

EL DERECHO INTERNACIONAL SOBRE EL USO DE LA FUERZA

Alberto E. Dojas
2012

Índice

1. El principio de la abstención del empleo de la fuerza. Evolución: de la legitimidad de la guerra a la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza.

2. La legítima defensa: formas, requisitos y alcance. La legítima defensa y las alianzas militares. El concepto de agresión.

3. Ampliación del concepto de amenaza a la paz. Nuevas amenazas: el terrorismo internacional, las armas de destrucción masiva y la prohibición de su proliferación.

4. Otros usos de la fuerza: protección de nacionales, intervención humanitaria, responsabilidad de proteger. Lecturas adicionales.

1. El principio de la abstención del empleo de la fuerza. Evolución: de la legitimidad de la guerra a la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza.

A lo largo de toda la historia de la humanidad hasta el año 1919, en que fue creada la Sociedad de las Naciones, no existió una restricción legal al uso de la fuerza por parte de los Estados ni una norma específica que autorizara la legítima defensa. El uso de la fuerza en las relaciones entre Estados estaba sólo limitado por las relaciones de poder entre ellos en cada región del mundo, que podía dar lugar a la firma de tratados de paz –habitualmente, luego de una derrota militar- o de alianza militar -para defenderse o enfrentar de manera conjunta a terceros países-. Por ello, hasta el inicio del llamado “período clásico” del derecho internacional, que coincidió con la expansión colo-

© 2012

PUBLICADO, EN VERSIÓN EDITADA, EN: RICARDO ARREDONDO (DIRECTOR): “MANUAL DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO”, LA LEY, BUENOS AIRES, ARGENTINA, 2012.

nial europea y la difusión de la navegación oceánica y el comercio a grandes distancias, el uso de la fuerza entre Estados no tuvo ninguna limitación legal.

Fue recién a partir de esta expansión europea que diversos tratadistas comenzaron a formular diferentes “doctrinas” en un intento de establecer ciertos principios generales para calificar un uso de la fuerza como legal o ilegal. En sus estudios, los fundadores del derecho internacional moderno como Francisco de Vitoria (1480-1546); Alberico Gentili (1552-1608); Hugo Grocio (1563-1608); John Selden (1584-1654); Samuel von Pufendorf (1632-1694) y Emerich de Vattel (1714-1767), procuraron adaptar categorías y razonamientos originarios del derecho grecorromano antiguo a la nueva realidad europea.

Estos tratadistas partieron de la idea de que toda sociedad y, por lo tanto, todo Estado tiene el derecho de asegurar su supervivencia y auto preservación, construyendo, a partir de allí, la noción del derecho a la defensa propia, cuya expresión jurídica es la categoría de “legítima defensa”: todo Estado tiene derecho a defenderse si es atacado, porque nadie puede alegar el derecho a obligar a otro a suicidarse. La legitimidad del uso de la fuerza fue también extendida al derecho a obtener una reparación cuando se ha sufrido un perjuicio, lo que asimilaba la guerra a una sanción del derecho interno. La combinación del derecho de legítima defensa y del uso de la fuerza como sanción construyó el paradigma clásico basado en la idea de una “causa justa” para que el Estado pudiera utilizar la fuerza legítimamente.

El interés por encontrar una regulación para el uso de la fuerza fue creciendo a medida que aumentaba la capacidad de los ejércitos modernos de causar un daño de grandes proporciones en las poblaciones civiles, que alcanzó su culminación con el enorme costo en vidas humanas y la destrucción provocada por la Primera Guerra Mundial. El Pacto de la Sociedad de las Naciones, firmado en 1919, del que llegaron a formar parte 58 países, intentó construir una comunidad de Estados que procuraban regular sus relaciones por medio del derecho, estableciendo un procedimiento pacífico para la solución de las controversias y un sistema de seguridad colectiva. Los Estados miembros aceptaban la obligación de no recurrir a la guerra, a la vez que se comprometían a respetar y preservar la integridad territorial y la independencia política de los otros Estados miembros. En caso de disputa grave, los Estados miembros acordaban someter el asunto a un arbitraje, a una solución judicial (un tratado creó la Corte Permanente de Justicia Internacional en 1920) o llevarlo ante el Consejo de la organización, comprometiéndose a no recurrir al uso de la fuerza durante un período de tres meses posteriores a la decisión de los árbitros, de los jueces o del informe al Consejo. La violación de esta obligación era considerada un acto de guerra contra todos los miembros de la sociedad, que el Consejo podía autorizar a responder por medios militares.

El Pacto representó un avance significativo en los intentos de regulación del uso de la fuerza, no sólo porque preveía un mecanismo para evitar el conflicto, sino también

porque creaba un órgano que podía establecer la licitud o ilicitud de un uso de la fuerza. Sin embargo, como la eficacia del sistema reposaba en las decisiones individuales de cada Estado miembro, el sistema resultó poco eficaz a la hora de detener diversos usos de la fuerza y la Segunda Guerra Mundial.

Un intento por superar estas limitaciones del Pacto fue el llamado “Tratado de París” o “Pacto Briand-Kellog”, firmado en París el 27 de agosto de 1928 y al que adhirieron 63 Estados, por el que las partes contratantes condenaban el recurso a la guerra para solucionar las controversias internacionales y renunciaban a ella como instrumento de política nacional (aunque no en razón de la política internacional) en sus relaciones mutuas. El nuevo Pacto no prohibía el uso de la fuerza en defensa propia ni establecía un organismo o instancia de evaluación que pudiera determinar si la fuerza había sido utilizada legalmente.

Pese a estos y otros intentos, diversos hechos como la invasión japonesa de Manchuria (1931), la ocupación italiana de Etiopía (1936) y el expansionismo nazi (1938) que condujo a la segunda guerra mundial, minaron la eficacia y credibilidad del sistema. La experiencia recogida entre ambas guerras mundiales y la condena de la agresión en los tribunales militares de Núremberg y el Extremo Oriente que condenaron al régimen nazi y al militarismo japonés, llevaron a la negociación de un nuevo acuerdo entre las potencias vencedoras para establecer un sistema internacional basado en un conjunto de normas que proscribieran la guerra de agresión y establecieran un mecanismo de seguridad colectiva para responder a ella. Estas ideas quedaron establecidas en la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945 por 50 Estados (Polonia firmó como miembro originario dos meses después). El tratado entró en vigor el 24 de octubre de 1945. Las primeras sesiones de sus órganos tuvieron lugar en enero de 1946.

2. La legítima defensa: formas, requisitos y alcance. La legítima defensa y las alianzas militares. El concepto de agresión.

La Carta de las Naciones Unidas estableció el principio de la prohibición del uso de la fuerza en su artículo 2.4:

“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”.

La Asamblea General aprobó una serie de resoluciones que reafirmaron el carácter fundamental del artículo 2.4. Así, el 24 de octubre de 1970 adoptó la Resolución 2625, por la que estableció que la amenaza o uso de la fuerza contra la integridad territorial, la independencia política o en cualquier forma incompatible con los principios de la Carta constituía una violación del derecho internacional y un crimen contra la paz. En

1974, la Resolución 3314 afirmó que la agresión constituía un crimen contra la paz y generaba responsabilidad internacional. En 1987, la Resolución 42/22 declaró que: *“El principio de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en las relaciones internacionales es universal en su carácter y es obligatorio para todos los Estados, cualquiera sea su sistema político, económico, social o cultural o sus relaciones de alianza.”*

Diversos tratados internacionales también han recogido la prohibición del uso de la fuerza. Así, por ejemplo, la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), firmada en Bogotá en 1948, estableció en su artículo 22 que: *“En sus relaciones internacionales, los Estados americanos se obligan a no recurrir al uso de la fuerza, salvo el caso de legítima defensa”.*

El alcance de la prohibición del artículo 2.4 ha sido objeto de dos interpretaciones: una la considera absoluta y otra restringida, que estima que no limita el derecho de enfrentar una amenaza de uso de la fuerza que aún no se ha consumado y que debe ser analizado de manera compatible o integrada con los propósitos y principios de la Carta, en particular si el uso de la fuerza contra un Estado no está dirigido contra su integridad territorial o independencia política, como veremos más adelante es el caso de la protección de los derechos humanos.

Una segunda limitación de esta prohibición del artículo 2.4 es la defensa propia, contenida en el artículo 51 de la Carta que dice:

“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”.

El derecho a la legítima defensa es el derecho a responder por medio de la fuerza armada a un uso de la fuerza ilegal del que el Estado ha sido víctima, por sí sólo (legítima defensa individual) o mediante la ayuda de terceros Estados (legítima defensa colectiva) a los que se haya solicitado ayuda. De esta manera, la Carta permite la respuesta colectiva de los países miembros de alianzas militares. Así, por ejemplo, el Tratado del Atlántico Norte que estableció la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) firmado en Washington el 4 de abril de 1949, en su artículo 5 establece que: *“Las Partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y en consecuencia acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes así atacadas, adop-*

tando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte. Todo ataque armado de esta naturaleza y toda medida adoptada en consecuencia se pondrán inmediatamente en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales”.

El artículo 51 de la Carta también permite los mecanismos de legítima defensa colectiva como los que establece la Carta de la OEA en su artículo 3 (h): “*Toda agresión contra uno de los Estados americanos será considerada como una agresión a todos los Estados americanos*” y en el artículo 65: “*Toda agresión de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o independencia política de un Estado americano es considerada como un acto de agresión contra todos. En caso de ataque armado contra el territorio de un Estado americano, el Consejo convocará una Reunión de Consulta sin perjuicio de lo dispuesto en el TIAR*”. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), firmado el 2 de septiembre de 1947, estableció que el ataque armado contra uno de los miembros era un ataque contra todos y que los Estados parte se comprometían a ayudar al agredido en ejercicio del derecho de legítima defensa colectiva reconocido en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

El 8 de julio de 1996, la Corte Internacional de Justicia emitió una Opinión Consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el uso de las armas nucleares, en la que reconoció “*el derecho fundamental de cada Estado a la supervivencia, y por lo tanto, de recurrir a la legítima defensa de acuerdo con el artículo 51 de la Carta, cuando su supervivencia está en juego*”¹.

Ante una conducta ilícita o un daño causado injustamente, el derecho internacional autoriza a reaccionar lícitamente y esta acción de respuesta puede involucrar tanto la reparación del daño causado como una sanción que actúe como disuasión para que esa acción que provocó el daño no vuelva a repetirse.

La legítima defensa exime, *prime facie*, de ilegalidad al uso de la fuerza del Estado que la ejerce, aunque las circunstancias del caso que justificaron el derecho invocado puedan ser revisados ex post en una instancia internacional y, en su caso, dar lugar a reparaciones. La Corte Internacional de Justicia, en el caso “*Actividades Militares y Paramilitares en y contra Nicaragua*”² (Nicaragua c. Estados Unidos de América), ha reconocido los requisitos de necesidad y proporcionalidad de las medidas tomadas con relación al objetivo buscado con el uso de la fuerza, que considera de fuente consuetudinaria. El ataque, asimismo, debe ser de cierta gravedad: las controversias verbales o

¹ ICJ, «Nuclear Weapons, Op. Cons.», para. 41.

² ICJ, «Nicaragua-USA, Merits», 27 June 1986, paras. 73-76. El mismo criterio fue reconocido en ICJ, «Nuclear Weapons, Op. Cons.», para. 41.

los incidentes menores o no deseados no autorizan a utilizar la fuerza como respuesta.

El artículo 51 ha dado también lugar a una interpretación restrictiva y a otra amplia. La interpretación restrictiva considera que la legítima defensa prevista en el artículo 51 debe cumplir con cuatro condiciones:

- a) el Estado debe haber sido primero víctima de un ataque armado importante;
- b) el blanco de la respuesta debe ser el responsable del ataque armado;
- c) la cantidad de fuerza utilizada debe ser la estrictamente necesaria para defenderse;
- d) la fuerza empleada debe ser proporcional al daño sufrido o a la amenaza.

Los partidarios de esta interpretación afirman que los redactores de la Carta prefirieron utilizar la frase “ataque armado” en lugar de “agresión” (que figura varias veces en la Carta) para limitar los casos que autorizan el uso de la legítima defensa.

Los partidarios de una interpretación amplia de la legítima defensa, en cambio, consideran que la clave del artículo reside en la expresión “*Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa*”, que reconoce la existencia de normas preexistentes de naturaleza consuetudinaria sobre el uso de la fuerza y que el artículo no puede derogar, superar ni subsumir sin mediar una mención expresa. Así fue reconocido por la Corte Internacional de Justicia en diversos fallos. En el caso *Nicaragua*, por ejemplo, afirmó: “*La Corte, por lo tanto, encuentra que el Artículo 51 de la Carta sólo tiene sentido por el hecho de que hay un derecho 'natural' o 'inherente' a la legítima defensa, y es difícil ver cómo éste puede ser de otra naturaleza que consuetudinaria, incluso si su contenido presente ha sido confirmado e influenciado por la Carta. Aún más, la Carta, habiendo reconocido en ella misma la existencia de este derecho, no avanza en la regulación directa de todos los aspectos de su contenido*”³. Los partidarios de este criterio agregan que la frase “*en caso de ataque armado*” no debe ser interpretada como que el derecho a la legítima defensa procede sólo si un ataque armado tiene lugar; que la expresión “*ataque armado*” no está definida en la Carta y que, por lo tanto, la amenaza de un ataque también da derecho a ejercer la fuerza en legítima defensa.

Ante esta controversia, se desarrollaron diversos intentos de definición de la palabra “agresión”, que no está definida en el texto de la Carta, como tampoco lo está la expresión “ataque armado”. Luego de diversos intentos y largas polémicas, la Asamblea General adoptó por consenso la Resolución 3314, del 14 de diciembre de 1974, que definió la agresión como “*el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas*”.

La Resolución 3314 también incluyó una enumeración no exhaustiva de ciertos

³ ICJ, «Nicaragua-USA, Merits», 27 June 1986, para. 176.

actos que constituyen agresión:

- a) *la invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aún temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él;*
- b) *el bombardeo, por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado;*
- c) *el bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado;*
- d) *el ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, o contra su flota mercante o aérea;*
- e) *la utilización de las fuerzas armadas de un Estado, que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor, en violación de las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo;*
- f) *la acción de un Estado que permite que su territorio, que ha puesto a disposición de otro Estado, sea utilizado por ese otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado;*
- g) *el envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos.*

La Resolución también estableció que la cuestión de si se ha cometido una agresión “*ha de considerarse a la luz de todas las circunstancias de cada caso concreto*” y que si bien “*el primer uso de la fuerza armada por un Estado en contravención a la Carta constituirá prueba prima facie de un acto de agresión*”, el Consejo de Seguridad puede concluir que no se trata de una agresión “*a la luz de otras circunstancias pertinentes*”. Los debates en el Consejo al analizar un conflicto muestran que esa evaluación es, a menudo, el producto de una negociación política en la que el derecho de veto ha jugado un papel preponderante. En muchas circunstancias, los conflictos son una continuidad de usos de la fuerza que, al ser analizados separadamente, tornan muy difícil determinar cuándo se produjo el primer ataque y si se trata de una agresión o de una represalia ante un hecho anterior.

Al analizar la práctica de los Estados, surge que otras circunstancias han dado lugar a que los Estados reaccionen alegando la legítima defensa, como, por ejemplo:

- a) el intento de atentado contra un ex Jefe del Estado⁴;

⁴La Administración Clinton consideró que el atentado contra el ex presidente los Estados Unidos George Bush (p) en Kuwait el 15 de abril de 1993 constituía un ataque contra la Nación, y decidió el bombardeo de Irak, a cuyos servicios de inteligencia atribuyó el hecho. Véase: S/PV.3245.

- b) el ataque a buques y aeronaves⁵,
- c) el ataque a dependencias diplomáticas⁶ y nacionales en el extranjero⁷;
- d) los ataques de grupos irregulares armados y de organizaciones terroristas⁸.

Las nuevas dimensiones del espacio en el que puede desarrollarse el conflicto, como los ataques cibernéticos⁹ o los ataques contra los satélites propios, amplían los campos en los que los Estados pueden alegar el uso de la fuerza en aplicación de la legítima defensa, a medida que se producen las innovaciones científico-técnicas.

La interpretación estricta del alcance del artículo 51 de la Carta considera que sólo procede cuando el uso de fuerza ilegal ya se ha consumado y, por lo tanto, ya ha provocado un daño. Según la interpretación amplia, en cambio, el derecho se extiende a la respuesta a un ataque armado que aún no se ha consumado pero es inminente. Esta doctrina de la “legítima defensa precautoria” entiende que la amenaza del uso de la fuerza puede autorizar el uso de la fuerza en respuesta con carácter anticipado.

Durante el período clásico del derecho internacional, los diversos tratadistas consideraron que para que pudiera alegarse la *doctrina de la precaución* debían reunirse cuatro elementos:

- a). que el daño a sufrirse fuera inevitable;
- b). que la intención del otro Estado fuera claramente agresiva;
- c). que el daño fuera de suficiente gravedad y
- d). que se produjera contra el Estado que alegaba la legítima defensa.

El antecedente más utilizado de la legítima defensa precautoria es la llamada “*Fórmula de Webster*” o del “*Caroline*”, que surgió a raíz de una controversia entre los Estados Unidos y Gran Bretaña, cuando ésta última destruyó en un puerto estadounidense un barco de esa bandera que abastecía a los rebeldes canadienses que querían independizarse del Imperio, alegando el derecho de legítima defensa.

La cuestión se resolvió definitivamente por medio de un intercambio de notas entre

⁵ Los Estados Unidos afirmaron que el ataque con misiles contra barcos de su bandera y el minado de puertos en la zona del Golfo Pérsico constituía un ataque armado que daba lugar a la legítima defensa. Una descripción de los hechos puede encontrarse en la memoria de los Estados Unidos en el caso sometido a la consideración de la Corte Internacional de Justicia: “Oil Platforms”. (Irán c. Estados Unidos de América, 1996).

⁶ Como sucedió con el bombardeo estadounidense en Afganistán y Sudán en 1998, en respuesta a los atentados contra las Embajadas de los Estados Unidos en Tanzania y Kenia.

⁷ Como fue el caso de la intervención israelí en Entebbe (Uganda) en 1976, que se analiza más adelante.

⁸ Como fueron las operaciones de Israel en el Líbano (1978), en la que afirmó que todo Estado tenía el derecho a defender su territorio y evitar nuevos ataques terroristas organizados desde el exterior. En 2001, luego de los atentados del 11-S, los Estados Unidos intervinieron en Afganistán argumentando que lo hacían en el ejercicio de la legítima defensa contra un ataque armado de una organización terrorista que afirmaba librar “una guerra contra Estados Unidos y sus aliados”.

⁹ El derecho a defenderse de este tipo de ataques está contenido, por ejemplo, en las estrategias de seguridad de diversos países.

ambos gobiernos. El Secretario de Estado estadounidense Daniel Webster envió una carta al representante británico Lord Ashburton el 27 de julio de 1842, en la que afirmaba: “*Debe haber una necesidad de legítima defensa, instantánea, abrumadora, no dejando opción de medios ni momentos para deliberación. Debe corresponderle (al Gobierno Británico) demostrar, también, que las autoridades locales de Canadá, aun suponiendo que la necesidad del momento las autorizaba a entrar al territorio de los Estados Unidos de América, no hicieron nada irrazonable o excesivo; dado que el acto, justificado por la necesidad de la legítima defensa, debe ser limitado por esa necesidad y mantenido claramente dentro de este margen*”. El gobierno británico aceptó la argumentación de Webster, sosteniendo que sus efectivos habían actuado conforme a tales principios. La “*fórmula de Webster*” es considerada una norma consuetudinaria.

Otros tres casos son también considerados por la doctrina como autorizando la legítima defensa precautoria:

- a). La *doctrina de la interceptación*, cuando el ataque ya se ha lanzado pero no se ha consumado aún¹⁰.
- b). La *doctrina de la anticipación*, cuando el ataque está en curso de lanzamiento y es inevitable¹¹.
- c). La *doctrina de la acumulación de eventos*, cuando los ataques forman parte de una serie de ataques que se repiten en el tiempo y los próximos han sido anunciados¹².

La *doctrina de la intervención preventiva* atribuye legalidad a la respuesta contra una amenaza eventual, cuando el conflicto armado es inevitable y la amenaza será mayor en el futuro, por lo que es más conveniente enfrentarla lo antes posible.

La legalidad de la respuesta es directamente proporcional a la proximidad de la consumación de la amenaza: cuanto más alejada en el tiempo está la oportunidad de que el ataque armado se produzca, más aumenta la ilegalidad que se atribuye a la respuesta. De las decisiones de la Corte Internacional de Justicia, las votaciones en el Consejo de Seguridad y la práctica de los Estados surge que:

- a). Son consideradas legales la legítima defensa en sentido estricto (el ataque ya se ha consumado); la fórmula de Webster y la doctrina de la interceptación;
- b). Es controvertida la legalidad de la doctrina de la anticipación;
- c). Son mayoritariamente consideradas ilegales la fórmula del período clásico y la doctrina de la acumulación de eventos;
- d). Es considerada ilegal la doctrina de la intervención preventiva y la agresión.

¹⁰ Un ejemplo podría haber sido si los Estados Unidos hubieran atacado la flota que se dirigía hacia Pearl Harbor o las aeronaves que ya habían despegado de los portaviones japoneses durante la Segunda Guerra Mundial.

¹¹ Alegado, por ejemplo, por Israel al atacar a Egipto en junio de 1967 durante la Guerra de los Seis Días.

¹² Las intervenciones de Israel contra las bases en el sur del Líbano desde las que se disparan cohetes contra su territorio en diversas ocasiones o la invasión de Afganistán por los Estados Unidos en 2001 son ejemplos de la aplicación de esta doctrina.

Legalidad de amenazas y respuestas					
Amenaza			Respuesta		Legalidad actual
Naturaleza	Variantes	Requisitos	Naturaleza	Requisitos	
consumada	ataque armado	a) ataque armado (art. 51); b) otros actos contenidos en la Definición de Agresión" (Res. 3314); c) otros actos aceptados por la práctica de los Estados; d) gravedad del daño causado	legítima defensa	a) necesidad b) proporcionalidad	legal
inminente	Fórmula del período clásico	a) daño inevitable b) intención agresiva c) gravedad d) daño contra el Estado que la alega	legítima defensa precautoria	a) necesidad b) proporcionalidad	mayoritariamente ilegal
	Fórmula de Webster	a) abrumadora b) no dejar lugar a la deliberación c) no permitir elegir los medios de respuesta			legal
	doctrina de la interceptación	ataque ya lanzado, no consumado aún			legal
	doctrina de la anticipación	a) ataque en curso de lanzamiento b) ataque inevitable			legal
	doctrina de la acumulación de eventos	a) ataques que forman parte de una serie de ataques que se repiten en el tiempo b) Ataques inminentes que han sido anunciados			legal
eventual	prevención	a) conflicto armado inevitable b) la amenaza será mayor en el futuro	intervención preventiva	proporcionalidad	ilegal
inexistente	conducta pacífica	no existir amenaza de un ataque futuro	agresión	ataque armado	ilegal

Fuente: DOJAS, ALBERTO E., Amenazas, Respuestas y Régimen Político. Entre la legítima defensa y la intervención preventiva, EUDEBA, Buenos Aires, 2011, página 248.

3. Ampliación del concepto de amenaza a la paz. Nuevas amenazas: el terrorismo internacional, las armas de destrucción masiva y la prohibición de su proliferación.

La Carta de las Naciones Unidas estuvo dirigida a regular las relaciones entre Estados. Como se ha visto, el artículo 51 estableció el derecho a actuar en defensa propia “en caso de ataque armado”, por lo que la interpretación estricta de su texto no acepta que la amenaza inminente del uso de la fuerza esté incluida en el concepto de legítima defensa. En cambio, el Consejo de Seguridad, que por el artículo 24 de la Carta tiene la *responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales*, también está facultado, de acuerdo con el artículo 39, para determinar “... *la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión*”. Por lo tanto, es el propio Consejo el que puede definir por sí mismo si una situación dada constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

Esto ha permitido extender las decisiones del Consejo no sólo a Estados sino también a otros grupos e individuos que desarrollan actividades capaces de amenazar la paz y la seguridad internacionales, aunque, para lograrlo, el Consejo debe recurrir a los Estados. Para ello, en virtud de lo que se ha dado en llamar “actividad legislativa” del Consejo, éste ha dictado diversas resoluciones que obligan a los Estados a ser parte de ciertas convenciones internacionales y a dictar las leyes internas conducentes a convertir en efectivas internamente esas resoluciones. Paralelamente, el Consejo ha creado Comités encargados del seguimiento del cumplimiento por parte de los Estados de esas nuevas obligaciones que ha hecho obligatorias y ha declarado a individuos, grupos, organizaciones y situaciones como amenazas a la paz y la seguridad internacionales.

Cuando el lenguaje de las Naciones Unidas habla de “armas de destrucción en masa” (ADM) se refiere a las armas nucleares, químicas y biológicas, aunque los avances técnicos han permitido desarrollar otros tipos de armas de gran poder mortífero. Los misiles de mediano y largo alcance son los “vectores” más usuales para hacer estallar estas armas a grandes distancias (aunque existen aviones bombarderos y submarinos nucleares “estratégicos”, es decir, capaces de transportar y lanzar armas de destrucción masiva –principalmente, armas nucleares-). La Resolución 32/84B, del 12 de diciembre de 1977, reafirmó como definición de armas de destrucción en masa “*las armas con explosivos atómicos, las armas con materiales radioactivos, las armas mortíferas químicas y biológicas y cualquier arma que se desarrollará en el futuro cuyas características fueran comparables en lo que se refiere a efectos destructivos a las de la bomba atómica o demás armas anteriormente mencionadas*”, que estaba contenida en la resolución de la Comisión de Armamentos de tipo corriente, del 12 de Agosto de 1948¹³.

La actividad legislativa del Consejo de Seguridad ha estado dirigida a evitar que las armas de destrucción en masa puedan caer en manos de grupos terroristas y de redes

¹³ S/C.3/32/Rev.1.

ilegales dedicadas a su obtención y tráfico ilícito hacia grupos terroristas y terceros Estados. El 31 de enero de 1992, los Jefes de Estado y de Gobierno de los miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas declararon que *“la proliferación de todas las armas de destrucción en masa constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Los miembros del Consejo se comprometen a obrar con miras a prevenir la difusión de la tecnología relacionada con las investigaciones o la producción de esas armas y a adoptar medidas apropiadas con ese fin”*¹⁴. Esta declaración fue reafirmada por posteriores resoluciones del Consejo como la 1977 del 20 de abril de 2011.

Como consecuencia de los atentados del 11 de setiembre de 2001, este proceso tomó nueva fuerza. El 28 de abril de 2004, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la Resolución 1540, en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En dicha resolución se decidió que todos los Estados:

a). *“deben abstenerse de suministrar cualquier tipo de apoyo a los agentes no estatales que traten de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores”*;

b). *“deben adoptar y aplicar leyes apropiadas y eficaces que prohíban a todos los agentes no estatales la fabricación, la adquisición, la posesión, el desarrollo, el transporte, la transferencia o el empleo de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, en particular con fines de terrorismo, así como las tentativas de realizar cualquiera de las actividades antes mencionadas, participar en ellas en calidad de cómplices, prestarles asistencia o financiarlas”*;

c). *“deben adoptar y hacer cumplir medidas eficaces para instaurar controles nacionales a fin de prevenir la proliferación”* de esas armas y los materiales conexos, como la contabilidad de esos artículos; la seguridad de su producción, almacenamiento y transporte y medidas eficaces de control de su tránsito, exportación, transbordo y reexportación, así como la financiación de esas operaciones.

La resolución creó un Comité (el “Comité 1540”) encargado de verificar su cumplimiento, y demandó que los Estados presentaran regularmente informes sobre las medidas que fueran adoptando para su aplicación efectiva. El mandato de este Comité ha sido prorrogado hasta el año 2021.

La definición de terrorismo resultó durante mucho tiempo muy difícil a nivel internacional, en razón de que se procuró definirlo por su finalidad: lo que para algunos países eran “terroristas” eran para otros “luchadores por la libertad” o expresión de la “lucha por la autodeterminación de los pueblos”, particularmente de aquellos que sufrían una situación colonial. A pesar de esta dificultad, la definición de terrorismo se ha ido incorporando a distintos instrumentos internacionales, desprovisto de connotaciones sobre sus fines. Así, por ejemplo, la resolución 1566 del Consejo de Seguridad, del 8 de octubre de 2004, contiene como definición de actos terroristas los *“actos cri-*

¹⁴ S/23500.

minales, inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo". La resolución también considera que esos actos "no admiten justificación en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar".

Los *Estados que apoyan al terrorismo* son los que les brindan armas, financiamiento, materiales y libertad para actuar en determinadas áreas del país; si ese Estado tiene además la capacidad para producir armas de destrucción en masa, la amenaza aumenta exponencialmente. Una base terrorista está constituida por las instalaciones de una organización o grupo terrorista en el territorio de un Estado, como, por ejemplo, sus campos de entrenamiento; sus sistemas de comunicación, control e inteligencia; sus arsenales; los refugios y habitaciones de sus miembros y toda otra instalación que les brinde una capacidad operativa.

La relación de los Estados con las organizaciones terroristas puede asumir diversas variantes:

a). Si un Estado tiene organizaciones clandestinas ocultas en su territorio, que sin su consentimiento realizan actividades terroristas en el territorio de otro Estado, tiene la obligación de cooperar con el Estado agredido por los terroristas para poner fin a este hecho.

b). Si el Gobierno de un Estado *consiente o apoya una organización terrorista* o, más grave aún, dirige una organización terrorista, se trata de un "régimen hostil" al Estado víctima, que puede demandar una reparación (habitualmente el cese de ese apoyo o dirección) y, en su caso, responder en virtud de la legítima defensa a un ataque consumado o inminente (doctrina de la legítima defensa precautoria).

c). Los terroristas pueden buscar refugio en *Estados fallidos*, en los que la estructura gubernamental es débil o inexistente y, por lo tanto, existen dificultades en el control de ciertas áreas de su territorio que facilitan a los terroristas operar con relativa impunidad, establecer campos de entrenamiento y desarrollar sus redes, conformando una zona de seguridad que les sirve de refugio.

d). Las organizaciones terroristas pueden utilizar a los ciudadanos de un país y a sus instalaciones civiles para ocultar instalaciones militares o evitar su ataque: se trata de una conducta violatoria del derecho internacional humanitario consuetudinario, que fue receptada, por ejemplo, por el Estatuto de la Corte Penal Internacional, que considera como una violación grave "de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales dentro del marco del derecho internacional" el "aprovechar la presencia de civiles u otras personas protegidas para que queden inmunes de operaciones militares determinados puntos, zonas o fuerzas militares".¹⁵

¹⁵ A/CONF.187/9, 17 de julio de 1998.

La posibilidad de que grupos terroristas obtengan ADM y provoquen un nuevo Holocausto se ha visto facilitada por la diseminación de los conocimientos y de la tecnología y la acción de regímenes hostiles y de redes delictivas internacionales: se trata de una amenaza que ha colocado en alerta a la mayor parte de los países. El atentado con gas sarín perpetrado por la secta religiosa japonesa Aum Shinrikyo en marzo de 1995 en el subterráneo de Tokio fue el primero en el que civiles utilizaron armas de destrucción en masa, provocando la muerte de 11 personas y 5000 afectados. El 18 de septiembre de 2001 se produjo un atentado en los Estados Unidos mediante el envío de sobres postales conteniendo ántrax (esporas de carbunco). La red delictiva internacional más importante en materia de proliferación nuclear fue la establecida por el padre de la bomba atómica paquistaní, Abdul Qadeer Khan, que vendió información y equipos a Irán, Corea del Norte y Libia a través del mercado negro. Frans Van Anraat, un ciudadano holandés, a través de su compañía –FCA Contractor- vendió importantes cantidades de compuestos químicos a Irak, entre ellos, las materias primas necesarias para producir gas mostaza y gas nervioso. Estos gases fueron utilizados por Saddam Hussein en la guerra con Irán y también contra la población kurda en el norte de Irak, en lo que se conoce como “la masacre de Halabja”, que dejó como saldo la muerte de 5000 personas en un solo día. Estos casos demostraron que la utilización de este tipo de armas por parte de un grupo terrorista, individuos desequilibrados o grupos ilegales había dejado de ser una hipótesis teórica.

La obtención ilegal de estas armas y sus tecnologías ha dado lugar a la creación de un mercado negro en el que actúan no sólo grupos terroristas, sino también *redes delictivas internacionales*, expertos que venden sus conocimientos científicos y Estados que procuran obtener los elementos y las tecnologías conducentes a su fabricación. Las redes delictivas no persiguen un fin político sino sólo la obtención de un lucro elevado, eliminando la eficacia de la disuasión como respuesta para enfrentarlas.

Los países víctimas de las organizaciones terroristas o que tienen miembros o bases terroristas en su territorio cooperan habitualmente de manera estrecha con sus aliados y terceros países para procurar evitar a tiempo sus atentados. La “Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas” contenida en la Resolución 2625 del 24 de Octubre de 1970, estableció que: “*Todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos, cuando los actos a que se hace referencia en el presente párrafo impliquen el recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza*”.

Otras Resoluciones de la Asamblea General han ratificado esta obligación, contribuyendo a la deslegitimación política global del fenómeno. En julio de 2005, el Secretario General estableció el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo (*Counter-Terrorism Implementation Task Force –CTITF-*), para reforzar la coordinación y coherencia de las actividades de las Naciones Unidas contra el terroris-

mo. El 19 de septiembre de 2011, las Naciones Unidas y Arabia Saudita firmaron un acuerdo para poner en marcha el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, que bajo la dirección del Secretario General, ese país financiará durante sus tres primeros años¹⁶.

La Resolución 288 de la Asamblea General, del 8 de septiembre de 2006, adoptó la *“Estrategia mundial de las Naciones Unidas contra el terrorismo”*¹⁷, estructurada sobre cuatro pilares:

I) Medidas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo;

II) Medidas para prevenir y combatir el terrorismo;

III) Medidas destinadas a aumentar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo y luchar contra él, y a fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas a ese respecto;

IV) Medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y el estado de derecho como base fundamental de la lucha contra el terrorismo.

La Resolución 1963 del Consejo de Seguridad, del 20 de septiembre de 2006, complementó esta estrategia con un diagnóstico que afirmaba reconocer *“que el terrorismo no será derrotado únicamente mediante la fuerza militar, las medidas de aplicación de la ley y las operaciones de inteligencia”* y subrayaba *“la necesidad de abordar las condiciones que favorecen la propagación del terrorismo, como se indica en el pilar I de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo, incluidas, entre otras, la necesidad de redoblar los esfuerzos dirigidos a la prevención satisfactoria y la solución pacífica de conflictos prolongados, y la necesidad de promover el estado de derecho, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la buena gobernanza, la tolerancia y la inclusión con objeto de ofrecer una alternativa viable a las personas susceptibles de ser reclutadas por los terroristas y sufrir una radicalización conducente a la violencia”*.

El Consejo de Seguridad ha ido construyendo un sistema de obligaciones internacionales para combatir al terrorismo. El 15 de octubre de 1999, por medio de la resolución 1267, creó un Comité de Sanciones contra Al Qaeda y los talibanes, a fin de supervisar su aplicación contra el Afganistán controlado entonces por los talibanes, en razón del apoyo que prestaban a Bin Laden. El régimen de sanciones fue fortalecido por un conjunto de resoluciones posteriores (1373; 1378; 1624 y siguientes), todas aprobadas en aplicación del Capítulo VII de la Carta, que exigen que los Estados congelen los activos de cualquier persona o entidad que el Comité designe asociada con Al Qaeda, Bin Laden o los talibanes e impidan su entrada en sus territorios o el tránsito por ellos, así como el suministro, la venta y la transferencia, directos o indirectos, de armas y pertrechos militares a esas personas o entidades. El Comité publica una lista

¹⁶ Véase la Resolución 66/10, del 18 de noviembre de 2011.

¹⁷ A/RES/60/288, adoptada por consenso.

de particulares y entidades sujetos a las sanciones¹⁸. Este Comité actúa de manera coordinada con el Comité contra el Terrorismo y el Comité 1540. Las resoluciones también ordenaron a los Estados que tipifiquen como delito en su legislación interna la asistencia activa y pasiva al terrorismo y enjuicien a quienes infrinjan esa legislación y se adhieran cuanto antes a las convenciones y los protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo.

La obligación de respetar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad se deriva del Artículo 25 de la Carta que establece que “*Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta*”. Se trata de una obligación que se impondría a cualquier otra, en virtud del Artículo 103: «*En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta*».

Hasta el dictado de estas resoluciones antiterroristas, el Consejo había aprobado resoluciones que establecían obligaciones para las partes en un conflicto que era considerado una amenaza contra la paz y la seguridad internacionales: empero, las sanciones concluían una vez alcanzado su objetivo; sin embargo, estas nuevas resoluciones establecen obligaciones *erga omnes* similares a las del derecho interno. Si bien el Consejo no ha sido investido expresamente de la potestad de dictar normas generales aplicables a todos los Estados, el incumplimiento de estas obligaciones generales podría ser considerada una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y dar lugar a la aplicación de las sanciones del capítulo VII. Una vez más, el Consejo nunca podría establecer el incumplimiento de una obligación de este tipo por parte de uno de los cinco miembros permanentes. También puede interpretarse que el Consejo está investido de la potestad de imponer obligaciones generales en virtud del artículo 41 de la Carta que dice: “*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*”. La expresión “podrán comprender” parece significar que la enumeración no es exhaustiva.

Un conjunto de instrumentos legales enmarcan también esta colaboración, todos ellos firmados por la República Argentina (entre paréntesis su fecha de entrada en vigor para nuestro país):

– Convenio sobre infracciones y otros actos cometidos a bordo de aeronaves. Tokio, 14 de septiembre de 1963. (La Argentina es parte desde el 21 de octubre de 1971).

¹⁸ Paralelamente, ciertos países como los Estados Unidos y la Unión Europea dan a publicidad listas de organizaciones terroristas y sus miembros, que anuncian un conjunto de sanciones contra ellas.

– Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves. La Haya, 16 de diciembre de 1970 (La Argentina es parte desde el 11 de septiembre de 1972).

– Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil. Montreal, 23 de septiembre de 1971. (La Argentina es parte desde el 26 de noviembre de 1973).

– Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, incluidos los agentes diplomáticos. Nueva York, 14 de diciembre de 1973. (Argentina es parte desde el 18 de marzo de 1982).

– Convención de las Naciones Unidas sobre toma de rehenes. Nueva York, 17 de diciembre de 1979. (Argentina es parte desde el 18 de septiembre de 1991).

– Convención sobre la protección física de los materiales nucleares. Viena, 26 de octubre de 1979. (La Argentina es parte desde el 6 de mayo de 1989).

– Protocolo para la represión de los actos ilícitos de violencia en aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional. Montreal, 24 de febrero de 1988. (La Argentina es parte desde el 13 de marzo de 1992).

– Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de navegación marítima. Roma, 10 de marzo de 1988. (La Argentina es parte desde el 15 de noviembre de 1993).

– Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección. Montreal, 1 de marzo de 1991. (La Argentina es parte desde el 7 de mayo de 1999).

– Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas. Nueva York, 15 de diciembre de 1997. (La Argentina es parte desde el 25 de septiembre de 2003).

– Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental. Roma, 10 de marzo de 1988. (La Argentina es parte desde el 24 de febrero de 2004).

– Convención para la Represión de la Financiación del Terrorismo, Nueva York, 9 de diciembre de 1999. (La Argentina es parte desde el 22 de agosto de 2005).

– Convención sobre la supresión de actos de terrorismo nuclear, Nueva York, 13 de abril de 2005. (La Argentina firmó el 14 de septiembre de 2005, pero no es parte aún).

La no proliferación de armas de destrucción en masa está dirigida a, por un lado, evitar que nuevos países adquieran estas armas; que los que las tienen las eliminen y que se mantenga, en todo lo posible, la libertad de comercio de bienes, servicios y tec-

nologías. Un conjunto de tratados y convenciones regulan esta materia, de los que se citan aquí los más importantes:

a). El Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), que entró en vigor el 5 de marzo de 1970, tiene 189 Estados parte. El TNP estableció originariamente una duración de 25 años; sin embargo, en 1995 su duración fue extendida indefinidamente. Su implementación es verificada por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA, con sede en Viena, Austria), a través de un sistema de salvaguardias y controles que procuran asegurar que las actividades pacíficas en materia de energía nuclear no son desviadas para fines militares.

El TNP reconoce la existencia de dos tipos de países: aquellos poseedores de armas nucleares (que son los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad) y el resto de los Estados. Desde que entrara en vigor, cuatro Estados han desarrollado armas nucleares: la India, Paquistán e Israel (que nunca lo firmaron) y Corea del Norte (que lo denunció el 10 de enero de 2003). El tratado establece que los países poseedores de armas nucleares se comprometen a no traspasar ni alentar la adquisición y/o producción de tales armas por los países no poseedores de armas nucleares (art. 1) y los no poseedores se comprometen a no adquirir ni producir esas armas (art. 2), sometiendo los materiales y las actividades nucleares pacíficas que se encuentren o desarrollen bajo su jurisdicción a las salvaguardias del OIEA (art. 3). Los usos pacíficos están permitidos (artículo 4). Las partes también se comprometieron a celebrar negociaciones de buena fe con vistas a “un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional” (art. 6). De este modo, el tratado estableció sus llamados “tres pilares”: el desarme, la no proliferación y los usos pacíficos de la energía nuclear.

Otros tratados relativos a las armas nucleares han ido complementando el TNP, como:

- b). Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares (CTBT);
- c). Tratado de prohibición de los ensayos nucleares en la atmósfera, espacio exterior y bajo el agua (PTBT);
- d). Tratado sobre la prohibición del emplazamiento de armas nucleares y otras armas de destrucción masiva en las fosas marinas, el fondo del mar y en el subsuelo;
- e). Acuerdo que debe regir las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes.

f). Las Zonas Libres de Armas Nucleares (ZLAN). El Tratado Antártico (art. 1) fue el primero en proscribir todas las armas (y, por lo tanto, las nucleares) en una zona del planeta (al sur del paralelo de 60 grados de latitud sur). Entró en vigor el 23 de Junio de 1961. El Tratado de Tlatelolco (firmado en 1967 y enmendado en 1990, entró en vigor para los Estados ratificantes el 25 de abril de 1969), estableció una zona de desnuclearización de América y el Caribe. Otros tratados han ido extendiendo las ZLAN a diversas regiones: el Tratado sobre la zona libre de armas nucleares del Sudeste de Asia (Tratado de Bangkok, que entró en vigor el 27 de marzo de 1997); el Tratado sobre la zona libre de armas nucleares del Pacífico sur (Tratado de Rarotonga, que entró en vigor el 11 de diciembre de 1986); el Tratado sobre la zona libre de armas nucleares de África (Tratado de Pelindaba, que entró en vigor el 15 de julio de 2009) y el Tratado sobre una Zona libre de armas nucleares de Asia Central, que entró en vigor el 21 de

marzo de 2009. Por medio de estas iniciativas, los Estados no poseedores de armas nucleares procuraron obtener una “*garantía negativa*” de que los poseedores no las utilizarían en contra de los que no las poseen.

Otras Convenciones han proscripto los otros dos tipos de armas de destrucción en masa:

g). La Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción (también denominada “Convención sobre las Armas Químicas” o “CAQ”), que entró en vigor en abril de 1997, creó la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), con sede en La Haya, Países Bajos. La CAQ fue el primer tratado multilateral destinado a prohibir toda una categoría de armas de destrucción en masa (ADM); a velar por la verificación internacional de su destrucción y a asegurar el cumplimiento de lo acordado, mediante inspecciones a las instalaciones industriales para garantizar que las sustancias químicas tóxicas se emplean únicamente para fines no prohibidos por la Convención.

La Convención define las armas químicas como cualquier sustancia química tóxica, o sus precursores, que pueda causar la muerte, heridas, incapacidad temporal o irritación sensorial por su acción química. También se consideran armas las municiones o dispositivos destinados al lanzamiento de armas químicas, con carga o sin ella. Estas sustancias químicas tóxicas empleadas como armas químicas pueden clasificarse como agentes asfixiantes (el cloro y el fosgeno), vesicantes (como la mostaza y la lewisita), hemotóxicos (como el cianuro de hidrógeno) o neurotóxicos (como el sarín, el somán y el agente VX).

h). La Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su destrucción (generalmente conocida como la “Convención sobre Armas Biológicas” o “BWC”), entró en vigor el 26 de marzo de 1975. Por su artículo 1, “*Cada Estado Parte en la presente Convención se compromete a no desarrollar, producir, almacenar o de otra forma adquirir o retener, nunca ni en ninguna circunstancia:*

1) *agentes microbianos u otros agentes biológicos, o toxinas sea cual fuere su origen o modo de producción, de tipos y en cantidades que no estén justificados para fines profilácticos, de protección u otros fines pacíficos;*

2) *armas, equipos o vectores destinados a utilizar esos agentes o toxinas con fines hostiles o en conflictos armados”.*

Los Estados parte se obligaron también a destruir o desviar hacia fines pacíficos todos los agentes, toxinas, armas, equipos y vectores especificados en el artículo 1 que estuvieran en su poder o bajo su jurisdicción o control (artículo 2); a no traspasar a nadie, sea directa o indirectamente, ninguno de los agentes, toxinas, armas, equipos o vectores (artículo 3); a no ayudar, alentar o inducir a ningún Estado, grupo de Estados u organizaciones internacionales a fabricarlos o adquirirlos de otra manera (artículo 4) y a adoptar las medidas necesarias para prohibir y prevenir el desarrollo, la producción, el almacenamiento, la adquisición o la retención de los agentes, toxinas, armas, equipos y vectores (artículo 5). La CWC no pudo establecer aún una Organización encargada de su verificación como la OPAQ, pero celebra Conferencias de Examen cada 5

años para evaluar su aplicación a la luz de los adelantos científicos y tecnológicos pertinentes.

La no proliferación de las armas de destrucción en masa es también controlada por cinco “regímenes” o acuerdos informales entre países afines, encargados de cada tipo de armas y sus lanzadores:

- 1). Grupo de Proveedores Nucleares (Nuclear Suppliers Group –NSG-), para las armas nucleares;
- 2). Comité Zangger (Zangger Committee), para los materiales radioactivos;
- 3). Grupo Australia (Australia Group), para las armas químicas, biológicas y bacteriológicas;
- 4). Régimen de Control de Tecnología Misilística (Missile Technology Control Regime –MTCR-) para los vectores de lanzamiento;
- 5). Acuerdo de Wassenaar (Wassenaar Agreement – WA-) para los sistemas de armas.

Cada uno de estos “regímenes” funciona de forma similar: los países miembros acuerdan que los materiales, equipos y tecnologías capaces de desarrollar el sistema de armas de los que se ocupan, estén sujetos a control previo cuando son exportados a terceros países. Todos estos bienes son incluidos en las llamadas “listas” o enumeraciones de los materiales, bienes, servicios y tecnologías sujetos a licencia previa. El control de exportaciones se realiza, habitualmente, por medio de una agencia estatal especializada a la que cada exportador de un bien listado tiene que dirigirse para obtener una licencia previa de exportación. El exportador debe presentar garantías suficientes de que los materiales sujetos a control no serán desviados a terceros países o grupos ilegales, lo que se realiza mediante:

- a). Una declaración jurada que especifica la ubicación de uso y destino final de la transferencia propuesta;
- b). Una garantía del país importador de que las transferencias propuestas no serán utilizadas para ninguna actividad relacionada con el desarrollo o producción de sistemas de lanzamiento de ADM;
- c). Una garantía del país importador que permita la inspección posterior del envío por parte del exportador o del gobierno del exportador¹⁹.

A ello se suma que los países miembros intercambian información sobre las eventuales sospechas respecto de países y grupos potencialmente interesados en la proliferación de ADM.

El Código Internacional de Conducta contra la Proliferación de Misiles Balísticos (el “Código de Conducta de la Haya”), surgido en La Haya en noviembre de 2002 al

¹⁹ La Argentina es miembro de los cinco regímenes. La agencia nacional encargada de su aplicación es la Comisión de Control de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico.

que han suscripto 131 Estados, complementa los esfuerzos del MTCR: los miembros voluntariamente se comprometen a que los programas de lanzadores espaciales no sean utilizados para ocultar programas de misiles balísticos (estratégicos); proporcionar notificaciones previas al lanzamiento (NPLs) de misiles balísticos, de vehículos lanzadores espaciales (VLEs) y vuelos de prueba, y a presentar una declaración anual (DA) de la política de su país sobre misiles balísticos y vehículos lanzadores espaciales, incluyendo la información anual del número y categoría de misiles balísticos y lanzadores espaciales lanzados el año anterior.

La Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI) es otra reunión voluntaria de 98 países que cooperan para evitar el transporte ilícito de todos los materiales controlados por los regímenes de no proliferación, procurando su detección temprana y, eventualmente, su intercepción fuera de las fronteras nacionales, por medio de la colaboración de los países de bandera de barcos y aeronaves, que transportan los envíos ilegales.

Por todos estos medios, a los que se suman la cooperación policial a través de INTERPOL y la financiera a través del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) –un mecanismo similar a los regímenes de no proliferación dedicado a impedir el lavado y la transferencia ilegal de dinero- se ha creado una malla de acuerdos entre países afines que luego se ven reflejados en la acción de las instituciones internacionales. Así, por ejemplo, se han modificado las Convenciones sobre tráfico aéreo y marítimo y el Consejo de Seguridad ha dictado resoluciones en virtud del Capítulo VII que contienen y autorizan acciones que combinan los criterios de todos estos regímenes.

4. Otros usos de la fuerza: protección de nacionales, intervención humanitaria, responsabilidad de proteger.

La Carta de las Naciones Unidas estableció un “paradigma wesphaliano”, basando el sistema internacional en la primacía del orden jurídico estatal y la intangibilidad del régimen político; de este modo, los derechos y garantías de los individuos quedaron subordinados al principio de no injerencia en los asuntos internos y la prohibición del uso de la fuerza en legítima defensa excepto en caso de ataque armado. Sin embargo, entre los años 1950 y 1990, varios Estados recurrieron a la fuerza para proteger a sus nacionales en territorio extranjero, cuyas vidas estaban en peligro y se enfrentaban a la inacción o complicidad del Estado en el que se producían los hechos²⁰. El derecho a este tipo de intervenciones ha sido controvertido entre quienes consideran que se

²⁰ A título de ejemplo pueden mencionarse las intervenciones de los Estados Unidos en El Líbano (1958), de Bélgica en el Congo (1960), de Israel en Entebbe, Uganda (1976), el caso de los rehenes estadounidenses en Irán (1980), y las intervenciones de los Estados Unidos en Grenada (1983), y en Panamá (1989). Véase: DOJAS, ALBERTO E., *Amenazas, Respuestas y Régimen Político. Entre la legítima defensa y la intervención preventiva*, EUDEBA, Buenos Aires, 2011.

opone a la prohibición del uso de la fuerza establecido en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas y los que sostienen que normas preexistentes a la Carta habían reconocido este derecho, que formaría parte de la legítima defensa, porque al ser la población un elemento esencial del Estado, su protección formaría parte de lo “propio” de la defensa propia.

En 1952, Waldock consideró que para que este tipo de intervenciones pudieran considerarse legítimas debían reunirse tres condiciones:

a). un perjuicio o una amenaza inminente de perjuicio contra sus nacionales;
b). una incapacidad del Estado donde ocurren los hechos para ejercer su protección, y
c). que las medidas adoptadas estuvieran estrictamente limitadas a la protección contra el daño actual o inminente²¹. Joyner afirma que otros dos otros elementos se han agregado a estas condiciones:

d). la amenaza para los nacionales debe ser genuina, inminente y sustancial, y
e). la operación militar debe tener como objetivo el rescate de los individuos y no un ataque encubierto contra el gobierno del Estado en el que se desarrollan los hechos²².

En el *Caso de la intervención israelí en Entebbe (Uganda)*²³, el 1 de julio de 1976 el vuelo 139 de Air France con 250 pasajeros fue secuestrado por 4 miembros del Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP). El avión fue conducido al aeropuerto de Entebbe; al aterrizar, otros seis miembros del FPLP se unieron a la operación. Los secuestradores reclamaron la liberación de 53 prisioneros palestinos detenidos en Israel, Alemania Occidental, Francia, Suiza y Kenya y dieron como plazo el domingo 4 de julio para acceder a sus demandas; en caso contrario, darían muerte a los rehenes. El presidente de Uganda, Idi Amin Dada, asumió el rol de mediador. Para el 2 de julio, en el avión sólo quedaban pasajeros israelíes (98), la tripulación y los secuestradores. Mientras que las autoridades israelíes se decían dispuestas a negociar, en la noche del 3 de julio, 12 horas antes del vencimiento del plazo, lanzaron una operación militar sorpresa que causó la muerte de 7 secuestradores, 3 pasajeros y 20 soldados ugandeses y liberó a los rehenes.

Cuando la cuestión fue tratada en el Consejo de Seguridad, Israel alegó que sólo había ingresado en el territorio de Uganda para proteger la vida de sus nacionales; que había ejercido el derecho de legítima defensa; que ese derecho estaba reconocido por el derecho natural, el derecho internacional según la doctrina del “*Caroline*” y la Carta de Naciones Unidas, y que un limitado uso de la fuerza estaba permitido cuando los mecanismos de las Naciones Unidas no eran efectivos. Su accionar estaba justificado, agregó, porque había sido consecuencia de las amenazas de los secuestradores de asesi-

²¹ SCHACHTER, OSCAR, The Right of States to Use Armed Force, Michigan Law Review, Vol. 82, Num. 5/6, Apr. –May, 1984, 1620-1646.

²² JOYNER, CHRISTOPHER, Reflections on the Lawfulness of Invasion, AJIL, Vol. 78, Num. 1, 1984.

²³ Se sigue aquí el caso descrito en: DOJAS, ALBERTO E., Amenazas, Respuestas y Régimen Político. Entre la legítima defensa y la intervención preventiva, EUDEBA, Buenos Aires, 2011.

nar a los rehenes; de la cooperación del Presidente de Uganda con los terroristas; del hecho que se trataba de un régimen hostil; de la prolongada lucha de su país contra el terrorismo dentro y fuera de sus fronteras y, por lo tanto, de que estaban reunidos los requisitos enunciados por Waldock.

Otra manifestación de la tendencia hacia el reconocimiento de los derechos de las personas ante los ataques de un régimen político es lo que ha dado en llamarse derecho a la “intervención humanitaria”. Pueden distinguirse, de modo general, dos escuelas: aquellos que están a favor de la intervención humanitaria sin autorización del Consejo de Seguridad y quienes se oponen a ello. Los que se pronuncian en forma negativa acerca del derecho a intervenir mediante el uso de la fuerza sin autorización del Consejo de Seguridad para prevenir violaciones masivas a los derechos humanos, sostienen que la intervención humanitaria es incompatible con el artículo 2.4 de la Carta, que prohíbe de modo general el uso de la fuerza, salvo en caso de legítima defensa (art. 51), o cuando se trate de medidas autorizadas por el Consejo de Seguridad en el marco de los Capítulos VII y VIII de la Carta. Quienes afirman el derecho de intervenir humanitariamente aducen que las Naciones Unidas tienen un doble propósito: por una parte mantener la paz y la seguridad internacionales y, por otra, procurar el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos, que está establecido como uno de los Propósitos de las Naciones Unidas, en el artículo 1.3 y en los artículos 55 (c) y 56 de la Carta. Por lo tanto, dado que la intervención humanitaria no contradice la norma del artículo 2.4 ni va contra los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas, sería legal.

La Carta de las Naciones Unidas subordinó la protección efectiva (intervención para ponerles fin) de los crímenes de lesa humanidad y, en particular, el crimen de genocidio, a un consenso entre las grandes potencias en el seno del Consejo de Seguridad. Los partidarios de una visión progresiva del derecho internacional sostienen que se ha ido conformando una nueva norma consuetudinaria que autoriza el uso de la fuerza para detener o poner fin a violaciones masivas a los derechos humanos, aunque existen divergencias sobre las condiciones que debe reunir la situación para que el derecho pueda ser invocado: además de los requisitos generales para el uso de la fuerza, debe constatarse la existencia o amenaza inminente de una emergencia humanitaria y el uso de la intervención militar debe ser el único medio posible para detener o evitar la pérdida de vidas humanas; otros autores requieren la existencia de violaciones graves a los derechos humanos en el Estado en cuestión; que las Naciones Unidas no puedan o no deseen actuar; una necesidad abrumadora y una intervención proporcional al fin buscado.

En el *Caso de la intervención humanitaria en Kosovo*²⁴, el Consejo de Seguridad, en

²⁴ Se sigue aquí el caso descrito en: DOJAS, ALBERTO E., *Amenazas, Respuestas y Régimen Político. Entre la legítima defensa y la intervención preventiva*, EUDEBA, Buenos Aires, 2011.

razón de la falta de acuerdo entre los miembros permanentes, no pudo aprobar una resolución que autorizara el uso de la fuerza para poner fin a la “limpieza étnica”, que representaba un auténtico genocidio: más del 90% de la etnia albanesa había sido expulsada de sus hogares en Kosovo; alrededor de 600.000 habían sido desplazados internamente, en tanto que unos 700.000 kosovares habían buscado refugio en Albania, Bosnia-Herzegovina, Macedonia y Montenegro desde el inicio de las hostilidades en marzo de 1998. Además de sus casas, las mezquitas, iglesias, escuelas y hospitales habían sido atacados y destruidos. La intervención armada de la OTAN contra el Gobierno de Serbia se realizó, por lo tanto, sin la autorización del Consejo.

La OTAN y los Estados que apoyaron la intervención militar justificaron el uso de la fuerza en tres argumentos:

a). los flujos de refugiados, la violencia interétnica y las violaciones a los derechos humanos cometidas por las fuerzas serbias de Milosevic, colocaban a Serbia en una seria violación de la Declaración Universal de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de 1948 y las Convenciones de Ginebra de 1949: la acción de la OTAN pretendía hacer cumplir estas disposiciones;

b). la OTAN tenía autoridad legal derivada de las normas y principios que habían sido progresivamente adoptados por la OSCE, en especial las referidas a los derechos de las minorías étnicas;

c). la OTAN había intervenido en defensa de los principios de derechos humanos y del orden internacional que eran compatibles con aquellos establecidos en la Carta de Naciones Unidas.

Los bombardeos de la OTAN fueron condenados por varios Estados, entre ellos Rusia y China, por considerar que implicaban un uso unilateral de la fuerza, violatorio de la Carta de las Naciones Unidas.

El 27 de mayo de 1999, el fiscal del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia acusó a Milosevic y a otros cuatro oficiales de haber cometido crímenes contra la humanidad y de haber violado las leyes y usos de la guerra. El día siguiente, el presidente yugoslavo aceptó las condiciones de la OTAN para el cese de los bombardeos, que implicaba el despliegue de una fuerza internacional, el retiro de las fuerzas serbias y el regreso de los refugiados. El 9 de junio se firmó un acuerdo entre la OTAN y el Estado Mayor serbio: las fuerzas serbias tenían un plazo de 11 días para retirarse de Kosovo. El 10 de junio marcó el fin de los bombardeos.

La intervención en Kosovo y la creación de diversos Tribunales Penales para juzgar a los acusados de crímenes contra la Humanidad llevaron al primer plano de la atención pública la existencia de un derecho y, a la vez, de una obligación moral de intervenir militarmente para evitar una catástrofe humanitaria, cuando el Consejo de Seguridad no puede autorizarla por un veto de un miembro permanente.

De esta manera, se convalida el uso de la fuerza por parte de un Estado o grupo de

Estados en el territorio de otro Estado, con el objetivo de poner fin a serias violaciones a los derechos humanos. Los requisitos para esta intervención, por lo tanto, son:

- a) graves violaciones a los derechos humanos;
- b) haber agotado todos los recursos pacíficos;
- c) falta de consentimiento del Estado que comete las violaciones; y
- d) no ser autorizada por el Consejo de Seguridad en razón del veto de uno o varios miembros permanentes.

Se trata de un cambio del paradigma wesphaliano de la Carta hacia otro que reconoce una “obligación de proteger”²⁵ que tendrían los países con capacidad para evitar o poner fin a una catástrofe humanitaria, ya sea porque un Estado fallido no puede evitarlo o porque un régimen autoritario o totalitario no puede ser disuadido por otros medios. La obligación de proteger es la contracara del reconocimiento de la existencia de ciertos derechos inherentes a la persona humana y que se imponen por encima del derecho a la no injerencia en los asuntos internos del Estado.

El concepto de “responsabilidad de proteger” comenzó a tomar auge a partir del Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS), titulado: “La Responsabilidad de Proteger”. El Informe ICISS procuraba encontrar una solución a la paradoja planteada por el Secretario General de las Naciones Unidas con posterioridad al bombardeo de Kosovo. Cuando se preguntó cómo debería la comunidad internacional reaccionar y reconciliar el respeto por los derechos soberanos de los Estados con la necesidad de actuar ante violaciones masivas de los derechos humanos y el derecho humanitario, como las de Ruanda y Srebrenica. Ante este dilema, la ICISS procuró fundamentalmente introducir un cambio de perspectiva, al considerar la cuestión en términos de responsabilidad de proteger en lugar de hacerlo como intervención humanitaria.

La responsabilidad de proteger pone el punto focal en las necesidades de las víctimas de violaciones a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario. Esa responsabilidad del Estado se manifiesta en una doble dirección: externa (frente a los demás Estados o la comunidad internacional) e interna (frente a sus propios ciudadanos). En línea con el principio de soberanía estatal, esa responsabilidad incumbe, en primera instancia, al Estado interesado y que “sólo si ese Estado no puede o no quiere cumplirla o si él mismo es el culpable, incumbirá a la comunidad internacional actuar en su lugar”.

²⁵Véase: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, “The responsibility to protect », December 2001, IDRC; Arredondo, Ricardo: “Myanmar y la responsabilidad de proteger”, La Nación, 25 de junio de 2008; “La responsabilidad de proteger: De la noción a la acción”, Pensamiento Propio, N° 29, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, Enero-Junio de 2009, Año 14, págs. 185-208; “La responsabilidad de proteger: Una visión desde el Sur”, Agenda Internacional, N° 19, Buenos Aires, Año 5, junio de 2009, págs 24-39; “La prevención del genocidio y la responsabilidad de proteger”, en: Consigli, Alejandro José (coord.): “El genocidio ante la Corte Internacional de Justicia”, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 2009.

El Informe ICISS sostiene que dicho deber comprende tres tipos de responsabilidades: de prevenir, de reaccionar y de reconstruir. En lo que se refiere específicamente a la responsabilidad de reaccionar, el Informe admite la intervención sólo en casos extremos, cuando las medidas preventivas han probado ser insuficientes y el Estado involucrado no muestra voluntad o no puede solucionar la situación y como último recurso. Esas dos graves hipótesis son grandes pérdidas de vidas humanas y depuración étnica, que han de cometerse a gran escala para justificar una intervención militar, lo que excluiría las intervenciones armadas con otros fines, tales como, *inter alia*, las destinadas a poner fin a otras violaciones a los derechos humanos, a la protección de nacionales o a cambios de régimen. Asimismo, se establecen seis requisitos que deben ser cumplimentados para poder llevar adelante esa medida de fuerza: autoridad competente, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables.

El concepto de responsabilidad de proteger fue recogido posteriormente en una serie de documentos (de carácter no vinculante). Entre ellos, en su Informe “Un mundo más seguro: una responsabilidad compartida”, el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, se hace eco del Informe ICISS y subraya que más que un derecho a intervenir, los Estados tienen una obligación *erga omnes* de tomar, cuanto antes, todas las medidas a su alcance para prevenir o poner fin a violaciones graves y masivas a los derechos humanos. Posteriormente, en su Informe “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, el Secretario General de las Naciones Unidas sostuvo la necesidad de “avanzar hacia la meta de asumir la responsabilidad de proteger a las víctimas posibles o reales de las atrocidades masivas y actuar en consecuencia”.

Los Jefes de Estado y de Gobierno, en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, decidieron aceptar esa propuesta y, parecería, han elevado la responsabilidad de proteger al rango de obligación, que, por una parte, exige a los Estados “proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”; y, por otra parte, en esos mismos supuestos, señala la responsabilidad de la comunidad internacional “por medio de las Naciones Unidas”, “de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”. En el ejercicio de esa responsabilidad de “ayudar a proteger” a la población civil contra ese tipo de crímenes, los Estados se declaran “dispuestos” (aunque no se obligan) a llevar adelante “en cada caso concreto” una eventual acción colectiva por medio del Consejo de Seguridad, cooperando cuando sea oportuno con las Organizaciones regionales pertinentes “si los medios pacíficos resultan inadecuados” y haya evidencia de que las autoridades nacionales no cumplen con su obligación de proteger a su población.

Queda claro que la responsabilidad primaria de proteger compete, ante todo, al

Estado cuya población se ve directamente afectada, aunque la comunidad internacional también tiene una responsabilidad subsidiaria. Esta responsabilidad secundaria entra en juego cuando es evidente que las autoridades estatales no protegen a su población o, peor aún, cuando es el propio Estado el autor material de los crímenes o atrocidades o cuando las acciones que tienen lugar en dicho Estado suponen una amenaza directa para otras personas que viven fuera de él.

Con relación a la cuestión de la autoridad, es decir, quién debe autorizar esas intervenciones, como surge del Documento Final, esa atribución le compete al Consejo de Seguridad, que deberá “adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva y en colaboración con las Organizaciones regionales pertinentes, cuando proceda”. Si bien establecer un enfoque caso por caso resulta lo más adecuado, en este tipo de supuestos hay quienes sostienen que el Documento Final, al establecer que el Consejo de Seguridad actuará “en cada caso concreto”, intentó diluir las responsabilidades de dicho órgano en dicha materia.

La responsabilidad de proteger ha sido recogida en diversas resoluciones de distintos órganos de las Naciones Unidas, entre las más recientes, las Resoluciones del Consejo de Seguridad 1970 y 1973, referidas a la situación en Libia. Sin embargo, como el caso de Siria lo demuestra, la responsabilidad de proteger es aún materia controvertida entre los Estados y todavía no puede afirmarse que se haya establecido una norma emergente que recoja esta obligación por parte de la comunidad internacional.

Las doctrinas de la intervención humanitaria o de la obligación de proteger van construyendo un nuevo consenso global sobre la licitud y, aún más, la obligación moral y legal de acudir en auxilio de los ciudadanos de otros países.

La principal dificultad que encontramos para construir una nueva arquitectura jurídica democrática global es que el tratado que cumple el rol de una constitución internacional -la Carta de las Naciones Unidas- sacraliza la intangibilidad del régimen político, independientemente de su carácter y de sus actos. El individuo, como tal, no es reconocido como un sujeto de derechos y garantías. Como sabemos, 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 del 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 futu-

ro del mundo. Esta nueva agenda contiene palabras como “derechos humanos”, “responsabilidad de proteger”, “tribunales penales internacionales”, “pactos internacionales”, “corte de derechos humanos” y “constitucionalismo global”, que reflejan el surgimiento de una agenda de derechos individuales y políticos al interior de los Estados, impulsada por una opinión pública internacional cada vez más interrelacionada y demandante.

Es el desarrollo de una opinión pública planetaria, 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 hará que las instituciones funcionen y avancen en un sentido más evolucionado.

Lecturas adicionales:

ARREDONDO, RICARDO, *Intervención humanitaria y responsabilidad de proteger: ¿hacia un nuevo paradigma de protección de los derechos humanos?*, Catálogos, Buenos Aires, 2012.

BARBOZA, JULIO, *Derecho Internacional Público*, Zavalía, Buenos Aires, 1999.

BOWETT, DEREK, *Self-Defence in international law*, Manchester University Press, 1958.

BROWNLIE, IAN, *International law and the use of force by states*, Oxford, Clarendon Press, 1963.

DINSTEIN, YORAM, *War, Aggression and Self-Defence*, Cambridge University Press, 1994.

DOJAS, ALBERTO E., *Amenazas, Respuestas y Régimen Político. Entre la legítima defensa y la intervención preventiva*, EUDEBA, Buenos Aires, 2011.

DOJAS, ALBERTO E., *El Régimen de Control de la Tecnología Misilística (MTCR)*, Singapur, 2011, disponible en: www.aedojas.com.ar.

DOJAS, ALBERTO E., *La Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI)*, Boletín del ISIAE, Núm. 48, 2009, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, disponible en: <http://www.cari.org.ar/recursos/boletinisiae.html> y www.aedojas.com.ar.

HENKIN, LOUIS, *Right vs. Might. International law and the use of force*, Council on Foreign Relations Press, New York, 1991.

KELSEN, HANS, *Principios de Derecho Internacional Público*, El Ateneo, Buenos Aires, 1965.

SCHACHTER, OSCAR, *The Right of States to Use Armed Force*, Michigan Law Review, Vol. 82, N°5/6, Apr. –May, 1984, p.1622.

SCHWEBEL, STEPHEN, *Aggression, Intervention and self-defense in modern international law*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, 1972 (II).

VALLE FONROUGE, MARCELO, *Desarme nuclear: Regímenes internacional, latinoamericano y argentino de no proliferación*, UNIDIR, Ginebra, 2003.

