luego del fin del bipolarismo (1991) EUA expandió la OTAN como instrumento de disciplina global y la utilizó en casos, como el Kosovo 1999 o Afganistán en 2001. En el caso Irak II (2003) al ver el gobierno norteamericano que parte de sus socios en la OTAN no le respondían incondicionalmente, decidió adoptar un nuevo sistema de intervención: las **“coaliciones ad hoc”**.

El gobierno de EUA instrumentaliza el derecho internacional con el fin de cubrir sus agresiones con un velo de legalidad y legitimidad, mostrando que hace justicia.

¹⁶ The National Security Strategy of the United States of America, Presidencia de EUA, Casa Blanca, Septiembre del 2002. Ya el 1° de junio del 2002, lo había anunciado en un discurso a los cadetes de West Point.

¹⁷ Habla de la seguridad nacional, pero no la del mundo o de las regiones.

Hasta 1990 era muy raro que se recurriera al capítulo VII de la Carta de la ONU, ya que el sistema bipolar bloqueaba el empleo de la fuerza en las relaciones internacionales.

Antes de la desintegración de la URSS en 1991, las doctrinas tenían que ver con la “destrucción total” o con la “retaliación limitada”.

La forma en que EUA plantea la resolución de los conflictos, empuja hacia una militarización sistemática de los conflictos, para lo que su gobierno utiliza dos vías: 1) la multilateral, recurriendo al Capítulo VII de la Carta de la ONU que autoriza el uso de la fuerza; y 2) la unilateral, cuando desea actuar solo, como en el caso Afganistán, o no obtiene apoyo de la comunidad internacional como en Irak en 2003.

El Capítulo VII de la Carta de la ONU fue puesto en total funcionamiento con la intervención de EUA en la guerra del Golfo en 1991. Desde entonces, inspira cada vez más las decisiones del CS de la ONU, incluyendo la Resolución 1441 (2002) sobre el tema de la inspección de armas en Irak.

El intervencionismo unilateral por parte de EUA tiene tradición, en muchos casos, utilizando el *Corolario Teodoro Roosevelt a la Doctrina Monroe de 1902*. Los casos República Dominicana (1965), o Grenada (1983) son ejemplo de esto. Otros casos de intervención unilateral son: Nicaragua apoyando a la “contra” para debilitar al gobierno sandinista; Panamá (1990) para derrocar al gobierno de Noriega y juzgarlo en tribunales norteamericanos; Somalía; en la campaña “Zorro del Desierto” contra Irak en 1998 y toda vez que decidió bombardear las zonas de exclusión en ese país; al bombardear Afganistán y Sudán en respuesta a atentados contra sus embajadas en Nairobi y Dar-Es-Salaam (1998) y también en la guerra de Afganistán (2002).

Si bien el principio de legítima defensa se encuentra en el Artículo 51 de la Carta de la ONU, EUA se rehusó a pedir al CS de la ONU autorización para bombardear.

Ha finalizado la etapa del mantenimiento o el restablecimiento de la paz, por medio de la “disuasión”. La militarización de los conflictos, comprende también una modificación en la doctrina militar. En la etapa post-bipolar EUA diseña un nuevo enemigo: los “Estados ilegales”, como antecedentes del “Eje del Mal”. Reestructura su aparato militar, en principio, para hacer frente a dos conflictos importantes y después del 11 de septiembre del 2001, a cuatro conflictos medianos al mismo tiempo, considerando la *ocupación de una capital enemiga para imponer un gobierno. Esto va contra la soberanía de los Estados tradicionales*.



Contrapeso y equilibrio de poderes -o equilibrio del "terror"- EUA-URSS.

Modelo: Luis Dallanegra Pedraza

De la "Intervención Preventiva" a la "Negociación Preventiva"

El cambio de gobierno en EUA pareciera traer aparejado un cambio de política y de relacionamiento -una *perestroika* a la norteamericana- con el mundo por parte de este país.

Algunos de los conceptos expresados, por el Presidente Barack Obama y la Secretaria de Estado Hillary Clinton permiten esbozar una nueva imagen de las relaciones internacionales en este nuevo período.

La Secretaria de Estado, Hillary Clinton, habló de la generación de un "poder inteligente" para enfrentar los problemas globales, que abarcan problemáticas desde el cambio climático hasta el terrorismo. Planteó que EUA debe construir un mundo con más socios y menos adversarios, ya que no puede resolver los problemas más urgentes por sí solo y el mundo no puede resolverlos sin EUA. De esta manera, "el poder inteligente será la vanguardia de la diplomacia". Para ello habrá que llevar a cabo una aproximación más pragmática en materia de política exterior "basada en principios y pragmatismo, no en rígida ideología".

En su discurso de asunción, el presidente Barack Obama generó la sensación de que EUA abandonaba la doctrina de la "intervención preventiva", dado que orienta su política exterior hacia la idea de la "negociación preventiva". Hizo hincapié en el liderazgo estadounidense, pero un tipo de liderazgo muy distinto al del gobierno de

En el terreno de las operaciones militares, EUA privilegia las tropas locales, como el ELK en Kosovo o la "Alianza del Norte" en Afganistán, para preservar a sus soldados.

Pareciera que los objetivos centrales son: 1) dominio sobre los recursos energéticos del planeta; 2) la construcción del Imperio.

Su prioridad inmediata es controlar a los países árabes, apoyado por concepciones como "choque entre civilizaciones" de Samuel Huntington, que le ofrece una legitimación ideológica.

Todo esto ocurre en el marco de una actitud débil por parte del resto de los poderes mundiales.

Bush. Para Obama el poder militar por sí solo no puede proteger a Estados Unidos. Opina que debe llevarse a cabo un crecimiento del poder mediante su "uso prudente" y la importancia de la fuerza del ejemplo.

La manera de generar un "poder inteligente", implica interactuar con regímenes opositores, a los que EUA les extenderá "una mano si están dispuestos a deshacer su puño". Contrariamente al período de Bush, para Obama, la fuerza de Estados Unidos "proviene no sólo del poder de nuestras armas y la escala de nuestra riqueza, sino de nuestros valores perdurables. Estados Unidos no puede prometer corregir todo lo incorrecto en el mundo. Sin embargo, podemos prometer utilizar todos los elementos del poder estadounidense para proteger a nuestro pueblo y para promover nuestros intereses e ideales, comenzando con una diplomacia estadounidense de principios, enfocada y sostenida".

Planteó pautas de una política exterior menos alimentada por un unilateralismo basado en la supremacía bélica, y más fundamentada en la comprensión política de los fenómenos.

De todas formas, queda en claro que desea mantener la posición imperial cuando expresa buscar el "cambio para enfrentar los desafíos en el Siglo XXI, mientras que los principios que fundaron la alianza y la OTAN se mantienen inalterables".

Tal vez no estamos frente a un nuevo cambio de paradigma, sino de estrategia.

Referencias

Libros

Aron, Raymond (1985). *Paz y Guerra entre las Naciones*. Madrid, Alianza.

Dallanegra Pedraza, Luis (1994). *Relaciones Políticas entre Estados Unidos y América Latina: ¿Predominio "monroista" o Unidad Americana?*, ISBN 950-43-5524-2, Buenos Aires., Ediciones del Autor.

Kelsen, Hans. (1965). *Principios de Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, El Ateneo.

Max Weber, (1964). *Economía y Sociedad*, México, FCE, Segunda Edición.

Rousseau, Charles (1966). *Derecho Internacional Público Profundizado*, Buenos Aires, La Ley.

Scelle, George (1933). "Règles générales du Droit de la paix", en *Recueil des cours de la lère Académie de Droit International*, IV, tomo 46.

Scelle, George, (1936). "Théorie et pratique de la fonction exécutive en Droit International" en *Recueil des cours de la lère Académie de Droit International*, tomo 55.

Schwarzenberger, George (1957) *International Law*, Tomo I, 3^{ra} Edición.

Verdross, Alfred, (1963) *Derecho Internacional Público*, Madrid, Aguilar.

Weber, Max (1978) *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*, Berkeley, University of California Press.

Publicaciones Periódicas

Alvarado Garaicoa (1961) *La trascendencia de las reuniones interamericanas*, Guayaquil, 1949. Apéndice 1; Cordero Torres, 11, 117; *Política Internacional*, N° 56-57 Julio-Octubre.

Recueil (1949) *Tribunal Internacional de Justicia*.

Documentos

Pacto de la Sociedad de Naciones.

Pacto de la Unión Europea Occidental.

The National Security Strategy of the United States of America (2002, Septiembre) Presidencia de EUA, Casa Blanca.

Tratado del Atlántico Norte.

Diarios y Periódicos

De la Gorce, Paul Marie (2002, Marzo) "Dos Guerras y Media": Nueva Doctrina Militar del Imperio, en *Le Monde Diplomatique*, el Dipló, Vol. III, N° 33.

Nair, Sami (2003, Febrero) El Mundo según Washington, *Le Monde Diplomatique*, El Dipló, Vol. VI, N° 44.