

AMENAZAS, RESPUESTAS Y RÉGIMEN POLÍTICO ENTRE LA LEGÍTIMA DEFENSA Y LA INTERVENCIÓN PREVENTIVA

UNA PERSPECTIVA DESDE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

2012

Adalberto Rodríguez Giavarini¹: Muy buenas tardes. Bienvenidos al Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Durante esta sesión académica contaremos con la presentación del libro del Dr. Alberto Edgardo Dojas, titulado *“Amenazas, respuestas y régimen político: entre la legítima defensa y la intervención preventiva”*, que será comentado por el Dr. Santos López Uriburu en representación de EUDEBA, el Gral. Julio Hang, Director del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI, el Sr. Embajador Juan Archibaldo Lanús y el autor.

Quisiera citar brevemente a un miembro de este Consejo, la Dra. Mónica Pinto, Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, que dirigió la tesis de doctorado en Derecho Internacional de Alberto Dojas y prologó su libro, ya que en el prólogo manifestó con claridad que este libro enfoca *“la evolución del derecho internacional, desde el modelo de Westfalia al de nuestros días, para desarrollar una tesis sobre la legítima defensa preventiva que permita señalar la consolidación de una nueva legalidad internacional en la que el uso de la fuerza armada por los Estados tiene también relación con los derechos humanos”*. El autor explica en la introducción que la “doctrina Bush (h)”, también conocida como la doctrina de la intervención preventiva fue, a grandes rasgos, la justificación estadounidense para enfrentar las amenazas provenientes de las redes terroristas globales, las redes delictivas internacionales, la obtención ilegal de armas de destrucción masiva y sus tecnologías, los llamados regímenes hostiles, los Estados fallidos y los regímenes autoritarios, y agrega que *“la prevención está basada en la percepción de que un conflicto armado es inevitable y que, por lo tanto, es preferible enfrentar esa amenaza anticipadamente, cuando se está en mejores condiciones para vencer o neutralizar al enemigo”*.

Asimismo, el autor observa que en un sistema democrático, las restricciones al uso de la fuerza son establecidas por medio de un sistema institucionalizado de formación

© 2012

PRESENTACIÓN DEL LIBRO DE ALBERTO E. DOJAS, PUBLICADO POR EDITORIAL UNIVERSITARIA DE BUENOS AIRES (EUDEBA) EN 2011, EFECTUADA EN EL CONSEJO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES (CARI) EL 6 DE MARZO DE 2012, A LAS 18.30 HORAS.

¹ Ex Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Presidente del CARI.

de normas, que refleja el consenso entre la mayoría de los ciudadanos sobre el uso de la violencia privada como mecanismo de solución de controversias. Por lo tanto, indica que los contenidos y la aplicación práctica de la doctrina Bush (h) generó una controversia política y jurídica extendida y profunda, ya que contradecía dos acuerdos básicos de la segunda posguerra: *“Por un lado, el régimen político dejaba de resultar indiferente e inmodificable por la intervención armada de terceros países y, por el otro, la existencia de una amenaza consumada, tangible y verificable dejaba de ser un requisito para el uso de la fuerza”*. En este contexto, el autor intenta dilucidar la naturaleza de estas nuevas amenazas que justificarían la intervención preventiva, apoyándose en la historia de las doctrinas sobre el uso de la fuerza y evaluando la legalidad de las respuestas desde la aplicación de las normas del derecho internacional a fin de plantear las modificaciones que deberían introducirse en el derecho internacional para, eventualmente, dar una respuesta adecuada a estas amenazas.

Concluye, entonces, que el problema central sería el régimen político y no tanto la naturaleza de las amenazas o la legalidad de las respuestas. Es decir, que no amenazan las armas sino la naturaleza de los regímenes que las poseen, y también manifiesta que existe una tendencia a nivel internacional hacia la deslegitimización de los regímenes autoritarios y totalitarios, las prácticas aberrantes y los crímenes contra la Humanidad. Ante esto, advierte la incapacidad intrínseca del sistema internacional: la Carta de las Naciones Unidas autoriza al Consejo de Seguridad a actuar ante una amenaza a la paz y seguridad internacionales, pero a la vez existe una protección legal a todo régimen político independiente a su naturaleza, aún cuando cometa las mayores aberraciones contra los derechos humanos y políticos. En consecuencia, considera que para superar esta limitación debería lograrse un acuerdo entre las grandes potencias o los grandes poderes para poner fin a esta situación, y sostiene que la única manera de alcanzar una sociedad global pacífica y regulada por normas de derecho aceptadas por consenso es abandonar definitivamente el concepto de intangibilidad de un régimen político y establecer un sistema internacional cuyos cimientos sean los derechos humanos individuales y sociales.

No obstante, reconoce que esta transición del paradigma westfaliano al paradigma de los derechos humanos depende de la evolución de un conjunto de variables que están por fuera del derecho internacional y relacionadas de manera directa con la historia, los valores, la cultura política y el capital social de las diversas sociedades, entre otros factores. Finalmente, Dojas formula una estimación del paradigma del uso de la fuerza para los próximos diez años y reflexiona sobre la política exterior de nuestro país para que pueda desarrollar una política activa en el escenario internacional en defensa del sistema democrático y el reconocimiento de los derechos inalienables de la persona humana.

En este sentido, me parece que se trata de un interesante y detallado trabajo que ilustra la compleja e intrincada relación entre las amenazas, la seguridad internacional, las respuestas a las mismas y el rol del derecho internacional: aquel conjunto de normas

y reglas que la comunidad ha acordado con el fin de dar un orden al sistema anárquico en el que coexisten los Estados.

Quisiera aprovechar esta ocasión para felicitar al autor por esta obra, que considero un aporte académico valioso y de gran utilidad, particularmente en estos tiempos en los que, tanto a nivel político como académico, es amplio y profundo el debate en torno a la responsabilidad de proteger y se encuentran en tela de juicio las intervenciones por motivos humanitarios.

Antes de dejar el uso del piso a los señores oradores, quería decir que para el Consejo esto constituye un motivo, creo, de legítimo orgullo. Una vez más, la responsabilidad de proteger los derechos humanos, que a lo largo de los años en esta tribuna se llevó adelante, y las últimas discusiones sobre los desacuerdos dentro de la propia Latinoamérica respecto a cómo implementamos este tipo de medidas (veo a aquí a algunos expositores que con invitados brasileños estuvieron aquí presentes), van constituyendo una doctrina, y creo que este libro de Dojas es un aporte sustantivo a ello; creo que, realmente, Alberto marca un estadio de la discusión en el que la Argentina a lo largo de los tiempos, con Políticas de Estado que se han sostenido, ha tenido un aporte y una participación realmente significativos. Por todo eso, gracias a Ustedes por la presencia y, nuevamente, pido un aplauso para el autor de esta obra.

[Aplausos]

Santos López Uriburu²: Buenas noches. El Dr. Rodríguez Giavarini hizo una exageración cuando anunció que yo iba también a comentar el libro; no me atrevo a tanto. Simplemente, quería traer a esta mesa, al autor, a Ustedes, el agradecimiento de EUDEBA por la obra que ha encarado con nosotros, que realmente jerarquiza nuestra colección Tesis, que se hace en el marco del acuerdo que tenemos con la Facultad de Derecho.

También me parece justo, porque el Dr. Dojas también lo manifiesta en sus agradecimientos, hacer mención a que el taller editorial estuvo, si bien con la presencia de toda la editorial atrás, fundamentalmente a cargo de dos personas que quiero nombrar especialmente, que son Ximena González y Paula Tebaldi, con quienes la editorial se siente agradecida por el empeño que han puesto en esta obra. También Viviana Kurlat, que está hoy con nosotros, siempre nos ayuda como eficiente colaboradora.

Finalmente, quisiera reiterar esta vocación de la Editorial Universitaria de Buenos Aires en seguir por este camino, publicar todas las obras que sean de interés para todos y mantener en pie ese lema que fue de nuestros fundadores, que es: "Libros para todos". Muchas gracias.

²Vicepresidente de la Editorial Universitaria de Buenos Aires.

[Aplausos]

Julio Hang³: Buenas tardes. Como compañero en el CARI del autor de este libro, Alberto E. Dojas, y como Director del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos es para mí un honor poder participar en la presentación de este libro. En primera instancia debo decirles que, como ustedes saben, soy lego en términos de derecho internacional, así que mis observaciones van a estar más relacionadas con los conflictos que analiza, con los problemas del uso de la fuerza y las controversias sobre su legalidad que están inmersos a lo largo de toda la obra.

El libro tiene un título que esconde mucho más de lo que revela, porque realmente plantea conceptos y temas que se hallan en la intersección de muchas disciplinas que tienen que ver más con la historia misma de las relaciones internacionales, con el derecho internacional, con el derecho internacional de los conflictos armados y con la ciencia política, y todos estos elementos son combinados para brindar una manifiesta utilidad al pensamiento estratégico. Quiero decir que para mí estamos ante una obra que – por sus características – debe ser considerada una obra de referencia. Para muchos de los que están aquí que hacen de la docencia una de sus actividades, encontrar un libro, una obra, que compendie, resuma, extracte, sintetice y clarifique conceptos relacionados con el conflicto, con el desarrollo de la historia de las relaciones internacionales y los conflictos en el marco del derecho internacional, es realmente un hallazgo.

Por supuesto, creo que la dimensión de la obra –673 páginas, si mal no recuerdo– puede amedrentar la lectura... Pero para aquel que busque parcialmente encontrar aspectos que le interese destacar en una conversación, en una clase, en el sostenimiento de una posición en un trabajo académico, va a encontrar en este libro no solamente esto que he mencionado antes –en cuanto a la claridad conceptual y al orden en que está expresado– sino una magnitud de referencias que supera los estándares habituales... Yo quisiera que hojearan los libros al ingresar, van a poder ver ustedes lo que significan las fuentes a las que ha recurrido la investigación de Alberto. No son estas las fuentes tradicionales; quiero decir que empieza con los presocráticos y termina con los autores actuales, y pasa por cuando idioma se nos ocurra: de los occidentales y comunes, todos; con obras que son conocidas y muchas otras de difícil acceso; pero, además, ha ido a los diálogos de las discusiones de las Naciones Unidas, de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad y de la Organización de Estados Americanos, en fin a detallar las posiciones controvertidas sobre cada conflicto.

Alberto trata el tema utilizando una metodología que para los que sabemos enseñar estrategia o táctica es habitual, que es la casuística, el uso de los casos para el análisis de una materia. También en las Escuelas de Negocios el método del estudio de casos es hoy algo común, pero acá está tomado no solamente para fundamentar las

³Director del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE) del CARI.

apreciaciones que hace de cada una de las posiciones frente a las amenazas y a las respuestas del conflicto, sino además para ilustrar las circunstancias temporales que acompañaban al problema que se está planteando. Es decir, que encontramos cincuenta y cinco casos que realmente constituyen un aporte al tenerlos todos reunidos en un volumen, donde podemos consultar todos los grandes conflictos que podamos recordar de nuestros tiempos, desde la Segunda Guerra Mundial en adelante: todos los más importantes están aquí resumidos en su historia y analizados según el derecho internacional.

Con esto no quiero restar importancia a lo profundo del tema, que es el tratamiento de las amenazas y las respuestas. Pero lo cierto es que, al tratarlas, en su forma de clarificar cuál es la relación entre la amenaza, la respuesta y la legalidad que se busca presentar frente a la acción, tanto por el que agrede como por el que responde, encontramos dos encuadres inmersos en esta obra que destacan -considerando por tipos de amenaza, por tipos de respuesta, por tipo de régimen político- las formas en las que se considera el consenso internacional sobre la legalidad o ilegalidad de la acción. ¿Sirve esto para un militar? En la acción de la defensa, no. El militar recibe órdenes y actúa en consecuencia. Pero sí para la educación en los institutos superiores. Y, fundamentalmente, para el asesoramiento, para saber cuándo la utilización de determinadas medidas puede estar legalmente a su alcance, cómo puede ser ejecutada una represalia, cómo puede ser aplicada una medida de disuasión, cómo puede el hecho de la fabricación o la disposición de determinados sistemas de armas contribuir, favorecer o perjudicar una imagen de legalidad sobre el conflicto que se está desarrollando.

De todos los casos aquí analizados, que son todos muy interesantes, por supuesto, Malvinas atrajo mi atención especial. Malvinas porque estamos viviendo los treinta años, Malvinas por lo que significa para los argentinos en su conjunto; pero aquí está analizado, como hace Alberto, con mucha objetividad: ¿cuáles fueron las posiciones que la Argentina, equivocada en su decisión o no, y Gran Bretaña, en su reacción, sostuvieron ante la comunidad internacional para fundamentar sus acciones?. La Argentina diciendo que no agredía, porque, en realidad, recuperaba un territorio que era propio, no afectaba la soberanía y, por lo tanto, no cometía una agresión; Gran Bretaña diciendo que actuaba en legítima defensa; Argentina diciéndole que no era legítima defensa porque había pasado un tiempo entre el desembarco, el 2 de abril, y la presunta reacción, que no daba la inmediatez que tiene que tener una respuesta de legítima defensa, salvo que tenga orden del Consejo de Seguridad. Y esto es solamente un poquito de sal para no desentrañar lo que podrán leer en la explicación del caso... Pero, como este, todos los casos son igualmente razonados, buscando la controversia de las posiciones y viendo cómo funcionan las alianzas y las intervenciones de los organismos internacionales.

Por supuesto, en esencia estamos en una controversia entre lo real, que es esto que se describe en la casuística, y lo ideal, que es lo que Alberto propone como solución deseada al final de su obra. Él propone, por supuesto, la eliminación del uso de la fuerza para la solución de conflictos en las relaciones internacionales, y llegar a eso ya no

con un ideal kantiano, purista, si no a través de la globalización del principio del régimen de gobierno democrático y el respeto a los derechos humanos como elementos esenciales del uso de la fuerza, de la que no reniega en su legal empleo. Dice bien claro Alberto que pretender que un Estado carezca de fuerza es tratar de echarle la culpa a los soldados de los conflictos que se producen; es, como decimos burlescamente, la teoría del bombero: existe el incendio porque hay bomberos.

Este tipo de aproximación a la necesidad de que la fuerza respalde la acción del Estado está presente en la cita del presidente Obama al recibir el Nobel de la Paz, cuando habla de la necesidad del uso de la fuerza, del requerimiento a los Estados del respeto a los estándares globales en el empleo de la fuerza. Lo que se trata aquí es de darle legalidad al uso de la fuerza, dentro de un sistema político que respete la democracia y los derechos humanos y que - con alcance global - permita llegar a un instrumento que supere lo que Alberto critica en varias instancias de su libro: la actual Organización de las Naciones Unidas, una organización que siendo mundial y con la intención de preservar la paz ha tenido tantos inconvenientes en cumplir su misión: han sido tantas las frustraciones mundiales sufridas por la existencia del veto; por la falta de representatividad del poder real en el Consejo de Seguridad; por los intereses allí jugados, por la no disponibilidad de una fuerza armada propia del organismo mundial y la capacidad para emplearlo. Recuerdo una nota de hace unos años del diario *La Nación* en la que la autora proponía contratar a los gurkas -soldados de Nepal que habían quedado sin trabajo porque los ingleses los habían excluido del ejército- y constituir unas divisiones de gurkas a disposición de las Naciones Unidas y solucionar el problema de la disposición de fuerzas de rápida reacción. Ese no es el problema. El problema es tener la capacidad de tomar la decisión de emplearlos. El problema es lo que me comentaba el Comandante de la fuerza canadiense y Comandante de las tropas de la OTAN en Afganistán, que cada vez que tomaba la decisión de actuar ante una agresión talibán, reunía a los comandantes de los contingentes europeos para indicarles qué tenían que hacer, y todos sacaban el celular para llamar a su país de origen y pedir autorización política para poder cumplir la orden del comandante. Esto es lo que hace ineficaz, inviable, un mecanismo como este, donde se intenta, a través de consultas circunstanciales, prevenir los daños que ocurren. Está Ruanda, está Sudán, está Timor Oriental... Hay tantos casos en los cuales hemos visto la frustración de cientos de miles de vidas perdidas por la ineficacia del organismo en que confiamos para encontrar una solución.

Habla también Alberto en su obra de la Carta de la ONU. La Carta es el elemento de referencia del libro; con la Carta contrasta cada uno de los casos que analiza: analiza el caso y señala lo que dice la Carta y, al mismo tiempo, lo hace con las resoluciones de la Asamblea y también con los fallos y resoluciones de la Corte Internacional de Justicia. Y ahí vemos muchas veces la ambivalencia y la ambigüedad de las decisiones, la falta de precisión en determinar la razón y la legalidad, y todo esto ensombrece la perspectiva de un mundo que todos conocemos, que crece hasta llegar, en el 2050, a los 9.600 millones de habitantes, que se hacina en ciudades sin tener los medios para

garantizar las condiciones de vida y que, al mismo tiempo, pelea por los recursos con un desnivel y una desigualdad en términos de la distribución de la riqueza que promueve el conflicto.

Esto nos espera desde el punto de vista social. Pero, al mismo tiempo, desde el punto de vista de la letalidad de los sistemas de armas, la evolución tecnológica ha logrado que lo que antes se demoraba años en producir en términos de bajas y daños, se produzca en segundos; que la capacidad de prevenir las agresiones quede en manos de unos pocos con grandes inversiones en tecnología, y aún así de dudosa eficacia. Alberto dice que es casi imposible la sorpresa en los conflictos actuales; ahí yo tengo alguna discusión que plantear, porque precisamente por la posibilidad de actuar a grandes distancias de los blancos la sorpresa es posible. Porque uno puede no prevenir cuando va a ser atacado: recibe el ataque sin ver al enemigo, porque la capacidad de los misiles supera los miles de millas de alcance, con grandes capacidades destructivas que hace que la seguridad de frenar la sorpresa no sea tal.

Si pensamos en los desarrollos de la ciberguerra y su amenaza a todos los sistemas en los que basamos nuestra actividad cotidiana; la guerra del espacio, cuyo indicio de ocurrencia aparecieron con aquel misil chino sobre un satélite propio, que causó gran preocupación a todos los que tienen sistemas satelitales; si pensamos en las controversias por la soberanía en los mares hoy internacionales y la decisión de actuar sobre ellos; si pensamos en la Antártida y los hielos eternos y las disputas sobre sus riquezas, todo esto hace que pensemos que la necesidad de lograr que este ideal que nos plantea Alberto se materialice en algo más práctico, más pragmático, más activo, es algo urgente.

Yo aplaudo el aporte de Alberto a los que nos gusta el tema, creo que da para todos los intereses, como dije, en la docencia y lo académico. Lamento no tener la capacidad de análisis legal como para decir lo bueno que contiene, que seguramente va a decir Archibaldo, pero creo que es una obra de referencia. Muchas gracias.

(Aplausos)

Juan Archibaldo Lanús⁴: Muchas gracias, es un gran honor estar en esta mesa, y quiero compartir todo lo que acaban de decir sobre la obra de Alberto Dojas en dos o tres aspectos. Uno, el de las grandes referencias que tiene, ilimitadas prácticamente, no sé cómo habrá hecho para conseguir tanta bibliografía y citas; Dos, estos cuadros analíticos sobre cada una de las situaciones que nos presenta, es realmente la primera vez que veo un análisis de este tipo: él analiza cuál es la respuesta, cómo fue, cuál es la justificación, etcétera, y si es legal o no es legal. En tercer lugar, quería agradecer a la edi-

⁴Ex Secretario de Estado de Relaciones Exteriores. Ex Embajador ante los Organismos Internacionales en Ginebra, la República Francesa y la UNESCO.

torial por haber publicado un libro tan gordo y tan grande. *[Risas]*. Bueno, es la primera vez que leo un libro tan denso sobre esto, porque generalmente son ensayos, pero aquí está todo, es como un gran archivo general de casos.

El libro gira alrededor de uno de los temas esenciales de la historia como es la guerra, la agresión y la violencia: cómo ha ocurrido, cómo se ha usado este instrumento y cómo se ha encuadrado dentro del sistema. Por eso, quería referirme a dos temas previos: el tema de la guerra y las ansias de poder del ser humano, y, luego, los sistemas internacionales, cómo han encuadrado la violencia.

En realidad, en lo que hace a la guerra y las teorías del poder hay dos paradigmas básicos: el de Hobbes y el de Kant. Hobbes decía que el hombre desea el poder, quiere el poder, y que el estado natural de cualquier sociedad es la rivalidad, y que en la rivalidad hay que prepararse para la guerra. Lo mismo decía Maquiavelo: el príncipe sólo tiene que dedicarse a estudiar y a prepararse para la guerra, sus métodos, sus reglas.

¿Cómo surge esta visión? Surge de un apotegma de Plauto, que dice que *“el hombre es un lobo para el hombre”*. Entonces, a partir de ese apotegma identifica la naturaleza del hombre -una supuesta naturaleza- con una naturaleza del Estado; si el hombre es así, el Estado es así. Y evocan la historia, esas grandes epopeyas que vienen desde los vedas; Zeus combatiendo a los Titanes; Zaratustra..., en fin, escenas que se repiten en toda la literatura antigua: Heráclito dice que la guerra es la madre de todas las cosas. Esta visión se fundamenta en una lectura de la historia, y en base a esa lectura plantea esta lógica del poder por parte del Estado. El Estado tiene fundamentalmente como objetivo conseguir poder y ocuparse de impedir que otros lo obtengan.

Esta concepción ha llegado hasta nosotros a través de Hegel, quien afirma que la guerra es el mecanismo colectivo para compensar o para anular la malsana influencia de la paz, y hay muchos otros que hablan de la belleza de la guerra como Heinrich Gotthard von Treitschke.... *[risas]*. Hay mucha literatura sobre esto, una gran literatura, inclusive las tesis revolucionarias que ustedes conocen en América Latina, donde el cambio tiene que hacerse con la violencia, es una forma de guerra social. En realidad, el marxismo plantea la guerra en otro sentido, desde la lucha de clases, pero no en el sentido clásico en que lo hacían Hobbes.

La otra corriente es la corriente que podríamos llamar de Kant: es posible pactar y es posible la paz perpetua. También hay una larga literatura sobre esto: Platón ya hablaba de esta idea; Aristóteles se refería a la sociabilidad del hombre, que lo natural del hombre es la sociabilidad. Platón inclusive habla de guerra justa e injusta, cuando dice que la guerra entre los griegos es la enfermedad, es la sedición, y la guerra contra los bárbaros es algo bueno, algo que hay que hacer. Lo mismo plantean Santo Tomás y San Agustín: sobre todo, la idea de guerra justa. Zenon de Citio, fundador del estoicismo, afirmaba que todos los hombres son conciudadanos, porque no hay para ellos sino una sola vida y un solo orden. Cicerón y Séneca propugnaron un cosmopolitis-

mo que llega a nuestros días.

Este tema de la guerra está inscripto en la cuestión de la organización internacional. Es muy importante este tema y es necesario saber que la Carta de las Naciones Unidas no prohíbe la guerra. Eso es fundamental para empezar. Ello se diferencia de lo que hizo el Pacto de 1928 Briand-Kellogg, que prohibía la guerra -único en su género-. Inclusive, cuando la Argentina planteó el pacto Saavedra Lamas, nuestra propuesta decía que ese pacto era muy malo, y nosotros propusimos el pacto antibélico. Apartándonos de esa lógica, lo que hicimos es deslegitimizar las consecuencias de la guerra de agresión. La Carta de las Naciones Unidas, en el artículo 2 dice: “Los miembros de la organización se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza...”.

El segundo tema son los sistemas internacionales: todo el libro trabaja sobre la existencia del sistema, el marco. Tenemos que recordar que sistemas internacionales los ha habido desde antes de Cristo, como el de la dinastía Zhou -que era un sistema jerárquico-, pasando por las ciudades griegas, desde el año 800 hasta el 300; el Sacro Imperio Romano-Germánico, que era bicéfalo; el Congreso de Viena construye también un sistema internacional, que se pacta después de la caída de Napoleón; la Sociedad de las Naciones fue el intento de instaurar un nuevo sistema internacional.... Es decir, siempre ha existido un cierto tipo de sistema internacional. La diferencia de nuestro sistema, el actual, el de la Carta de las Naciones Unidas, es que rompe con todos los principios básicos de los sistemas anteriores, que son, básicamente, distintas formas del equilibrio de poder. La Carta de las Naciones Unidas quiere superar esa mecánica que llevó a la muerte y el exterminio de millones de personas, tanto en la Segunda como en la Primera Guerra Mundial, al igual que todas las guerras del siglo XIX. La Carta quiso superar la posibilidad de generar la destrucción y la muerte de millones de seres humanos.

El libro hace un análisis de qué ha pasado con el sistema, caso por caso: amenazas o peligros y respuestas, y califica el tipo de respuestas y amenazas. Yo voy a referirme a dos o tres categorías, porque son cincuenta y cinco casos clasificados uno por uno, cuáles son legales, cuáles ilegales, etc. En realidad, el primer reflejo de orquestar una respuesta frente a una amenaza, ante una agresión, es invocar el principio de legítima defensa inmanente, y así se muestra una serie de casos en donde se aplicó la legítima defensa. Por ejemplo, la legítima defensa colectiva se aplicó en Kuwait. En la guerra, Irak invade el Emirato en el '90. Entonces, se lo intima a que se retire, no lo hace y después se autoriza a formar una coalición para aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad, que dijo que tenía que retirarse. En realidad, como dijo el Secretario General de las Naciones Unidas Javier Pérez de Cuellar *“esta no es una guerra de las Naciones Unidas”*; fue una innovación creada ad hoc: una coalición colectiva bajo el mando de los Estados Unidos para hacer cumplir una resolución del Consejo que decía que Irak debía retirarse de Kuwait.

En realidad, no estaba previsto en la Carta, pero se encuadra. Porque usted es muy

benévolo con la calificación de los casos (*dirigiéndose al autor*) [*Risas*]. Hay muchos casos legales que para mí son ilegales... Muy benévolo... En el caso de Malvinas -no quiero tratar el caso de nuestra reocupación de abril de 1982-, sino también se trata el caso cuando los trabajadores argentinos van a las Georgias y cómo se aplicó en ese caso, en el que se invocó también la legítima defensa.

Luego, el autor trata una serie de casos que llama "*de la legítima defensa precautoria*". Es un invento eso. [*Risas*]. Muy grave, porque toda la historia está basada en ese tipo de reflejos: Isabel I destruye la flota española porque cree que amenaza el poderío del Imperio. Esta acción está motivada en aquello que Hobbes decía que era lo fundamental de la guerra, que era el miedo. Dojas clasifica así una serie de casos. En realidad, muchos autores decían que la guerra preventiva o precautoria estaba justificada y era legal. Grocio dijo que no, pero Puffendorf y muchos autores antiguos la justifican cuando es inminente, cuando la guerra es absolutamente segura, etc. En esas condiciones se puede actuar. Y usted, Doctor Dojas, analiza una serie de casos muy interesantes.

El primero muy interesante porque se refiere a América Latina es el tema de los misiles en Cuba: yo lo he estudiado bastante. La revolución cubana, a principios del '62, se declara socialista. Entonces hubo una sanción regional: la expulsaron de la OEA, porque era incompatible el régimen socialista con las repúblicas democráticas. Más tarde estableció la cooperación con la Unión Soviética e instaló rampas para misiles. No tenían los misiles pero sí las rampas, y habían hecho un acuerdo con la Unión Soviética para traer los misiles. Estados Unidos se ve frente a este problema: ¿Aplica la legítima defensa inmanente? No va a poder, porque no va a ser reconocido por el Consejo de Seguridad, porque la Unión Soviética le va a aplicar un veto.

El Departamento de Estado decía que la situación no era de agresión. No había una agresión que realmente pudiera justificar la legítima defensa. Otros centros, institutos y analistas decían que había que bombardear y destruir las bases de las rampas. Kennedy sostuvo que no, que había que buscar otra alternativa, y se pronunció por la alternativa regional: el TIAR. Se aplicó entonces el artículo 56 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca frente a una intervención externa en la región; se convocó a una Reunión de Consulta y se hizo aprobar una resolución en virtud de la cual había que evitar el aprovisionamiento de esas rampas con los misiles soviéticos, había que interrumpir la llegada de los misiles. ¿Cómo? Con la cuarentena. Entonces, recién a partir de esa resolución Estados Unidos aplica una medida preventiva, que es evitar que los misiles lleguen, interpone una flota, y luego transcurren esas horas famosas, en las que Kennedy y sus amigos están esperando en el salón de la Casa Blanca cuál va a ser la reacción soviética. Al final, los soviéticos retroceden. Es un caso muy interesante de una búsqueda de solución dentro del sistema internacional, que en ese momento estaba bloqueado por la Unión Soviética.

Otro caso es el del "*Caroline*" en el siglo XIX (no es de las Naciones Unidas) que

el Doctor Dojas ha citado como antecedente. Ocurrió cuando hubo una revuelta en Canadá y los americanos comienzan a sostener con pertrechos y otras ayudas a los que se están insubordinando contra las autoridades inglesas: en fin, una revolución. Entonces los ingleses envían dos o tres barcos, atacan las bases americanas y destruyen el barco que servía para hacer llegar el aprovisionamiento a los rebeldes. Eso da lugar a una larguísima discusión diplomática, que termina con lo que se llama la “doctrina Webster”, que significó modificar el concepto de la legítima defensa y hacerlo un poco más amplio, porque es muy difícil discriminar entre la legítima defensa y legítima defensa preventiva, cuando hay que hacerlo.

Otro caso de legítima defensa fue el de la Guerra de los Seis Días. Como recordarán, Siria y Jordania firmaron un pacto con Egipto mediante el cual estos dos países ponían bajo autoridad egipcia sus fuerzas armadas y, sobre todo, sus aviones. Israel, seis días después, destruyó todos esos aviones: cuatrocientos egipcios y un número importante de los otros dos países. Fue una medida preventiva. Esta acción, en realidad, fue legitimada por las Naciones Unidas. Fue una acción muy violenta frente a la eventualidad de una agresión y fue declarada legítima o, como el Doctor Dojas dice, considerada “mayoritariamente legal”.

También es famoso el ataque a la central de Osirak (Irak) por parte de Israel. Este país tiene una doctrina según la cual no puede dejar que se desarrollen plantas nucleares a su alrededor y que antes de que estén operativas hay que destruirlas. El libro contiene una serie de casos que no voy a citar porque son muchísimos, y todos interesantísimos. En cada caso, el libro expone la situación de hecho, cómo se responde a la agresión o amenaza, qué es lo que se alega y como se califica su legalidad o ilegalidad.

Otro tipo de intervenciones armadas es el caso de amenazas provenientes de los regímenes políticos. Hay una gran cantidad de casos explicados en el libro. España, Hungría, el Líbano, la Guerra de los Seis Días, Checoslovaquia. En ciertos casos, los soviéticos intervinieron porque tenían temor a la instalación de un régimen pro-occidental (como en Checoslovaquia o Hungría); en otros fueron los Estados Unidos los que intervinieron por considerar que se trataba de una amenaza comunista; también existieron motivaciones diversas como en Angola, o en Sudáfrica por los derechos humanos (la cuestión del apartheid) o en Afganistán, en la que la intervención soviética se hizo temiendo un cambio de régimen hostil a la Unión Soviética.

En mi opinión, la intervención por las calidades del régimen político interior es ilegal en el sistema de Naciones Unidas, porque, en realidad, el sistema de las Naciones Unidas, al revés de todos los otros, como por ejemplo el Congreso de Viena, es neutro respecto al sistema económico y al sistema político. ¿Por qué? Porque cuando se discutió la Carta de las Naciones Unidas, había dos tesis: la tesis de las esferas de influencia sostenida por Stalin y la tesis de Roosevelt y de Occidente, que sostenía que debía ordenarse un sistema para un solo mundo “One World”: hay que aplicar reglas comunes a todos. La Unión Soviética quería reglas especiales: esta zona es mía, esta zona es tuya.

Entonces, se adoptó un sistema en el que no se califica el gobierno, sino que se afirma que, simplemente, no se puede intervenir en los asuntos internos. No puede haber injerencia. Ello permitió gobiernos socialistas que estaban legítimamente dentro del sistema, gobiernos comunistas como Cuba, la China de Mao, etcétera, o gobiernos de derecha: cualquier tipo de régimen. Lo mismo sucedió con los sistemas económicos: había dos sistemas en el mundo dentro de una sola organización política. Esto es lo que lo diferencia de los antiguos sistemas internacionales como, por ejemplo, el orden de Viena después de la caída de Napoleón, que estableció que el sistema debía ser monárquico, y los que salían del sistema monárquico eran objeto de intervenciones.

Por lo tanto, en cierta medida todas estas intervenciones, durante este largo período, están al borde de lo que establece la Carta las Naciones Unidas, que dice que no hay que tener injerencia. ¿A qué obliga a los países la Carta? Obliga a una conducta internacional. Obliga a que su conducta internacional sea así, no injerencia, que respete ese principio, que no sea agresiva, que no utilice la fuerza, etcétera, etcétera. A eso obliga la Carta, la Carta no dice: “usted tiene que ser democrático”. No habla de esas cosas. Habla de las conductas, todo lo que es internacional. Por eso digo que toda esa larga serie de acciones, intervenciones internacionales, en cierta medida, a mi juicio, están un poco al costado, o totalmente al costado de la Carta.

Quisiera referirme a los cuadros que el Doctor Dojas ha hecho, que son muy interesantes. En los cuadros hay cincuenta y cinco casos, y se visualiza cuántas de estas intervenciones eran legales, mayoritariamente legales o ilegales. Por ejemplo, en este largo historial, mayoritariamente legales hay dieciocho, y mayoritariamente ilegales hay diecisiete, y controvertidas hay seis. Pero, además, el libro permite ver el bloqueo que hizo la Unión Soviética del funcionamiento del sistema del Consejo de Seguridad. El libro tiene también una lista de vetos de la Unión Soviética que impidieron la acción, porque hay muchos casos en donde hay un problema pero no hay acción. Estados Unidos logró, con los misiles, hacer una acción, pero de otra forma y en el contexto regional. Entonces, el caso Hungría, Líbano, Checoslovaquia, son acciones unilaterales fuera del sistema.

Ahora bien, cuando uno lee este libro y ve la enorme cantidad de casos, de intervenciones, de guerra, en fin, la dramática historia que hemos tenido, vemos que el sistema de Naciones Unidas desde el '45, o, por lo menos, desde la crisis de Berlín -porque ahí es donde se plantea realmente la disidencia soviética-, hasta la caída del muro o hasta los noventa, no pudo funcionar. No pudo funcionar porque estaba bloqueado el sistema del Consejo de Seguridad, y el Consejo de Seguridad es el centro del sistema. ¿Por qué es el centro? Porque la Carta ha desnacionalizado el uso del poder militar. Entonces, el que decide el uso del poder militar es el Consejo de Seguridad. Es un uso programado, planeado, que se usó pocas veces y que, además, establece la Carta que los países tienen que poner contingentes a las órdenes del Secretario General para actuar en nombre de las Naciones Unidas. Muy pocas veces pasó eso. Inclusive en el

caso de Corea, en el que más o menos se aplicó la Carta porque estaba ausente la Unión Soviética, hicieron un contingente internacional bajo el mando de Estados Unidos: las Naciones Unidas no tenían capacidad en ese momento.

Ahora bien, el sistema en realidad no funcionó. Después de la Guerra de Irak, el presidente Bush (p) dijo: ha llegado la hora de un nuevo orden internacional. ¿En qué consistía ese nuevo orden internacional? Lo dijo él mismo: en aplicar los principios fundadores de la Carta de las Naciones Unidas tal y cómo habían predicho los padres de la Carta. Es decir, volver a la Carta. Que el Consejo de Seguridad funcionara y que las intervenciones se den de acuerdo al sistema de la Carta. Pero el sistema tampoco funcionó. Empezaron a germinar a borbotones conflictos raciales, internos, el de Ruanda, Haití, etc.. Es decir, tampoco funcionó el sistema.

Entonces tenemos el primer período bloqueado por la Unión Soviética; el segundo bloqueado por una realidad que superó completamente la situación, el gerenciamiento de la búsqueda de la paz a través de las intervenciones colectivas. Es decir, el derrumbe soviético no permitió restablecer la autoridad del Consejo de Seguridad.

Cuando vino el presidente Clinton, después de Bush (p), empeoró la situación. Casi todas las intervenciones fueron sin la autorización del Consejo de Seguridad. Durante el bombardeo de Irak en 1998 (y bombardeaban cada tres días a Irak contra la opinión y la voluntad de Rusia y de Francia), Gran Bretaña y Estados Unidos bombardearon sin resolución del Consejo de Seguridad: fue la operación “*Desert Fox*”. El exterminio de Kosovo se hizo sin una resolución del Consejo de Seguridad. En el Kosovo se invocó lo que se empezó a llamar “intervención humanitaria”, peligrosa figura que va a ir a contrapelo de toda la concepción westfaliana de los Estados, porque si empezamos a aplicar el concepto de intervención humanitaria, bueno, ya todos los principios de la Carta pueden modificarse a gusto.

Como dijo el presidente Clinton en su momento “multilateral si posible, unilateral si necesario”. De esta manera, estábamos preparando la vía para lo que ocurrió después. Debemos recordar bien, entonces, cuál era el esquema de las Naciones Unidas del Presidente Roosevelt, porque es muy importante el pensamiento de Roosevelt, que se ha olvidado: es el fin del pensamiento de alianzas unilaterales exclusivas, de esferas de influencia y de equilibrios de poder. Ese es el esquema de Roosevelt.

En realidad, las torres gemelas producen un nuevo corte en el sistema internacional. Es un hito fundamental porque hay un cambio estratégico importante, y es que ante esta agresión nueva, los Estados Unidos definen una nueva política de seguridad. El 20 de septiembre de 2002, la *National Security Strategy* fija una nueva doctrina, ¿y cuál es la doctrina? Precisamente, la guerra preventiva. Dice que los Estados Unidos van a utilizar el instrumento de guerra preventiva cuando los intereses nacionales de Estados Unidos se vean afectados por un peligro, una amenaza o una percepción de agresión. Además, incluye una nueva definición de los Estados: los Estados llamados

legales, buenos o lo que sea, y los Estados hostiles y fallidos, que albergan terroristas, no cooperan con la paz, etcétera, etcétera. Y los nombra: Corea del Norte, Libia, etcétera.

Esos dos conceptos, a mi juicio, cambian completamente el sistema de Naciones Unidas. ¿Por qué? Primero, porque la guerra preventiva es lo contrario de lo que quiso hacer el Consejo de Seguridad y todo el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, que es que, ante una agresión, el Consejo de Seguridad es el que define qué es lo que hay que hacer, salvo en el caso de legítima defensa, bien analizado en el libro. Es decir, los Estados no pueden utilizar el poder nacional militar para imponer la paz en una situación. Es el Consejo con su sistema, que, por supuesto, estuvo bloqueado, pero ese era el sistema.

El segundo asunto es el de los Estados hostiles o fallidos: la Carta no establece una moral. La Carta establece reglas de conducta a seguir por los Estados. No hay una moral según la cuál uno tiene que ser mahometano, democrático, socialista, trotskista, comunista... La Carta no dice eso. Ahora la doctrina de Estados Unidos dice que hay Estados que internamente son peligrosos y, por lo tanto, pueden constituir una amenaza al sistema. Entonces, esto cambia completamente la situación desde el '45.

Hubo muchos autores que estuvieron muy contentos con esto y dicen cosas increíbles. Por ejemplo, Michael Glennon dice que es el fin de una gran experiencia, la monumental experiencia internacionalista del siglo XX, que tenía por objeto someter el uso de la fuerza al imperio de la ley. Según el autor, *“la suerte del Consejo de Seguridad está echada, gracias a Dios”*. Y hay una enorme cantidad de autores que están muy contentos con la destrucción del sistema de seguridad colectiva. Robert Kagan habla mucho sobre esto.

Este tema es un tema de absoluta actualidad, porque si bien los grandes debates que tuvieron lugar en marzo de 2003 cuando tenía que hacerse una intervención en Irak han sido superados, el tema no ha sido zanjado. Ustedes recuerdan que en marzo de 2003, Estados Unidos, Gran Bretaña y otros países decían que Saddam Hussein tenía bombas atómicas y mandaron esas inspecciones. Nadie encontró nunca esas bombas atómicas, tampoco los inspectores dijeron que había una bomba atómica. Pero, en fin, se estableció que había bombas. Esa posición lleva a enfrentarse con los europeos, Francia, Alemania, que dicen: no podemos adoptar medidas de injerencia y de ataque a un país en base a presupuestos que no existen. Además, que tenga o no bombas atómicas no representa una amenaza para el sistema. Los debates que tuvieron lugar en ese momento, muy importantes, son los protagonizados por los Ministros de Relaciones Exteriores de Alemania y de Francia Dominique de Villepin. Se trata de un tema enormemente extenso, donde ellos dicen: lo fundamental para el sistema europeo es el fin del sistema de alianzas, el fin de equilibrio del poder y del unilateralismo. No podemos estar sometidos a las decisiones unilaterales ni a la utilización del poder de defensa de un país, porque entonces se cae todo el sistema. Hubo interven-

ción en Irak a pesar de todas las discusiones, fue una intervención unilateral. El autor la califica de ilegal. Sí, es ilegal, no hubo ninguna resolución, no pudo hacerse ninguna resolución.

Creo que este tema todavía está pendiente, y yo creo, como el doctor Dojas dice al final del libro, que hay que buscar nuevos paradigmas para el sistema de seguridad internacional, porque en este momento la experiencia demuestra que si se presenta otro caso importante que atente contra la seguridad o plantee cuestiones de seguridad: ¿Qué normas se van a aplicar? ¿Qué criterio se va a aplicar? ¿El de la Carta? No lo sé. ¿Calificar el país? ¿Si es fallido, si es bueno o malo? ¿La calificación moral? ¿Se van a usar las fuerzas nacionales o las fuerzas nacionales están impedidas de usarse, salvo que el Consejo de Seguridad lo autorice? China no ha dicho nada sobre este tema. En el gran debate, el de Obama durante la campaña electoral contra el candidato conservador, nadie habló de este tema, porque es un tema que no está definido todavía: si la doctrina va a ser la doctrina de la seguridad basada en la estrategia del 2002 o si se va a volver a las Naciones Unidas o si se va a definir un nuevo paradigma para el sistema de seguridad y su funcionamiento posible en un mundo que, si bien es multipolar, sabemos que hay muchas distintas versiones sobre la realidad y, sobre todo, cuál es el bien de la humanidad.

Yo quiero felicitar a Alberto Dojas por todo el trabajo que ha hecho, realmente me ha incitado a pensar mucho, ¡y nos hizo leer mucho también! *[Risas]*. ¡Muchas gracias!

[Aplausos]

Alberto E. Dojas⁵:

*Señor Presidente del Consejo, Dr. Adalberto Rodríguez Giavarini,
Señor Director del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos,
General Julio Hang,
Señor Embajador Don Juan Archibaldo Lanús,
Señor Vice Presidente de EUDEBA, Don Santos López Uriburu,
Queridos amigas, amigos y colegas:*

Quiero agradecer muy especialmente al Señor Presidente del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Dr. Adalberto Rodríguez Giavarini, y a sus autoridades, el honor de ser recibido, una vez más, con generosidad y afecto. En cierta manera, hoy tengo la sensación de completar un capítulo de mi relación con esta institución, porque este libro es el resultado del curso de doctorado de la Facultad de Derecho, en el que tuve el privilegio y el placer de ser, en dos materias anuales, alumno de nuestro querido y recordado Doctor Carlos Manuel Muñiz. Con su cordialidad natural, con su vasto conocimiento de la reali-

⁵ Abogado (UBA); Master en International Affairs (Columbia University); Doctor en Derecho Internacional (UBA). Miembro del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI.

dad internacional, con la precisión con la que buscaba cada referencia bibliográfica, pude mantener con él maravillosas horas de conversación con la más absoluta libertad de ideas, a pesar de los difíciles momentos que atravesaba nuestro país. Como consecuencia de ese intercambio, Don Carlos me insistió en que ingresara en la carrera diplomática porque estaba seguro de que el país retomaría su vida democrática y que se podría hacer una contribución a ese renacer institucional desde la Cancillería. Fue en este contexto que me invitó a asistir a las reuniones que organizaba en esta sala, donde pude escuchar –sentados en este mismo lugar– a un conjunto de especialistas sobre estos temas que ya eran de mi interés, como Robert Potash, Alain Rouquié o Joseph Tulchin.

Este libro también me permite cumplir, aunque demasiado tarde, con una solicitud que me hiciera el Embajador Juan Archibaldo Lanús cuando, siendo nuestro Representante en Francia, me pidió una reflexión sobre la doctrina de la intervención preventiva, en ocasión de la crisis de Irak del año 2003. Los diálogos que tuve el placer de mantener con el Embajador Lanús durante los años que compartimos en París despertaron mi interés por desentrañar en qué consistían los cambios que estábamos viviendo en la escena internacional a partir de septiembre de 2001 y, sobre todo, los diversos aspectos de una nueva doctrina estratégica estadounidense que ha perdurado con el nombre de “Doctrina Bush (h)” o “Doctrina de la intervención preventiva”.

Ya en aquel tiempo, yo tenía diversas sospechas de que, una vez más, lo que los analistas poco avisados consideraban cambios “fundacionales” e “históricos” que generarían –según avizoraba la mayoría– grandes hecatombes, eran, en realidad, adaptaciones y mutaciones de fuerzas muy profundas de la historia, propias de la manera en la que una gran potencia desarrolla su acción en el escenario internacional y que, por lo tanto, había más factores de continuidad que de cambio en estas grandes operaciones políticas y militares. Es precisamente esta continuidad la que está presente cuando, por ejemplo, comparamos detalladamente la doctrina Kirkpatrick con la doctrina Rice o analizamos el contexto y la evolución de las doctrinas estratégicas estadounidenses. Es esta capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias una de las condiciones que hace grandes a los países: es inevitable volver a Morgenthau y recordar que la sofisticación de la diplomacia es uno de los elementos centrales del poder de los Estados. Agradezco muy especialmente al Embajador Lanús la absoluta libertad de ideas con la que me permitió trabajar ese tiempo y puedo ahora decirle que el encargo que me pidió ha sido finalmente cumplido.

Estoy también en deuda con dos queridos amigos: el General Julio Hang, que con el estoicismo y la templanza propia de un hombre entrenado para ello en la formación militar, ha soportado y apoyado los más diversos proyectos que le he acercado en estos años y que, con el espíritu deportivo que también lo caracteriza, acepta las diferentes perspectivas sobre todos los temas que se analizan y debaten en el Instituto que dirige, y el Subdirector del ISIAE, Embajador Luis Mendiola, quien, con gran generosidad, me regaló el tesoro de su confianza, su amistad y su aliento permanente a todas mis iniciativas.

Agradezco especialmente a María Eugenia Giraudo, María Lafage, Susana Trod y todo el equipo del Consejo por su asistencia permanente y por la eficacia con la que organizaron

este encuentro. A todos, una vez más, muchas gracias!!!.

El libro procura, en esencia, desarrollar un modelo de análisis para poder prever la legalidad de los diversos usos de fuerza, describiendo los mecanismos de atribución de esa legalidad y su evolución desde el período clásico del derecho internacional.

Los presupuestos conceptuales y filosóficos sobre los que continuamos realizando el análisis de las ciencias sociales, están aún basados, en gran medida, en herramientas y modelos desarrollados a fines del siglo XIX y durante el siglo XX. Los avances en diversas disciplinas como la psiquiatría, la antropología, la sociología, la genética y la neurobiología están permitiendo una comprensión más acabada de la conducta humana, tanto a nivel individual como social. Los nuevos descubrimientos de las neurociencias aumentan nuestra perplejidad frente a la complejidad que está apareciendo en la tradicional relación entre lo cultural o adquirido y lo heredado o genético.

El análisis práctico de una cuestión tan compleja como el uso de la fuerza en las relaciones internacionales no puede agotarse en la necesaria formalidad de las categorías jurídicas, porque como sabemos, necesitamos también del aporte de otras disciplinas como la teoría de las relaciones internacionales, la ciencia política, la historia diplomática y los estudios estratégicos y militares, para tener un adecuado entrecruzamiento de enfoques que nos permita un reflejo lo más realista posible de lo que constituye la práctica de los Estados en el núcleo de su poder, que es la capacidad militar como expresión del instinto de supervivencia y conservación de una sociedad. Es al desarrollar el análisis también bajo estas distintas perspectivas, que surge en toda su dimensión la importancia del régimen político.

La primera gran diferencia que notamos entre el enfoque tradicional del derecho internacional para analizar la legalidad del uso de fuerza y el de las relaciones internacionales, es que el derecho internacional, por necesidad, debió partir de la ficción de que el sistema internacional es, básicamente, un sistema de Estados-Nación que puede explicarse a partir del mito del actor racional, tan bien desarrollado por Allison en “La Esencia de la Decisión”. Es una simplificación necesaria porque el derecho internacional necesitaba contar con una entidad a la que atribuirle la generación de derechos y obligaciones y, lo que es igualmente importante, la responsabilidad por los actos y hechos ilícitos.

De esta manera, la mayoría de los tratadistas del derecho internacional trabajó a partir de la hipótesis de que debía definirse un uso de fuerza como un tipo legal del derecho penal, atribuírselo a un Estado y, dependiendo las circunstancias del caso, establecer su legalidad o ilegalidad. El problema que enfrenta esta simplificación necesaria es la ausencia de una autoridad superior encargada de calificar la conducta de los Estados en caso de falta de acuerdo. La similitud entre un sistema jurídico pre-estatal o “primitivo” y el derecho internacional es la inexistencia de órganos diferenciados y superiores encargados del dictado de las normas, su aplicación a cada caso concreto y la ejecución de la sentencia correspondiente: las normas jurídicas son creadas por los

mismos individuos encargados de aplicarlas.

Cuando analizamos la atribución de jurisdicción a un uso de fuerza en el escenario internacional, lo que comprobamos es que el proceso está más cercano a la construcción de mayorías que a un consenso claro sobre la legalidad o ilegalidad de la acción. Existe un amplio margen de disenso no sólo por la ambigüedad de las interpretaciones del derecho aplicable, sino también por la manipulación de las argumentaciones políticas y jurídicas por parte de los Estados y por la existencia de intereses que, en cada situación dada, condicionan las posiciones de los actores. Por ello, no sólo comprobamos las tradicionales categorías de “legal” o “ilegal” frente un hecho de fuerza sino también otras tres categorías que surgen del análisis de la práctica de los Estados: la legalidad de un uso de fuerza es a menudo considerada como “mayoritariamente legal” o “mayoritariamente ilegal” y, en ciertos casos, directamente como “controvertida”.

Para explicar esta complejidad es necesario tener en cuenta otra limitación del modelo clásico de definición del uso de fuerza y la correspondiente atribución de legalidad y es que, en realidad, la controversia por la legalidad se descompone en dos elementos: la definición de la amenaza y la definición de la respuesta. Es de las definiciones de la verdadera naturaleza de la amenaza y de la verdadera naturaleza de la respuesta que surge la controversia política entre los Estados. Nuevamente, el problema es que rara vez la Corte Internacional de Justicia efectúa una definición independiente y “objetiva” de la verdadera naturaleza de la amenaza y de la verdadera naturaleza de la respuesta (lo que podría asimilarse al régimen del derecho interno), sino que cada uno de los actores en una controversia intenta definir la amenaza alegada y la respuesta utilizada en términos políticos de acuerdo con su conveniencia y la decisión final recae, en la mayoría de los casos, en la lógica de poder del Consejo de Seguridad.

La legalidad de la utilización de un modo de respuesta para enfrentar una amenaza dada está relacionada con la inminencia de su consumación: cuanto más alejada en el tiempo su posible ocurrencia mayor es la tendencia a su ilegalidad: la legalidad de una respuesta armada a una amenaza es directamente proporcional a la inminencia de la consumación de esa amenaza. La doctrina de la intervención preventiva reivindica el derecho de utilizar la fuerza armada para enfrentar una amenaza que se considera inevitable y que será mayor en el futuro: cuanto menos convincente sea la prueba de la preparación del ataque por parte del pretendido agresor, mayor será también la ilegalidad de la respuesta: la inexistencia de esa prueba convierte al uso de la fuerza preventiva en una agresión.

Por todo ello, un modelo de análisis más cercano a la realidad requiere tener en cuenta cinco elementos: cómo definen los actores la amenaza y la respuesta; cuál es la naturaleza real de esas amenazas y respuestas y cómo se realiza la atribución de legalidad de ese uso de fuerza por los Estados. Las amenazas y respuestas pueden ser varias, simultánea o sucesivamente: de hecho, los Estados procuran definir la amenaza con variados argumentos y de acuerdo con su conveniencia y eligen la o las respuestas más adecuadas entre las opciones disponibles de una “panoplia de respuestas”, constituida

por el conjunto de los diversos medios de respuesta de los Estados a una amenaza.

En definitiva, la atribución de legalidad está influida por la política exterior y ésta, como sabemos, por el régimen político al interior de cada Estado. Esto nos introduce en un segundo gran problema derivado del hecho de que la Carta de las Naciones Unidas sacralizó la intangibilidad del régimen político, independientemente de su carácter y de sus actos. El individuo, como tal, no fue reconocido como un sujeto de derechos y garantías. Otro tanto ocurrió con el régimen democrático. Estas dimensiones no pudieron establecerse porque al final de la Segunda Guerra Mundial el mundo quedó dividido en dos grandes bloques que tenían una diferencia crucial respecto de los derechos de los individuos y el régimen político. A pesar de los esfuerzos realizados, la posterior Declaración Universal de los Derechos Humanos no logró contar con la unanimidad que era deseable cuando fue adoptada.

Fue precisamente el fin de la Guerra Fría y la eliminación de este disenso fundamental lo que ha permitido, junto con la revolución científico-técnica y la expansión del comercio y la libertad de circulación de personas, bienes y capitales, el renacer de la cuestión de los derechos individuales y el régimen político en el escenario internacional. Desde 1989 hasta ahora han aparecido un conjunto de ideas, doctrinas e instituciones que está marcando un cambio sustancial en la agenda política y en el futuro del mundo. Como siempre, en todas las latitudes los hombres nos dividimos entre optimistas y pesimistas: para algunos, esta nueva agenda que contiene palabras como “derechos humanos”, “responsabilidad de proteger”, “tribunales penales internacionales”, “pactos internacionales” y “corte de derechos humanos”, que reflejan el surgimiento de una agenda de derechos individuales y políticos al interior de los Estados, puede perecer con el fin de la hegemonía occidental en el mundo; para otros, las tendencias a la globalización son irrefrenables y este nuevo estándar de derechos y garantías terminará por imponerse por ser una condición para que se complete el proceso de globalización.

Estos procesos no son lineales, porque las decisiones políticas están influenciadas por los intereses, la correlación de fuerzas y las visiones geopolíticas que continúan jugando su rol, pero es indudable que hay una nueva agenda internacional que está reivindicando los derechos del individuo y que está debilitando la capacidad de los regímenes autoritarios para sojuzgar, someter y martirizar a su propia población. Hay una deslegitimación del autoritarismo represivo que puede terminar por imponerse a escala global. Sin un estándar mínimo compartido por toda la Humanidad no podremos tener una verdadera sociedad global. La pregunta que debemos hacernos es cuánto debemos aún esperar para que la Carta de las Naciones Unidas, concebida como el texto constitucional de la sociedad global, termine dejando de lado el anacronismo de la intangibilidad absoluta del régimen político e incorpore un capítulo de derechos y garantías individuales, similar a toda Constitución de un país democrático.

Las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos, los diversos tipos de asociaciones civiles y una parte importante de la opinión pública internacional recla-

man crecientemente que los Gobiernos y las Naciones Unidas cumplan un rol positivo en defensa de la paz y los derechos humanos. Por supuesto, no se trata de una progresión simple: en materia de valores, las sociedades democráticas pueden experimentar retrocesos y las sociedades sometidas a regímenes autoritarios abrirse aceleradamente. Por otra parte, el cinismo político no es exclusividad de las dictaduras, ni hay una “necesidad” o “ley” histórica en este proceso: los grandes motores del cambio son la sociedad civil, la cultura, la participación política, el capital social y la calidad institucional, elementos todos que aseguran la supervivencia y perfeccionamiento de una sociedad abierta. Del mismo modo, es el desarrollo de una opinión pública global, de una sociedad que se piensa a sí misma en términos universales, que se interesa por lo que pasa en todos los rincones de la aldea global, que participa y demanda, lo que finalmente hace que las instituciones funcionen y avancen en un sentido más evolucionado.

Como es explicado en el libro y comprobamos incluso en estos momentos por la situación que atraviesan diversos países, continúa vigente la tentación de reemplazar los regímenes autoritarios, combatir a los regímenes hostiles o resolver el problema de los llamados “estados fallidos” mediante el uso de la fuerza. La experiencia recogida desde la segunda posguerra hasta ahora parece dar la razón a aquellos que creen que el sistema democrático no puede implantarse militarmente en una sociedad, sino que puede, eventualmente, sólo restaurarse en sociedades con una cultura y tradición democrática preexistentes. Sin embargo, las razones por las que una sociedad se convierte en democrática (como realización de un conjunto de valores) excede la simple remoción de un régimen autoritario y la realización periódica de elecciones, sino que tienen que ver con un conjunto de valores, circunstancias y condiciones, entre los que la historia, la cultura política y un sistema competitivo de partidos tienen un rol preponderante. La democracia requiere también la existencia de un adecuado nivel de vida para las mayorías, de un capital social y de una sociedad civil activa para asegurar el desarrollo de sus instituciones y economía. Todos estos elementos condicionan las transiciones de un régimen autoritario a una democracia consolidada, procesos que pueden extenderse considerablemente en el tiempo así como sufrir retrocesos importantes.

La Humanidad se enfrenta aún hoy con la esclavitud, el racismo, el genocidio y la discriminación por género, raza, cultura, religión o ideas políticas. Aún podemos conversar con personas que sufrieron los campos de concentración nazis, la limpieza étnica, la discriminación racial o el genocidio de Estado. Los avances en los distintos campos de la ética y la moralidad social hacia contenidos que hoy consideramos valiosos, no sólo son recientes, sino que aún integran un programa de acción que está lejos de considerarse completado. Para la configuración de una única comunidad a escala global que elimine el recurso a la fuerza como medio para la solución de controversias, debemos aún terminar de construir un consenso sobre un sistema de valores compartidos que tenga su centro en la intangibilidad de la persona humana.

Desde el punto de vista argentino, este programa de acción no es sólo un reencuentro con las ideas de nuestros grandes publicistas, sino también con un conjunto

de valores que están sacralizados en nuestra Constitución Nacional, que constituyen un estándar mínimo cuya vulneración no podemos considerar aceptable a nivel internacional, si queremos que la sociedad global avance decididamente en la materialización de un sistema global centrado en los derechos humanos y el régimen político democrático. Un mundo basado en este paradigma será, seguramente, también un mundo más seguro en el que podremos desarrollar pacíficamente todas nuestras capacidades individuales y sociales.

[Aplausos]

Adalberto Rodríguez Giavarini: Agradezco fundamentalmente la presencia de todos ustedes en esta sesión académica, sesión académica de altísimo brillo, y viendo las caras de todos los presentes pertenecientes a distintos comités e institutos de la casa, sé que lo que querrían todos es intervenir en este momento: veía los movimientos nerviosos de todos ustedes en la silla, porque todos tendrían algo para decir. Justamente, este es el espíritu -ya que lo mencionó recientemente Alberto- de nuestro fundador. Carlos Manuel Muñiz hoy hubiese disfrutado enormemente esta exposición. Yo recuerdo su posición y su tesis cuando la incorporación a la Academia de Ciencias Morales y Políticas, justamente en contra de la intervención en Irak, y mucho más de acuerdo con la evolución del derecho internacional en la dirección que estos últimos eventos internacionales que se desarrollaron en el CARI estarían marcando.

Evidentemente, todo esto es para opinar. Pero justamente esta casa tiene esa característica: aquí se viene a compartir posiciones diferentes, a buscar consensos, a saber que en la Argentina siempre hay lugar para la creación, y cada uno tomará su partido. Ahora, que Alberto tenga en claro que estamos del lado de los optimistas [risas], sin ningún lugar a dudas, por eso estamos trabajando, y más cuando vemos gente como ustedes, que viene a aportar, a hacer lo suyo y a, en la diversidad, encontrar ese destino común que, sin duda, todos anhelamos. Muchísimas gracias y buenas noches.

[Aplausos].

