

3. El régimen de la Segunda Posguerra

Los Tribunales Militares creados para juzgar a los líderes de la Alemania nazi y el militarismo japonés brindaron una ocasión para desarrollar el concepto de agresión¹, cuya proscripción fue un objetivo esencial de la Carta de las Naciones y los acuerdos que establecieron los mecanismos de seguridad colectiva en el ámbito latinoamericano. En sus sentencias, los tribunales analizaron los diversos conceptos de legítima defensa que veremos en el capítulo siguiente, y diferenciaron en particular la precaución² de la prevención al analizar los diversos hechos de la Segunda Guerra Mundial. Su constitución sentó también un precedente para los actuales tribunales penales internacionales.

Tribunal Militar de Nuremberg – 1945

El Tribunal, creado el 8 de agosto de 1945 por los gobiernos de los Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y la Unión Soviética, tuvo como misión juzgar a los responsables de crímenes contra la paz, de guerra y contra la humanidad. Los primeros consistían en el planeamiento, preparación, iniciación o consecución de una agresión, de una guerra en violación de acuerdos o tratados internacionales, o la participación en un plan o conspiración para el logro de esos fines³; los segundos eran las violaciones de las normas y costumbres de la guerra⁴; los crímenes contra la humanidad comprendían el asesinato, el exterminio, la esclavitud, la deportación y todo acto inhumano cometido contra la población civil, así como las persecuciones por motivos políticos, raciales o religiosos cometidas en ejecución o en conexión con cualquiera de los crímenes bajo jurisdicción del Tribunal⁵, independientemente de lo regulado por la ley del país en el que hubieran sido cometidos.

La defensa de los procesados argumentó que Alemania no podía ser considerada agresora a causa de las supuestas injusticias y condiciones severas del Tratado de Versalles, que se le habían impuesto por la fuerza; que un acuerdo celebrado bajo

¹ Véase: Wright, Quincy: "The Prevention of Aggression", AJIL, Vol. 50, Num. 3, 1956, pág. 520. Para una visión de las limitaciones de la sentencia del Tribunal: Jochnick & Normand, Chris & Roger: «The legitimation of violence: a critical history of the laws of war», HarvardILJ, Vol. 35, Núm. 1, Winter 1994.

² Este concepto se desarrolla más adelante en este trabajo.

³ "CRÍMENES CONTRA LA PAZ: a saber, planeamiento, preparación, iniciación o realización de una guerra de agresión, o de una guerra en violación de tratados internacionales, acuerdos o garantías, o participación en un plan común o en una conspiración destinada al logro de cualquiera de las anteriores". Charter of the International Military Tribunal Nuremberg Trial Proceedings Vol. 1, disponible en: <http://avalon.law.yale.edu/imt/imtconst.asp>.

⁴ "CRÍMENES DE GUERRA: a saber, violaciones de las leyes o costumbres de la guerra. Dentro de dichas violaciones se incluyen, pero no se limitan a: asesinato, maltrato o deportación para trabajo esclavo o para cualquier otro propósito, de población civil de o en un territorio ocupado, asesinato o maltrato de prisioneros de guerra o personas en el mar, asesinato de rehenes, saqueo de propiedad pública o privada, destrucción sin causa de ciudades, pueblos o aldeas, o devastación no justificada por necesidad militar". "Op. cit."

⁵ "CRÍMENES CONTRA LA HUMANIDAD: a saber, asesinato, exterminio, esclavización, deportación y otros actos inhumanos cometidos contra cualquier población civil, antes o durante la guerra; o persecución por motivos políticos, raciales o religiosos en ejecución o en conexión con cualquier crimen previsto dentro de la jurisdicción del Tribunal, sea o no en violación de leyes locales del país donde fueron perpetrados". "Op. cit."

violencia no era obligatorio⁶ y que Alemania se había visto compelida a usar la fuerza para deshacerse de ese yugo que se le había impuesto⁷. El Tribunal consideró que:

“Además de todos los discursos, seguridades y tratados, Alemania había firmado el Pacto Briand-Kellog, por el cual no sólo se proscribía las guerras de agresión entre las naciones, sino que se abandonaba la guerra como instrumento de política gubernamental y se la reemplazaba por la conciliación y el arbitraje. Una de sus disposiciones de mayor importancia y más vasto alcance era la que autorizaba implícitamente a las demás naciones del mundo a tomar las medidas que estimasen adecuadas o necesarias para castigar al trasgresor. En suma, se colocaba al agresor fuera de la Sociedad de las Naciones. En cambio, el Pacto Briand-Kellog no trató de prohibir ni limitar el derecho de legítima defensa, sino que está implícito, tanto en su letra como en su espíritu, que quien viole el tratado está sujeto a medidas disciplinarias por parte de los demás signatarios, y que quien inicie una guerra de agresión pierde el derecho a invocar la legítima defensa contra quienes procuran hacer efectivo el tratado. Ello era simplemente la formulación en el derecho internacional de un principio de larga data en el derecho penal: “...no puede haber legítima defensa contra la legítima defensa”⁸”.

El 31 de mayo de 1939 Alemania y Dinamarca firmaron un Tratado de No Agresión. Sin embargo, el 9 de abril de 1940, Alemania invadió Dinamarca. El Tribunal rechazó el intento de la defensa de justificar las acciones de Alemania sobre la base de la “necesidad militar”:

“No puede, ni se ha dado, justificación alguna de la invasión de Dinamarca, fuera de la seudojustificación de la necesidad militar. Los daneses habían mantenido su neutralidad y no habían causado ofensa alguna a Alemania. El país estaba indefenso y la resistencia no tenía esperanza alguna, como indicó la gallarda pero fútil resistencia de la Guardia del Palacio. Pero, como examinaremos a continuación, la necesidad militar jamás puede servir de excusa a un agresor como defensa para invadir los derechos de un neutral.”⁹”

El 2 de septiembre de 1939, luego del inicio de las hostilidades en Polonia, el gobierno de Alemania envió un mensaje al de Noruega por el que afirmó que no perjudicaría la integridad y la inviolabilidad de su territorio; que esperaba que el gobierno noruego observara su neutralidad hacia Alemania; que no toleraría ninguna violación de la neutralidad noruega por parte de un tercer Estado y que si el gobierno de Noruega decidía violar la neutralidad, el gobierno alemán se vería obligado a proteger los intereses del Reich¹⁰. El 9 de abril de 1940 Alemania invadió Noruega.

⁶ “Trials of War Criminals before de Nuremberg Military Tribunals”, United States Government Printing Office, 1948, vol. XI, pág. 324. Citado en: “Examen histórico de la evolución en materia de agresión”, Naciones Unidas, Nueva York, 2003, pág. 115.

⁷ “Op. cit.”, pág. 116.

⁸ “Op. cit.”, pág. 116.

⁹ “Op. cit.”, pág. 125.

¹⁰ “El Gobierno del Reich Alemán tiene la determinación, en vista de las relaciones amistosas que existen entre Noruega y Alemania, de no perjudicar bajo ninguna circunstancia la inviolabilidad e integridad de Noruega, y de respetar el territorio del Estado noruego. Al realizar esta declaración, el Gobierno del Reich naturalmente espera, de su parte, que Noruega observe una neutralidad inimpugnable hacia el Reich y no va a tolerar ninguna violación de la neutralidad noruega que pudiera realizar un tercero. Si la actitud del Real Gobierno Noruego difiere de ésta, de forma tal que dicha violación de la neutralidad por una tercera parte ocurre, el Gobierno del Reich entonces obviamente se vería obligado a resguardar los intereses del Reich de la forma en que la situación resultante imponga”. “Judgment of the International

La defensa argumentó que Alemania se había visto compelida a invadir Noruega para evitar una eventual invasión aliada y que su acción era, por lo tanto, preventiva. El Tribunal recordó que una acción precautoria en territorio extranjero está justificada sólo cuando se dan las condiciones de la fórmula de Webster¹¹. Para el Tribunal, cuando los alemanes planearon la invasión de Noruega no tenían en mente realizarla para repeler una invasión inminente de los aliados, sino para evitar una futura ocupación de tal territorio¹²:

*“La defensa insiste en que la invasión de Noruega estaba justificada por los planes de Francia y el Reino Unido de desembarcar fuerzas expedicionarias en dicho país, violando la neutralidad de Noruega, y que, por consiguiente, Alemania había actuado en legítima defensa. Podremos repetir la afirmación de que, habiendo iniciado guerras de agresión, que determinaron que Inglaterra y Francia acudiesen en ayuda de los polacos, Alemania había perdido el derecho de alegar la legítima defensa, pero hay otros hechos convincentes que hacen que no se pueda emplear esa defensa.”*¹³

Por todo ello, el Tribunal negó que tanto la invasión de Dinamarca como la de Noruega tuvieran carácter defensivo, afirmando que se había tratado de una guerra de agresión¹⁴. El Tribunal también rechazó la posibilidad de que la invasión de Austria fuera de carácter defensivo, señalando que la defensa no había alegado que:

*“esa acción surgió porque existiese algún temor de agresión por parte de ese Estado, ni que éste había proyectado o se había propuesto sumarse a algún otro Estado en alguna acción agresiva contra Alemania.”*¹⁵

La misma perspectiva se aplicó a la invasión de Grecia:

“La excusa de Alemania para el ataque a Grecia es que Inglaterra había desembarcado algunos elementos de tropas para ayudar a la defensa de Grecia contra Italia y que, por razones de legítima defensa, Alemania se vio compelida a intervenir, pero un agresor no puede desencadenar los perros de la guerra para luego alegar legítima defensa (...) La

Military Tribunal for the Trial of German Major War Criminals”, 30th September and 1st October, 1946., disponible en:

http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/judcont.asp.

¹¹ “La defensa que se ha hecho aquí es que Alemania fue forzada a atacar a Noruega para prevenir una invasión aliada, y que su acción fue entonces preventiva. Debemos recordar que la acción preventiva en un territorio extranjero solamente está justificada en el caso de una “necesidad inmediata e irresistible de legítima defensa, no dejando alternativa de medios ni tiempo de deliberación”. (The Caroline Case, Moore’s Digest of International Law, II, 412)”. “Op. cit.”. La doctrina del “Caroline” es desarrollada más adelante en este trabajo.

¹² “(...) está claro que cuando se estaban haciendo los planes para el ataque a Noruega, no se hacían con el propósito de prevenir un inminente desembarco aliado, sino que, como máximo, podrían prevenir una ocupación aliada en el futuro”. “Op. cit.”.

¹³ “Trials of War Criminals before de Nuremberg Military Tribunals”, United States Government Printing Office, 1948, vol. XI, pág. 334. Citado en “Examen histórico de la evolución en materia de agresión”, Naciones Unidas, Nueva York, 2003.

¹⁴ “A la luz de la toda la evidencia disponible, es imposible aceptar la posición de que las invasiones de Dinamarca y Noruega fueron defensivas, y en la opinión del Tribunal, fueron actos de guerra de agresión”. “Judgment of the International Military Tribunal for the Trial of German Major War Criminals”, 30th September and 1st October, 1946.

¹⁵ “Trials of War Criminals before de Nuremberg Military Tribunals”, United States Government Printing Office, 1948, vol. XI, pág. 329.

primera agresión estigmatiza a todos los demás actos, tanto en lo tocante a hacer la guerra como en lo tocante a extenderla a otros países."¹⁶

El Tribunal consideró que iniciar una guerra es el crimen internacional más grave¹⁷:

*"No es preciso que intentemos dar una definición que comprenda todo lo que debe comprender y excluya todo lo que tenga que excluir. Es suficiente decir que la guerra es el ejercicio de la violencia por parte de un Estado o un cuerpo políticamente organizado contra otro. En otras palabras, es la ejecución de una orientación política por medio de la violencia. Las guerras son competencias por la fuerza entre unidades políticas, pero tanto la política que produce la iniciación de las guerras como la realización de éstas es obra de personas individuales. Lo que hemos dicho hasta ahora se aplica igualmente a las guerras justas y a las injustas, tanto a la iniciación de una guerra agresiva y, por consiguiente, criminal, como a la realización de una guerra defensiva, y consiguientemente legítima, contra una agresión criminal. El punto que ponemos de relieve es la ejecución de una política nacional predeterminada"*¹⁸

*"Análogamente, la invasión de un Estado por otro es la ejecución de la política nacional del Estado invasor por la fuerza aún cuando el Estado invadido, por temor o por un sentido de la futilidad de la resistencia ante una fuerza superior, adopte una política de no resistencia y de tal modo evite la existencia de combates reales"*¹⁹.

El Tribunal indicó que el carácter lícito o ilícito de una guerra depende de los factores que determinaron su iniciación:

*"La iniciación de una guerra o una invasión es una operación unilateral. Cuando se declara formalmente la guerra o se dispara el primer tiro ha terminado la iniciación de la guerra y desde entonces se está llevando a cabo la guerra entre los dos adversarios. Si una guerra es lícita, o bien agresiva, y por consiguiente ilícita con arreglo al derecho internacional, es algo que se determina, y sólo puede determinarse, a partir de una consideración de los factores que intervinieron en su iniciación. La licitud o ilicitud de una guerra debe hallarse en la intención y el propósito para los cuales se planifica, se prepara, se inicia y se lleva a cabo"*²⁰.

El Tribunal también estableció que un Estado puede utilizar la fuerza armada para defenderse de una agresión y puede armarse para defenderse mientras no tenga una intención o un propósito agresivos:

"Además, no debemos confundir objetivos idealistas con las realidades. El mundo no ha llegado todavía a un estado de civilización tal que pueda prescindir de las flotas, los ejércitos y las fuerzas aéreas, ni ha llegado a un punto en el que pueda con seguridad proscribir la guerra en cualesquiera circunstancias y situaciones. En la medida en que no puede considerarse que toda guerra haya sido proscrita, las fuerzas armadas son instrumentos de Estado lícitos, que tienen funciones internacionalmente legítimas. Una guerra ilícita de agresión entraña necesariamente una guerra lícita de defensa contra la

¹⁶ "Op. cit.", pág. 329.

¹⁷ "Judgment of the International Military Tribunal for the Trial of German Major War Criminals", 30th September and 1st October, 1946.

¹⁸ Trials of War Criminals before de Nuremberg Military Tribunals, United States Government Printing Office, 1948, vol. XI, pág. 485.

¹⁹ "Op. cit.", pág. 485.

²⁰ "Op. cit.", pág. 486.

agresión. No hay ningún criterio general de arreglo al derecho internacional común para determinar el grado en que una nación puede armarse y prepararse para la guerra. Mientras no haya intención agresiva, no es intrínsecamente malo que una nación se haga fuerte militarmente²¹."

Tribunal Militar de Tokio – 1945

El Tribunal Militar Internacional para el Extremo Oriente fue establecido en cumplimiento de las declaraciones de El Cairo del 1 de diciembre de 1943, de Potsdam del 26 de julio de 1945, del instrumento de rendición del 2 de septiembre de 1945 y de la Conferencia de Moscú del 26 de diciembre de 1945, con el objetivo de juzgar a los criminales de guerra del Lejano Oriente. Los crímenes bajo la jurisdicción del Tribunal eran los crímenes contra la paz, de guerra y contra la humanidad²².

El Tribunal recordó -tal como lo había establecido el Tribunal de Nuremberg-, que la Carta que lo había establecido no era el reflejo de un ejercicio de poder de las potencias victoriosas en la guerra, sino del derecho internacional existente al momento de su creación²³. Haciendo referencia al Pacto Briand-Kellog, recordó que las naciones que lo habían firmado o que habían adherido renunciaban y condenaban incondicionalmente el recurso a la guerra como un instrumento de su política. Tal renuncia implicaba que toda guerra llevada adelante como instrumento de la política nacional era, de acuerdo con el derecho internacional, ilegal²⁴.

En 1931, Japón conquistó Manchuria y Jehol; para 1934, sus fuerzas habían comenzado a infiltrarse en China septentrional estableciendo guarniciones y gobiernos títeres al servicio de sus propósitos. A partir de 1937, la guerra de agresión contra China tomó una gran escala, dominando y ocupando gran parte del país, explotando la economía y los recursos naturales chinos para alimentar sus necesidades militares y civiles²⁵.

El 4 de marzo de 1932, la Asamblea de la Sociedad de las Naciones instó a las partes a cesar en las hostilidades y decidió el envío de una Comisión a Manchuria que presentó un informe al Consejo el 1 de octubre de 1932: en él afirmaba que sin haber hecho una declaración de guerra, las tropas de Japón habían ocupado gran parte del territorio que correspondía a China y que, como consecuencia de ese acto, este territorio había declarado su independencia. La Comisión señaló que las operaciones militares

²¹ "Op. cit.", págs. 487 y 488.

²² Con el mismo alcance que el Tribunal de Nuremberg.

²³ "La Carta no es un ejercicio arbitrario del poder por parte de las naciones victoriosas sino que es la expresión del derecho internacional existente al momento de su creación (...)". International Military Tribunal for the Far East, Judgment, pág. 25. Disponible en:

<http://www.ibiblio.org/hyperwar/PTO/IMTFE/index.html#index>.

²⁴ "Las naciones que firmaron el pacto o adhirieron a él condenaron incondicionalmente el recurso a la guerra en el futuro como un instrumento de política y expresamente renunciaron a él. Después de la firma del pacto, cualquier nación que recurriera a la guerra como un instrumento de política nacional violaría el pacto. En la opinión del Tribunal, la solemne renuncia a la guerra como un instrumento de política nacional necesariamente supone, como presupuesto, que dicha guerra es ilegal en el derecho internacional (...)". "Op. cit.", pág. 25.

²⁵ "Op. cit.", pág. 1139.

japonesas no podían ser consideradas como medidas de legítima defensa pero no excluyó la hipótesis de que, al momento de llevarlas adelante, los oficiales japoneses creyeran efectivamente que así lo hacían²⁶. El 24 de febrero de 1933 la Asamblea de la Sociedad de las Naciones condenó a Japón como el agresor.

El Tribunal Militar de Tokio rechazó el argumento de la defensa de que las acciones del Japón en el Pacífico constituían actos justificados de legítima defensa en respuesta a medidas económicas adoptadas por las potencias occidentales para restringir la economía japonesa, y que el Japón no había tenido otra forma de preservar el bienestar y la prosperidad de sus nacionales que yendo a la guerra. Para el Tribunal, los sucesivos embargos que se impusieron a la exportación de materiales al Japón habían sido decididos a medida que iba resultando cada vez más claro que ese país había decidido atacar a los territorios e intereses de esas potencias, en un intento de inducirlo a apartarse de su política agresiva²⁷.

El Tribunal también declaró que los ataques lanzados por Japón el 7 de diciembre de 1941 contra los Estados Unidos constituían una guerra de agresión, porque no habían sido provocados, sino que habían estado motivados por el deseo de apoderarse de las posesiones de los Estados Unidos²⁸.

La Carta de las Naciones Unidas - 1945

“Las Naciones Unidas funcionan más por persuasión que por coerción”.

Quincy Wright²⁹

Hasta el año 1945 no puede afirmarse la existencia de una norma o costumbre internacional que prohibiera efectivamente el uso unilateral de la fuerza³⁰: la Carta de las Naciones constituyó un intento de acordar no sólo los criterios de la guerra justa³¹, sino también de un mecanismo para el uso legítimo y justificado moralmente de la fuerza.

La Carta recuperó ciertos elementos tanto de la doctrina clásica como de la experiencia del período entre las dos grandes guerras mundiales: de la primera, el derecho a la autopreservación; la aceptación de la existencia de intereses competitivos no negociables entre los Estados y que el uso de la fuerza armada es necesario en ciertas

²⁶ Kuhn, Arthur: “The Lytton Report on the Manchurian Crisis”, AJIL, Vol. 27, Num. 1, 1933, pág. 98.

²⁷ Trials of War Criminals before de Nuremberg Military Tribunals, United States Government Printing Office, 1948, vol. XI, págs. 990 a 992.

²⁸ Trials of War Criminals before de Nuremberg Military Tribunals, United States Government Printing Office, 1948, vol. XI, pág. 485, pág. 994.

²⁹ Wright, Quincy: “The Prevention of Aggression”, AJIL, Vol. 50, Num. 3, 1956, pág. 514.

³⁰ Reisman, Michael: “Coercion and Self-Determination: Construing Charter Article 2(4)”, AJIL, Vol. 78, Num. 3, 1984.

³¹ Skidelsky, Lord: “The Return of War, the Just War Tradition and the Reform of the United Nations”, CGS, 20 May 2004; Karoubi, Mohammad Taghi: “Just or unjust war?. International law and unilateral use of armed force by States at the turn of the 20th century”, Ashgate, 2004, pág. 133.

circunstancias³²; del segundo la conveniencia de establecer un Consejo integrado por las grandes potencias que evitara el enfrentamiento armado entre los grandes países, porque el conflicto podía extenderse a escala global.

Al combinar ambos paradigmas con la experiencia recogida de los tribunales militares de 1945, la Carta procuró establecer un mecanismo internacional eficaz de regulación del uso de la fuerza, basado en un paradigma construido sobre la soberanía estatal, la intangibilidad del régimen político interno, la prohibición del uso de la fuerza excepto para repeler una agresión armada y un sistema de prevención y sanción de la agresión: las normas que estableció fueron antes un recurso para evitar el conflicto global que una restricción a su uso por cada uno de los Estados³³.

El funcionamiento eficaz del sistema requería el acuerdo entre los cinco miembros permanentes, a los que se asignó un poder de veto de las decisiones cruciales: el sistema no podía ser utilizado contra uno de ellos o sus aliados, aún cuando los otros cuatro estuvieran de acuerdo³⁴, lo que limitó las posibilidades de construir una sociedad global pacífica regulada por normas universalmente aplicadas en materia del uso de la fuerza: la disparidad militar era reconocida como la base de la disparidad jurídica³⁵. La razón última de este arreglo institucional fue evitar el enfrentamiento entre fuerzas armadas convencionales de Estados Nacionales y que las grandes potencias se unieran a tiempo para impedir el desarrollo de regímenes agresivos como la Alemania nazi y el militarismo japonés³⁶. Los conflictos armados que se desarrollaron a partir de 1945 tuvieron rara vez esas características³⁷: la mayoría fueron intervenciones militares para defender o restaurar un régimen político; acciones de grupos irregulares con apoyo estatal para derrocar gobiernos; procesos de independencia de situaciones coloniales; guerras civiles y enfrentamientos entre Estados y grupos terroristas o regímenes hostiles al orden internacional.

³² «Los autores de la Carta de las Naciones Unidas reconocieron que la fuerza podía ser necesaria para “prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz”. La fuerza militar, utilizada legítima y debidamente, es un componente esencial de cualquier sistema viable de seguridad colectiva, ya sea que la definamos en el sentido estricto tradicional o en forma más lata, como preferiríamos». Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio: “Informe”, Doc. A/59/565, párr. 183.

³³ Schachter, Oscar: “United Nations Law in the Gulf Conflict”, AJIL, Vol. 85, Num. 3 (Jul., 1991).

³⁴ Walzer lo llama el “paradigma legalista”: Walzer, Michael: “Just and Unjust Wars”, Basic Books, Third Edition, 1977, pág. 61. Véase también: Luban, David J.: “Preventive war”, Georgetown University Law Center 2003 Working Paper Series, August 2003.

³⁵ Simpson, Gerry: “Great Powers and Outlaw States”, Cambridge University Press, 2004.

³⁶ “Cuando la Segunda Guerra Mundial estaba llegando a su fin, las mayores potencias aliadas crearon las Naciones Unidas con la noble ambición de establecer una organización global internacional para manejar el conflicto internacional. La Sociedad de Naciones había fracasado en esta tarea, pero la nueva organización -se creía- sería diferente. Y entonces, en la primavera de 1945, los delegados de 49 Estados se reunieron en San Francisco para redactar el proyecto de la Carta de las Naciones Unidas. En la Carta, los delegados prometieron “salvar a las generaciones sucesivas del azote de la guerra, que dos veces en [su] vida [había] traído un pesar inenarrable a la humanidad”. Arend, Anthony C.: “International Law and the Recourse to Force: A Shift in Paradigms”, StanfordJIL, Fall 1990.

³⁷ Gray, Christine: “International Law and the Use of Force”, Oxford University Press, 2002, pág. 6.

La Carta de las Naciones Unidas tuvo como piedra angular la prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza³⁸ en las relaciones internacionales a través del 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 vinieron a reafirmar el carácter fundamental del artículo 2.4. Así, el 24 de octubre de 1970 adoptó la resolución 2625 (XXV) por la que señaló 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, afirmó que la agresión constituía un crimen contra la paz y generaba responsabilidad internacional³⁹. En 1987, la Asamblea aprobó la resolución 42/22, que 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”⁴⁰.

El alcance de la prohibición del artículo 2.4 también ha sido objeto de una viva polémica⁴¹ entre una interpretación que la considera absoluta y otra que estima que no restringe el derecho de enfrentar una amenaza de uso de la fuerza⁴², que debe ser analizado de manera compatible o integrada con los propósitos y principios de la Carta⁴³. Así, ciertos países han sostenido que el artículo 2.4 autorizaría implícitamente el uso de la fuerza contra un país cuando no esté dirigido contra su integridad territorial o independencia política ni sea contrario a los propósitos de la Carta⁴⁴, pero otros han

³⁸ Reisman, Michael: “Coercion and Self-Determination: Construing Charter Article 2(4)”, AJIL, Vol. 78, Num. 3, 1984. En opinión de Barboza, este artículo vino a llenar los vacíos existentes hasta entonces en el derecho internacional público, puesto que se refirió al uso de la fuerza y no a la guerra y además incluyó a la amenaza dentro de la prohibición. Barboza, Julio: “Derecho Internacional Público”, Zavalía, Buenos Aires, 1999, pág. 241.

³⁹ A/Res/3314 (XXIX).

⁴⁰ A/Res/42/22, artículo I.2, 18 de noviembre de 1987.

⁴¹ Una polémica más radical sobre si en realidad no está derogado por la práctica de los Estados se relata más adelante en este trabajo.

⁴² Bowett, Derek: “Self-Defence in international law”, Manchester University Press, 1958, pág. 191.

⁴³ Reisman, Michael: “Coercion and Self-Determination: Construing Charter Article 2(4)”, AJIL, Vol. 78, Num. 3, Jul. 1984.

⁴⁴ Interpretar que el artículo 2.4 prohibiría el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de los Estados sólo cuando es también inconsistente con los propósitos de las Naciones Unidas sugeriría que la guerra podría justificarse como medio para proteger los derechos humanos o el principio de autodeterminación de los pueblos. Henkin, Louis: “How Nations Behave. Law and Foreign Policy”, Second Edition. Council on Foreign Relations by Columbia University Press, New York 1979. Para Henkin, el artículo 2.4 tiene una ambigüedad inicial porque no define si la prohibición del uso de la fuerza está dirigida contra la integridad territorial de un Estado, entendida como privar a ese Estado de un territorio, o si también prohíbe la fuerza que viola los límites de ese Estado, aunque sea temporariamente, sin importar con qué propósito. Cuando el artículo habla de la independencia política: ¿se trata de no permitir que un Estado sea anexado o convertido en una marioneta política de otro o también prohíbe que se utilice la fuerza como coerción para obligar a un Estado a adoptar una política particular o una decisión específica?. ¿En qué

defendido que prohíbe el uso de la fuerza en todos casos, con la sola excepción del artículo 51.

La controversia tuvo un impacto directo sobre la legalidad de las intervenciones armadas para el auxilio a las sociedades víctimas de crímenes contra la Humanidad, la violación sistemática de los derechos humanos y la anulación o restricción de las libertades públicas así como para enfrentar las amenazas globales como el terrorismo, las redes delictivas y la obtención ilegal de armas de destrucción en masa. El paradigma de la Carta proscribió, en principio, estas intervenciones si no contaban con la autorización del Consejo de Seguridad.

El Consejo de Seguridad podía determinar la existencia tanto de una amenaza, de un “quebrantamiento” de la paz y la seguridad internacionales⁴⁵ o un acto de agresión⁴⁶ y, una vez dotado de los medios militares para ejecutar sus decisiones⁴⁷ (que podrían extenderse a los países no miembros de la organización⁴⁸), establecer en cada caso el uso de fuerza adecuado para mantener la paz y la seguridad internacionales⁴⁹. Paralelamente, el art. 51⁵⁰ reconocía el derecho “inmanente” y preexistente a la Carta de la legítima

circunstancias este uso o amenaza del uso de la fuerza se considerará inconsistente con los propósitos de las Naciones Unidas?. Su respuesta es que se han presentado diversos casos: 1). La intervención humanitaria; 2). La intervención en apoyo de la autodeterminación; 3). La intervención en favor del socialismo (la doctrina Brzhenev); 4) la intervención para la democracia (doctrina Reagan). Henkin, Louis: « Use of force : Law and US Policy », en Henkin: “Right vs. Might. International law and the use of force”, Council on Foreign Relations Press, 1991, pág. 50 y ss. La representante de los Estados Unidos -Jeane Kirkpatrick- en ocasión de la intervención americana en Grenada, sostuvo ante el Consejo de Seguridad que la frase del artículo 2.4 “o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”, provee una amplia justificación del uso de la fuerza, tendiente a hacer respetar otros valores reconocidos en la Carta, tales como la libertad, la democracia y la paz. Esta cuestión es también analizada más adelante.

⁴⁵ Una fórmula lo suficiente ambigua como para otorgar una carta blanca de intervención al Consejo ante cualquier situación sobre la que existiera consenso entre los miembros permanentes, porque la palabra “amenaza” - que implica una respuesta anticipada - no estaba definida en el texto.

⁴⁶ “Desde una perspectiva convencional, los Artículos 2(4) y 51 de la Carta, junto con el Capítulo VII entero (Artículos 39-51), dividen el universo de la fuerza en tres partes: la fuerza autorizada por el Consejo de Seguridad bajo el Capítulo VII como medio de terminar una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz, o acto de agresión; la fuerza empleada en legítima defensa contra un ataque armado; y la agresión”. Farer, Tom: “The Prospect for International Law and Order in the Wake of Iraq”, AJIL, Vol. 97, Num. 3, 2003.

⁴⁷ En el orden de la Carta, el principio de legítima defensa ocupa un lugar central, porque marca los límites entre el uso legal e ilegal de la fuerza por Estados o grupos de Estados. Empero, en un conflicto mayor, en el cual los miembros permanentes tienen opiniones opuestas, el orden pretendido por la Carta de las Naciones Unidas es inoperante: Schwarzenberger, Georg: “The fundamental principles of international law”, RCADI, Volume 87 (1955-I), pp. 191-385.

⁴⁸ Schwarzenberger, Georg: “The fundamental principles of international law”, RCADI, Volume 87 (1955-I), pp. 191-385.

⁴⁹ House of Commons, Fourth Report, Select Committee on Foreign Affairs, Session 1999-2000.

⁵⁰ Art. 51: «Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales».

defensa en caso de “ataque armado”, una fórmula cuya indefinición también suscitó, como veremos, posteriores controversias⁵¹.

De esta manera, el Consejo se convirtió en el único cuerpo capaz de proporcionar una base jurídica para el uso de la fuerza en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales⁵², más allá del derecho de autopreservación reconocido por la legítima defensa. Los Estados, individualmente, no podían arrogarse el derecho de mantener la paz y la seguridad internacionales a su arbitrio o decisión⁵³, pero el Consejo de Seguridad podía solicitar o autorizar a algunos de sus miembros a hacerlo en su lugar. Cada Estado miembro, naturalmente, evaluaría esa subrogación tanto desde el punto de vista jurídico como de los costos y beneficios de la intervención⁵⁴.

La Carta de las Naciones Unidas no es la única fuente de legitimidad⁵⁵ internacional, ni su autorización es una condición *sine qua non* para considerar legítimo un uso de la fuerza⁵⁶, porque existen otras fuentes convencionales y consuetudinarias que la regulan que la Carta no derogó. A *contrario sensu*, no condenar un hecho en las Naciones Unidas no significa aceptar su legalidad⁵⁷: la buena fe debe regir el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados⁵⁸. Si una decisión del Consejo de Seguridad es adoptada sobre la base del capítulo VII, tiene un carácter coercitivo, imponiéndose al Estado contra el cual va dirigida; el Consejo de Seguridad tiene una jurisdicción compulsiva en estos casos, que se aplica a todos los Estados con o sin su consentimiento⁵⁹: toda violación a estas decisiones constituye una infracción internacional⁶⁰, aunque un

⁵¹ La expresión “ataque armado” tampoco fue definida en la Carta, como tampoco el momento en que se consuma para dar lugar a la legítima defensa. La cuestión es analizada en el próximo capítulo.

⁵² House of Commons: “Tenth Report: Foreign Policy Aspects of the War against Terrorism (HC 405)”. FAC, July 31, 2003.

⁵³ Wright, Quincy: “The Prevention of Aggression”, AJIL, Vol. 50, Num. 3, 1956, pág. 515.

⁵⁴ Wright, Quincy, “op.cit.”, pág. 515.

⁵⁵ Kagan, Robert: “La crisis de legitimidad de Estados Unidos”, Foreign Affairs En Español, Abril-Junio 2004.

⁵⁶ Slocombe, Walter: “Force, Pre-emption and Legitimacy”, Survival, Vol. 45, Num. 1, Spring 2003, pp. 117-130.

⁵⁷ Gray, Christine: “International Law and the Use of Force”, Oxford University Press, 2002, pág. 20. La cuestión es desarrollada más adelante.

⁵⁸ “La obligación expresada en el Artículo VI del Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares incluye su cumplimiento de acuerdo con el principio básico de la buena fe. Este principio básico está expresado en el Artículo 2, párrafo 2, de la Carta. Fue reflejado en la Declaración de Relaciones de Amistad entre los Estados (Resolución 2625(XXV) del 24 de octubre de 1970) y en el Acta Final de la Conferencia de Helsinki del 1 de Agosto de 1975. También está plasmado en el Artículo 26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados del 23 de mayo de 1969, de acuerdo con la cual ‘todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.’

Tampoco la Corte omitió llamar la atención sobre él, como se observa a continuación:

‘Uno de los principios básicos que regulan la creación y el funcionamiento de las obligaciones jurídicas, cualquiera que sea su fuente, es el principio de la buena fe. La confianza es inherente a la cooperación internacional, en particular en una era en la que esta cooperación en numerosos campos se está volviendo cada vez más esencial’.

ICJ, “Nuclear Weapons, Op. Cons.”, para. 102.

⁵⁹ “La autoridad del Consejo se aplica a todos los Estados, sin importar si lo ‘consienten’ o si participan en sus procedimientos. En este sentido, el Consejo tiene una jurisdicción obligatoria”. Schachter, Oscar: “The Right of States to Use Armed Force”, Michigan Law Review, Vol. 82, Num. 5/6, Festschrift in Honor of Eric Stein (Apr. - May, 1984), pág.1621.

⁶⁰ Nguyen-Rouault, Florence: “L’intervention armée en Irak et son occupation au regard du droit international », RGDIP, 2003-4.

Estado no puede obligar unilateralmente a otro por la fuerza a cumplir con una orden del Consejo dictada en el marco del capítulo VII.

Las debilidades del sistema de seguridad colectiva

Diversas razones conspiraron contra el efectivo funcionamiento del sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta:

- a). el derecho a veto de los miembros permanentes: el funcionamiento -y la confiabilidad- del mecanismo quedaron a su arbitrio, poniendo en cuestión no sólo el principio de igualdad soberana que se reconocía en la Carta, sino abriendo la puerta para que pudieran volver a repetirse los crímenes cometidos durante la Segunda Guerra Mundial, si los miembros permanentes no lograban llegar a un consenso⁶¹. Al dividirse el mundo en bloques antagónicos viviendo bajo el equilibrio del terror de las armas nucleares, el veto se convirtió en un recurso al que apelaban las superpotencias para asegurarse que sus intereses esenciales y las medidas a las que recurrían para defenderlos -incluyendo el uso de la fuerza armada- no iban a ser afectados.
- b). El sistema previsto para que el Consejo dispusiera de fuerzas militares suficientes para hacer cumplir sus decisiones nunca fue creado⁶².
- c). La Carta no otorgó a las decisiones de la Asamblea una autoridad legal formal -aunque pudieran tener un impacto importante en el terreno político⁶³-, excepto en el caso, inhabitual, en que adoptara una decisión por parálisis del Consejo, a través de un mecanismo conocido con el nombre de “*Unión Pro Paz*” (A/Res/377), que se analiza a continuación.

Todo ello convirtió a las Naciones Unidas en una tribuna política antes que en un efectivo mecanismo de seguridad colectiva⁶⁴, excepto en el caso de que existiera un

⁶¹ “Como expuso el Profesor Greenwood, ‘una interpretación del derecho internacional que prohibiera la intervención para prevenir algo tan terrible como el Holocausto -a menos que algún miembro permanente fuera persuadido de levantar su veto- sería contraria a los principios sobre los cuales se funda el derecho internacional moderno; además, echaría por tierra los desarrollos de los últimos cincuenta años’”. House of Commons, Fourth Report, Select Committee on Foreign Affairs, Session 1999-2000.

⁶² El artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas establece que en caso de que las medidas del artículo 41 [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] sean inadecuadas, el Consejo podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales [demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres]. Para ello el artículo 43 establece que los Estados se comprometen, convenio mediante, a poner a disposición del Consejo de Seguridad las fuerzas armadas y la ayuda necesaria. Hasta el día de la fecha ningún acuerdo ha sido firmado, por lo que la Organización carece de un brazo armado propio.

⁶³ Schachter, Oscar: “The Right of States to Use Armed Force”, Michigan Law Review, Vol. 82, N°5/6, Festschrift in Honor of Eric Stein (Apr. -May, 1984), pág.1622.

⁶⁴ “Cada uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad tiene un poder de veto en el proceso de toma de decisiones del Consejo con respecto a acciones coercitivas. Por lo tanto, si un miembro permanente del Consejo comete un acto de agresión, puede vetar cualquier resolución para instituir una acción coercitiva contra él, incluso aunque todos los otros miembros del Consejo voten a favor de la resolución. Por lo tanto, incluso antes de que la tinta se secase en la Carta, estaba claro que ese documento no establecía un verdadero sistema de seguridad colectiva. Como máximo, la Carta establecía solamente una forma ‘modificada’ o ‘limitada’ de seguridad colectiva”. Arend, Anthony Clark: “International Law and the Recourse to Force: A Shift in Paradigms”, StanfordJIL, Fall 1990. La Argentina se opuso desde el primer momento a esta prerrogativa, como se verá más adelante.

consenso entre los miembros permanentes⁶⁵, lo que fue prácticamente imposible de lograr durante la Guerra Fría. A nivel regional, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca fue diseñado para legalizar la respuesta estadounidense en caso de una intervención del bloque comunista en los países de la región, pero no pudo cumplir, como se verá más adelante, un verdadero papel de garante de la seguridad regional previo a la eventual intervención del Consejo de Seguridad.

Un intento de perfeccionamiento del sistema: La Resolución Unión Pro-Paz

El debate sobre la Resolución Unión Pro-Paz tiene el interés de haber puesto en claro las limitaciones del sistema de las Naciones Unidas para asegurar la protección de todos sus miembros⁶⁶.

Hasta el año 1950, la única vez que el Consejo de Seguridad había podido actuar tal como se lo había concebido fue en el caso de la intervención en Corea. Sin embargo, esta acción sólo pudo concretarse debido a la yuxtaposición de circunstancias accidentales como la ausencia en las reuniones del Consejo de uno de los miembros permanentes (la URSS), la disponibilidad de tropas de los Estados Unidos en Japón y la presencia de una Comisión de la Asamblea en Corea⁶⁷.

Hasta ese momento, no se habían hecho efectivos los acuerdos o convenios especiales establecidos en el artículo 43 de la Carta por los que los miembros se comprometían a poner sus fuerzas armadas a disposición del Consejo. La parálisis del Consejo de Seguridad derivada de los vetos de sus miembros permanentes llevó a buscar medios alternativos para hacer frente a situaciones en las que la paz y la seguridad internacionales pudieran estar en peligro. Así fue como en 1950 la delegación de los Estados Unidos presentó un proyecto de resolución por el que proponía que si, por falta de unanimidad, el Consejo de Seguridad no podía cumplir con sus obligaciones de mantenimiento de la paz, se podría convocar un período extraordinario de sesiones de emergencia de la Asamblea General y que ese órgano podía hacer recomendaciones para la adopción de medidas colectivas, que podían incluir el uso de la fuerza.

Algunos representantes expresaron que de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, la responsabilidad primaria por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales recaía en el Consejo de Seguridad, pero que esa responsabilidad no era exclusiva⁶⁸, porque la Carta otorgaba a la Asamblea General el derecho de hacer

⁶⁵ Como fue el caso de Kuwait (1990), analizado en el Capítulo II de este trabajo.

⁶⁶ Jiménez de Aréchaga, Eduardo: "Derecho Constitucional de las Naciones Unidas", Madrid, Escuela de Funcionarios Internacionales, 1958, págs. 193 y ss.

⁶⁷ Yearbook of the United Nations, 1950, "Proposals for strengthening world peace", pág. 184, Published by Columbia University Press, New York in Co-operation with the United Nations.

⁶⁸ Así lo expuso, por ejemplo, el representante de Filipinas. En el mismo sentido se ha expresado la Comisión sobre Intervención y Soberanía, para quien el artículo 10 otorga una responsabilidad general a la Asamblea General de las Naciones Unidas con respecto a todo asunto que caiga bajo la autoridad de las Naciones Unidas y el artículo 11 autoriza un reenvío de responsabilidad a la Asamblea sobre temas relacionados con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El único límite es que el Consejo no esté tratando el asunto simultáneamente, para evitar controversias entre los órganos más importantes de las Naciones Unidas.

recomendaciones a los miembros sobre cualquier asunto dentro de los límites de la Carta, salvo en aquellos casos en los que el Consejo está ejerciendo sus funciones⁶⁹. Una vez que el Consejo de Seguridad cesaba en la consideración de la cuestión o estaba imposibilitado de tomar la acción necesaria, la Asamblea estaba autorizada a hacer recomendaciones para cumplir con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales⁷⁰. La expresión "responsabilidad primaria" del artículo 24 implicaba una responsabilidad secundaria que era reenviada a los Estados miembros; cuando el Consejo fallaba en ejercer esa responsabilidad en virtud de la falta de unanimidad de sus miembros permanentes, la autoridad era reenviada a los Estados miembros⁷¹.

Los representantes del bloque soviético expresaron que aceptar que la Asamblea General pudiera recomendar una acción para detener una agresión era una violación del artículo 11.2 que otorga tal prerrogativa al Consejo de Seguridad⁷² y que la palabra "acción" no significaba lo mismo para la Asamblea y para el Consejo, porque para éste último la acción podía tener una naturaleza coercitiva que le era exclusiva⁷³. El representante de Cuba respondió que la restricción del artículo 12 se aplicaba sólo en los casos en los que el Consejo de Seguridad está genuinamente ejerciendo sus funciones y su accionar no está paralizado por el abstencionismo o el veto⁷⁴. El representante de la URSS replicó que el Consejo de Seguridad cumplía con sus funciones aún cuando, por el veto de uno de los miembros, no llegara a determinar la existencia de un acto de agresión o de una amenaza a la paz; considerar que el Consejo sólo cumplía con sus funciones cuando decidía que se había producido una agresión era desconocer la disposición del artículo 27.2 que reconocía el derecho de veto de los miembros permanentes. Por lo tanto, continuó, si hay veto no hay decisión, pero esto no significaba incumplir con sus responsabilidades porque la función del Consejo no era necesariamente aceptar la decisión mayoritaria⁷⁵.

El representante del Reino Unido reconoció que la Carta no otorgaba a la Asamblea General el poder de decidir acciones coercitivas y que sólo podía hacer recomendaciones. Sin embargo, la experiencia había mostrado que las recomendaciones de la Asamblea acarreaban gran fuerza, de la misma manera que las recomendaciones del Consejo de Seguridad lo habían hecho sobre la cuestión de Corea en virtud del artículo 39

Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, "The responsibility to protect", IDRC, December 2001. Pág. 48.

⁶⁹ Yearbook of the United Nations, 1950, "Proposals for strengthening world peace", pág. 184, Published by Columbia University Press, New York in Co-operation with the United Nations.

⁷⁰ Yearbook, "op.cit.", pág. 184.

⁷¹ Yearbook, "op.cit.", pág. 184.

⁷² El Representante soviético invocó en su defensa el libro de Hans Kelsen "The Law of the United Nations", manifestando que ese autor había observado que el párrafo 2 del artículo 11 contenía restricciones adicionales a los poderes de la Asamblea General que no estaban incluidos en el artículo 10, y que esto tenía como resultado que la Asamblea estaba facultada para discutir estas cuestiones pero no podía hacer recomendaciones, aún en aquellos casos en que el asunto hubiera sido enviado a la Asamblea por el propio Consejo, no sólo si se trataba de una disputa o situación en el sentido del párrafo 1 del artículo 12, sino también si la cuestión fuera de naturaleza tal que hiciera necesaria una acción.

⁷³ Así lo había reconocido la propia Asamblea, al manifestar su falta de competencia cuando aprobó la resolución 181(II) instando al Consejo a tomar acciones en Palestina. Yearbook, "op.cit.", pág. 184.

⁷⁴ Yearbook, "op.cit.", pág. 191.

⁷⁵ Yearbook, "op.cit.", pág. 192.

de la Carta⁷⁶. Por lo tanto, si las recomendaciones de la Asamblea General implicaban una acción positiva de parte de un Estado miembro, era perfectamente legal para un Estado miembro ejercer los poderes de los que ya disponía bajo el derecho internacional, incluyendo el derecho de defenderse a sí mismo y de asistir a países amigos en caso de haber sido víctima de una agresión injustificada⁷⁷.

El representante de los Estados Unidos expresó que si bien entre los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas figuraba la adopción de medidas colectivas efectivas, en los últimos cinco años el Consejo de Seguridad se había mostrado incapaz de dar vitalidad a esas palabras. En opinión de su gobierno, la adopción de la resolución establecería un sistema que evitaría el surgimiento de una Tercera Guerra Mundial⁷⁸. Había que organizar la voluntad colectiva en contra de la agresión y, si el Consejo de Seguridad no lo hacía, la Asamblea debía hacerlo “invocando sus facultades residuales de recomendación”. Según su Representante, Sr. Dulles, la proposición establecía un procedimiento para observar las regiones de tirantez “a fin de que los agresores en potencia sepan con anticipación que toda agresión sería descubierta instantáneamente y calificada como tal”; si la Asamblea pudiera adoptar “unánimemente un programa que solamente teman los agresores”, sería “una tranquilidad para todos los que aman la paz”⁷⁹.

Francia manifestó que si el Consejo de Seguridad no podía cumplir con su rol, las Naciones Unidas no podían quedar paralizadas⁸⁰.

El 2 de noviembre de 1950, la Asamblea General adoptó tres resoluciones tituladas “Unidad de acción por la paz”⁸¹. La primera resolución⁸², estableció que si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad de los miembros permanentes, dejara de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, a pedido de siete de los miembros del Consejo o de la mayoría de los Estados miembros de las Naciones Unidas, podría ser convocada dentro de las 24 horas una Sesión Extraordinaria de Emergencia de la Asamblea General, con el objetivo de hacer recomendaciones para la adopción de medidas colectivas e incluso, en caso de quebrantamiento a la paz o acto de agresión, el uso de las fuerzas armadas destinadas a restaurar la paz y la seguridad internacionales. La resolución también estableció una comisión de observación para vigilar las zonas donde existan conflictos internacionales e informar sobre ellos; recomendó que los Estados miembros incorporaran en sus fuerzas

⁷⁶ Yearbook, “op.cit.”, pág. 187.

⁷⁷ Yearbook, “op.cit.”, pág. 187.

⁷⁸ Yearbook, “op.cit.”, pág. 190.

⁷⁹ Boletín de las Naciones Unidas, Vol. IX-1950, pág. 608. En el mismo sentido se expresó el representante de Canadá, Lester Pearson, quien sostuvo que la resolución constituía una advertencia para todo agresor en potencia de que no sólo estará en su contra la conciencia colectiva del mundo pacífico, sino que dicha conciencia será expresada por medio de fuerzas organizadas y equipadas internacionalmente para ejecutar las decisiones de las Naciones Unidas, decisiones que persiguen exclusivamente la defensa de la paz. Boletín de las Naciones Unidas, Vol. IX-1950, pág. 626.

⁸⁰ Yearbook of the United Nations, 1950, “Proposals for strengthening world peace”, pág. 191, Published by Columbia University Press, New York in Co-operation with the United Nations

⁸¹ El tema «United Action for Peace» fue incluido en la agenda de la quinta sesión de la Asamblea General a solicitud de la delegación de los Estados Unidos y analizado por la Primera Comisión.

⁸² 377 V (A). Adoptada por 52 Votos a favor, 5 en contra y 2 abstenciones.

armadas elementos instruidos, organizados y equipados para servir como unidades de las Naciones Unidas y estableció una Comisión de medidas colectivas para informar las medidas que pudieran adoptarse con el objeto de fortalecer la paz y la seguridad internacionales.

La segunda Resolución⁸³ recomendó al Consejo de Seguridad que proyectara medidas para la pronta aplicación de las disposiciones de la Carta relativas a poner fuerzas armadas a disposición del Consejo por parte de los Estados miembros y al efectivo funcionamiento del Comité de Estado mayor.

La tercera Resolución⁸⁴ recomendó que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad se reunieran y analizaran todos los problemas que pudieran amenazar la paz internacional con miras a solucionar sus diferencias fundamentales⁸⁵.

Desde la aprobación de esta Resolución han tenido lugar 10 períodos extraordinarios de sesiones de emergencia:

1. *Oriente Medio*, 1-10 de noviembre de 1956, convocada por el Consejo de Seguridad⁸⁶,
2. *Hungría*, 4-10 de noviembre de 1956, convocada por el Consejo de Seguridad,
3. *Oriente Medio*, 8-21 de agosto de 1958, convocada por el Consejo de Seguridad,
4. *Situación en la República del Congo*, 17-19 de septiembre de 1960, convocada por el Consejo de Seguridad,
5. *Oriente Medio*, 17-18 de junio de 1967, convocada por el Consejo de Seguridad,

⁸³ 377 V (B). Aprobada por 51 votos a favor, 5 en contra y 2 abstenciones.

⁸⁴ 377 V (C). Aprobada por 39 votos a favor, 5 en contra y 11 abstenciones.

⁸⁵ La Argentina expresó que sus dudas sobre la legalidad de algunas partes de la Primera Resolución no habían sido esclarecidas por las teorías expuestas y que, por lo tanto, se abstendría en la votación. El Representante argentino, Sr. José Carlos Vittone, dijo que nuestro país había defendido los poderes del órgano más representativo de las Naciones Unidas desde la conferencia de San Francisco: la Asamblea podía estudiar tan rápidamente como lo requirieran las circunstancias todo caso de amenaza o quebrantamiento de la paz o acto de agresión, a fin de restaurar dicha paz con miras a dirigir recomendaciones a los Estados miembros dentro de los límites establecidos por la Carta. Nuestro país también creía conveniente que, en el caso de que el Consejo de Seguridad se encontrara paralizado por el veto, la Asamblea estudiara el asunto e hiciera recomendaciones como las estipuladas en el capítulo IV de la Carta. Pero la sección C, aclaró, que constituía la parte medular y dinámica del proyecto de resolución, establecía acciones de las previstas en el capítulo VII, cuestión sobre la que habían surgido objeciones muy serias y duras. Vittone manifestó que "razones de carácter político" determinan el interés especial de los miembros permanentes ante toda agresión eventual o amenaza de agresión, pero que la ONU estaba erigida sobre el principio de igualdad soberana de todos sus miembros. También anunció que la Argentina se abstendría en la votación de la segunda resolución, en vistas de su último párrafo, y que daría su voto afirmativo al tercer proyecto de resolución. Para una historia de la gestación de la posición argentina, véase: Lanús, Juan Archibaldo: "De Chapultepec al Beagle", Emecé, 1989, pág. 82 y ss. Asimismo: Yearbook of the United Nations, 1950, "Proposals for strengthening world peace", pág. 192, Published by Columbia University Press, New York in Co-operation with the United Nations; Boletín de las Naciones Unidas, Vol. IX-1950, pág. 624.

⁸⁶ "El Consejo de Seguridad tuvo una reunión el 30 de octubre a pedido de Estados Unidos, que propuso un proyecto de resolución instando a Israel a retirar inmediatamente sus fuerzas armadas detrás de las líneas establecidas por el armisticio. No fue adoptada debido a los vetos británico y francés. Un proyecto de resolución similar, patrocinado por la Unión Soviética, también fue rechazado. El asunto fue entonces transferido a la Asamblea General, de acuerdo con el procedimiento previsto por la resolución 377(V) de la Asamblea del 3 de noviembre de 1950, titulada "Unión pro paz". Así, la primera sesión especial de emergencia de la Asamblea General convocada bajo esa resolución tuvo lugar el 1 de noviembre de 1956". UN: "Middle East - UNEF I - Background".

6. *Afganistán*, 10-14 de enero de 1980, convocada por el Consejo de Seguridad,
7. *Palestina*, 22-29 de julio de 1980; 26 de junio de 1982; 20-28 de julio de 1982; 16-19 de agosto de 1982; 24 de septiembre de 1982, convocada por Senegal,
8. *Namibia*, 13-14 de septiembre de 1981, convocada por Zimbabwe,
9. *Territorios Árabes ocupados*, 29 de enero-6 de febrero de 1982, convocada por el Consejo de Seguridad,
10. *Jerusalem Oriental ocupada y el resto del territorio palestino ocupado*, 24-25 de abril de 1997; 15 de julio de 1997; 13 de noviembre de 1997; 17 de marzo de 1998; 5, 8 y 9 de 1999; 18 y 20 de octubre de 2000; 20 de diciembre de 2001; 7 de mayo de 2002; 5 de agosto de 2002; 19 de septiembre de 2003; 20-21 de octubre de 2003; 3 de diciembre de 2003, convocadas por Qatar.

A pesar del optimismo que generó la aprobación de este procedimiento, el poder real no fue nunca transferido a la Asamblea General, debido a que, como hemos dicho, la Asamblea sólo podía hacer recomendaciones y no tomar decisiones; por otra parte, tampoco se concluyeron los acuerdos destinados a poner a disposición del Consejo fuerzas armadas y el Comité de Estado Mayor nunca fue creado. Sin embargo, la Resolución Unión Pro Paz constituyó un antecedente de la posterior autorización del Consejo a Estados y coaliciones de Estados para ejercer funciones coercitivas delegadas⁸⁷.

El sistema interamericano

En su artículo 52, la Carta afirma que ninguna de sus disposiciones se opone a la existencia de acuerdos regionales cuyo fin sea “entender en los asuntos relativos a la paz y la seguridad internacionales” siempre que dichos acuerdos sean compatibles con la Carta.

Uno de esos acuerdos regionales comenzó a diseñarse el 6 de marzo de 1945, cuando la Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y la paz aprobó en México uno de sus documentos más destacados: el Acta de Chapultepec⁸⁸. Por intermedio de este Acta, los Estados definieron a la agresión como toda invasión de tropas de un Estado contra el territorio de otro mediante el cruce de las fronteras establecidas y demarcadas por un tratado⁸⁹. Si ésta se producía o existían sospechas de que una agresión estaba siendo preparada por un Estado contra la integridad territorial o la independencia política de un país americano, los Estados la considerarían como una agresión contra

⁸⁷ Brownlie, Ian: “International Law and the use of force by states revisited”, *Chinese Journal of International Law*, 2002, Vol. 1, pág. 11. Para Consigli, la importancia de la resolución Pro Paz radica en que dio nacimiento a las operaciones de mantenimiento de la paz ejecutadas por fuerzas de las Naciones Unidas. Consigli, José Alejandro: “El uso de la fuerza por parte de la Organización de las Naciones Unidas”, *La Ley*, Buenos Aires, 1992-A.

⁸⁸ Para un análisis del Acta de Chapultepec: Canyes, Manuel: “The Interamerican System and the Conference of Chapultepec”, *AJIL*, Vol. 39, Num. 3, July 1945.

⁸⁹ “Que todo atentado de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, o contra la soberanía o independencia política de un Estado, será, de acuerdo con la parte III de esta Acta, considerado como un acto de agresión contra los demás Estados que la firman. En todo caso, se considerará como un acto de agresión la invasión, por fuerzas armadas de un Estado, al territorio de otro, traspasando las fronteras establecidas por tratados y demarcadas de conformidad con ellos.” Acta de Chapultepec, 6 de marzo de 1945.

todos (cláusula de solidaridad) y se comprometían a reunirse en consulta para determinar las medidas aconsejables a tomar⁹⁰, que podían incluir el uso de la fuerza⁹¹.

La importancia del Acta de Chapultepec radica en haber sentado las bases para que, el 2 de septiembre de 1947, los Gobiernos representados en la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente, firmaran el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Este Tratado estableció un mecanismo permanente de seguridad regional interamericano dentro del marco de la Carta de las Naciones Unidas⁹². Las partes se obligaron a no recurrir a la amenaza ni al uso de la fuerza en cualquier forma incompatible con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o del mismo TIAR⁹³. En caso de controversia, éstas serían solucionadas por medios pacíficos mediante los procedimientos del sistema interamericano y, si una solución no era posible, el asunto podía ser referido a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁹⁴.

El Tratado definió la agresión como: *“El ataque armado, no provocado, por un Estado, contra el territorio, la población o las fuerzas terrestres, navales o aéreas de otro Estado; y como La invasión, por la fuerza armada de un Estado, del territorio de un Estado americano, mediante el traspaso de las fronteras demarcadas de conformidad con un tratado, sentencia judicial, o laudo arbitral, o, a falta de fronteras así demarcadas, la invasión que afecte una región que este bajo la jurisdicción efectiva de otro Estado”*⁹⁵.

Además, recogió la cláusula de solidaridad diseñada en el Acta de Chapultepec señalando 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. En concordancia con ese artículo, los Estados se obligaban a poner en conocimiento del Consejo de Seguridad las medidas adoptadas o proyectadas⁹⁶ y se aplicaban hasta tanto el Consejo tomara las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales⁹⁷.

⁹⁰ *“Que en el caso de que se ejecuten actos de agresión o de que haya razones para creer que se prepara un acto de agresión por parte de un Estado cualquiera contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, o contra la soberanía o la independencia política de un Estado americano, los Estados signatarios de la presente Acta se consultarán entre sí para concertar las medidas que convenga tomar.”* Acta de Chapultepec, 6 de marzo de 1945.

⁹¹ *“Que durante la guerra y hasta tanto se celebre el tratado que se recomienda en la Parte II de esta Acta, los signatarios de ella reconocen que tales amenazas y actos de agresión, definidos en los párrafos tercero y cuarto, constituyen un obstáculo al esfuerzo bélico de las Naciones Unidas y exigen que se adopten, dentro del alcance de sus poderes constitucionales generales y de guerra, los procedimientos que se estimen necesarios, a saber: el retiro de los Jefes de Misión; la ruptura de las Relaciones diplomáticas; la ruptura de las relaciones consulares; la ruptura de las relaciones postales, telegráficas, telefónicas y radiotelefónicas; la interrupción de las relaciones económicas, comerciales y financieras; el empleo de las fuerzas militares para evitar o repeler la agresión.”* Acta de Chapultepec, 6 de marzo de 1945.

⁹² Painter, David: *“Collective Security and the Inter-American System”*, US Department of State Bulletin, April 1987, U.S. Government Printing Office.

⁹³ Artículo 1 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, 2 de septiembre de 1947.

⁹⁴ Artículo 2 del Tratado.

⁹⁵ Artículo 9 del Tratado.

⁹⁶ Artículo 5 del Tratado.

⁹⁷ Artículo 3 del Tratado.

Si la integridad territorial o la independencia política de un Estado americano eran afectadas por una agresión que no constituyera ataque armado, o por un conflicto extra continental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pudiera poner en peligro la paz de América, el Órgano de Consulta era el encargado de determinar las medidas que se debían tomar en ayuda del agredido o las que convenía tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente⁹⁸.

En caso de conflicto entre dos Estados americanos, se celebraría una reunión del Órgano de Consulta que instaría a los Estados contendientes a suspender las hostilidades y a la solución pacífica de la controversia. El rechazo de esta "acción pacificadora" sería considerado para la determinación del agresor y para la aplicación de las medidas⁹⁹ decididas en la reunión de consulta¹⁰⁰ que podían incluir el uso de la fuerza armada.

La Carta de la Organización de los Estados Americanos, firmada en Bogotá en 1948, dio origen a una organización regional basada en los principios de igualdad soberana de los Estados¹⁰¹, no intervención en los asuntos internos¹⁰², promoción de los valores democráticos¹⁰³ y respeto por los derechos humanos¹⁰⁴. En relación a la seguridad hemisférica, estableció un sistema basado en el principio de abstención del uso de la fuerza -con la sola excepción del derecho de legítima defensa¹⁰⁵- y en la solución pacífica de las controversias¹⁰⁶. Los Estados americanos condenaron las guerras de agresión, señalaron que la victoria no da derechos¹⁰⁷ y reafirmaron la cláusula de solidaridad hemisférica en caso de agresión, sin perjuicio de las disposiciones del TIAR¹⁰⁸.

⁹⁸ Artículo 6 del Tratado.

⁹⁹ Las medidas a que se hace referencia son: el retiro de los jefes de misión; la ruptura de las relaciones diplomáticas; la ruptura de las relaciones consulares; la interrupción parcial o total de las relaciones económicas, o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiotelefónicas o radiotelegráficas, y el empleo de la fuerza armada. (Artículo 8 del Tratado).

¹⁰⁰ Artículo 7 del Tratado.

¹⁰¹ "Los Estados son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos e igual capacidad para ejercerlos, y tienen iguales deberes." Artículo 10 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, 1948.

¹⁰² "Todo Estado tiene derecho a elegir, sin ingerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado." Artículo 3 (e) de la Carta.

¹⁰³ "Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención." Artículo 2 (b) de la Carta.

¹⁰⁴ "Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo." Artículo 3 (l) de la Carta.

¹⁰⁵ "En sus relaciones internacionales, los Estados americanos se obligan a no recurrir al uso de la fuerza, salvo el caso de legítima defensa." Artículo 22 de la Carta.

¹⁰⁶ "Las controversias entre Estados americanos deben ser resueltas por medios pacíficos. Son medios pacíficos "la negociación directa, los buenos oficios, la mediación, la investigación y conciliación, el procedimiento judicial, el arbitraje y los que especialmente acuerden, en cualquier momento, las Partes" Artículo 25 de la Organización de los Estados Americanos, 1948. "En caso de controversia entre Estados americanos que, en opinión de alguna de las partes, no pueda ser resuelta por los medios diplomáticos usuales, las partes pueden convenir cualquier otro procedimiento pacífico que les permita llegar a una solución." Artículo 26 de la Carta.

¹⁰⁷ Artículo 3 (g) de la Carta, que reconoce la "doctrina Stimson".

¹⁰⁸ "Toda agresión contra uno de los Estados americanos será considerada como una agresión a todos los Estados americanos." Artículo 3 (h) de la Carta. "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"

El TIAR fue invocado de manera expresa en nueve oportunidades.

La primera vez se produjo el 6 de julio de 1960 cuando el gobierno de Venezuela solicitó al Consejo de la OEA la convocatoria con urgencia al Órgano de Consulta, de acuerdo con el artículo 6 del TIAR, para que considerara los actos de intervención y agresión del gobierno de la República Dominicana contra el gobierno de Venezuela que culminaron en el atentado contra la vida del Jefe de Estado venezolano. El 8 de julio, el Órgano de Consulta creó una Comisión encargada de investigar los hechos denunciados por Venezuela que llegó a la conclusión de que:

- a). el atentado contra la vida del presidente de Venezuela había sido un episodio fraguado para derrocar al gobierno de dicho país;
- b). los implicados en el atentado habían recibido apoyo moral y ayuda material de altos funcionarios del gobierno de la República Dominicana;
- c). dicha ayuda había consistido en brindar a los implicados facilidades para viajar y para ingresar y residir en territorio dominicano en relación con sus planes subversivos; en proveer armas para el golpe contra el gobierno de Venezuela y el dispositivo electrónico y la bomba que se utilizaron en el atentado.

El Órgano de Consulta se reunió entre el 16 y el 21 de agosto de 1960 y expresó que estos hechos constituían actos de intervención y agresión contra Venezuela que afectaban la soberanía de dicho Estado, ponía ponían en peligro la paz de América y justificaban la acción colectiva en los términos del artículo 19 de la Carta de la OEA. Resolvió, por lo tanto, de conformidad con los artículos 6 y 8 del TIAR: a) la ruptura de las relaciones diplomáticas de todos los Estados miembros con la República Dominicana; b) la interrupción parcial de relaciones económicas de todos los Estados miembros con la República Dominicana y, en especial, la suspensión inmediata del comercio de armas. Estas medidas quedarían sin efecto una vez que el gobierno de la República Dominicana dejara de constituir un peligro para la paz y la seguridad del continente¹⁰⁹. La Argentina votó a favor.

La segunda convocatoria fue solicitada por Colombia, para considerar las amenazas a la paz y a la independencia política de los Estados americanos, que podían surgir de la intervención de potencias extracontinentales encaminadas a quebrantar la solidaridad americana (Artículos 6 y 11 del TIAR) y concluyó con la exclusión del gobierno de Cuba de su participación en el sistema interamericano. Este caso es analizado en el capítulo III de este trabajo.

La tercera convocatoria fue pedida por Venezuela, para considerar las medidas que debían adoptarse frente a los actos de intervención y agresión del Gobierno de Cuba, que afectaban la integridad territorial y la soberanía de Venezuela así como la vigencia de sus instituciones democráticas. El 3 de diciembre de 1964 el Consejo convocó al Órgano de Consulta y creó una Comisión investigadora que concluyó que Venezuela había sido

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." Artículo 65 de la Carta.

¹⁰⁹ Acta Final de la Sexta Reunión de Consulta, realizada entre el 16 y el 21 de agosto de 1960, pág. 6. Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/RC/Actas/Acta%206.pdf>.

“objeto de una serie de actos auspiciados y dirigidos por el gobierno de Cuba, encaminados abiertamente a subvertir sus instituciones y a derrocar al gobierno democrático de Venezuela por medio de terrorismo, sabotaje, asaltos y guerrillas.”

El Consejo declaró que estos actos constituían una agresión y una intervención en los asuntos internos de Venezuela y resolvió aplicar una serie de medidas: a) la ruptura de las relaciones diplomáticas y consulares con Cuba; b) la interrupción de todo intercambio comercial, directo e indirecto, con Cuba, a excepción de los alimentos, medicinas y equipo médico, y c) la interrupción de todo transporte marítimo con Cuba, a excepción del necesario por razones de índole humanitaria¹¹⁰.

El Consejo, en el párrafo 5° de la resolución, advirtió al gobierno de Cuba que, en caso de persistir en la realización de actos que revistan características de agresión o intervención contra uno o más de los Estados miembros de la Organización, los Estados miembros preservaban sus

*“derechos esenciales de Estados soberanos, mediante el uso de la legítima defensa en forma individual o colectiva, la cual podrá llevar hasta el empleo de la fuerza armada, mientras el Órgano de Consulta no tome las medidas que garanticen la paz y la seguridad continentales”*¹¹¹.

La Argentina votó a favor. La delegación de Chile expresó sus “dudas de carácter jurídico” en relación con el empleo del término de agresión en la calificación de los hechos y votó en contra del párrafo 5° por estimar que existían discrepancias en el contenido de ese párrafo y lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y en el artículo 3 del Tratado de Río. La delegación de México realizó expresa reserva sobre el párrafo 5° por pretender ampliar, de forma incompatible con los artículos 3 y 10 del TIAR, el derecho de legítima defensa¹¹².

La cuarta fue el 4 de julio de 1969, cuando Honduras solicitó la convocatoria de una reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 43 de la Carta de la OEA y el artículo 9 del TIAR para analizar la denuncia de ataque armado por fuerzas militares de El Salvador y por violación del espacio aéreo hondureño. El Consejo creó una comisión (de la que la Argentina formó parte) para que estudiara sobre el terreno la situación denunciada y solicitó a las partes que se abstuvieran de realizar actos susceptibles de agravar la situación. Los combates continuaron. El 15 de julio, el Consejo, de conformidad con el artículo 7 del TIAR, instó a los gobiernos de Honduras y El Salvador a suspender las hostilidades, restablecer las cosas al estado en el que se encontraban antes del conflicto armado y tomar las medidas necesarias para restablecer la paz y la seguridad interamericanas y para la solución pacífica del conflicto. El 18 de julio el Consejo dispuso la suspensión de las hostilidades, el repliegue de las tropas que estuvieran ocupando territorio del otro Estado, el envío de observadores y el establecimiento de un sistema de vigilancia para supervisar la

¹¹⁰ Acta final de la Novena Reunión de Consulta, págs. 6 y 7.

¹¹¹ Acta final de la Novena Reunión de Consulta, pág. 6.

¹¹² Acta final de la Novena Reunión de Consulta, pág. 12.

aplicación de las medidas¹¹³. El 30 de octubre de 1980, luego de 11 años, los gobiernos de Honduras y El Salvador firmaron un tratado de paz poniendo fin al conflicto.

La quinta oportunidad fue el 20 de septiembre de 1974, cuando el Consejo de la OEA convocó, a pedido de las delegaciones de Colombia, Costa Rica y Venezuela, al Órgano de Consulta para que decidiera sobre la conveniencia de dejar sin efecto lo dispuesto en la Resolución I (Ofensiva del Comunismo en el Continente) de la IX Reunión de Consulta. No pudo adoptarse resolución alguna debido a la abstención de 6 miembros y al voto negativo de tres delegaciones (Chile, Uruguay y Brasil). La Argentina, junto a Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Venezuela, firmó una declaración en la que afirmaba estar a favor del levantamiento de las medidas impuestas al gobierno de Cuba por ser anacrónicas, ineficaces e inconvenientes y que, “la circunstancia de que un absurdo procedimiento haya obstaculizado la expresa voluntad mayoritaria de doce Estados partes del TIAR”, comprometía la autoridad del TIAR y de la OEA¹¹⁴.

El 25 de julio de 1975 tuvo lugar una nueva invocación del TIAR, cuando, a pedido de la Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela, el Consejo de la OEA convocó al Órgano de Consulta que aprobó una resolución por la que decidió dejar en libertad de acción a los Estados Parte en el TIAR para que, de acuerdo con la política e intereses nacionales de cada uno, normalicen o conduzcan sus relaciones con la República de Cuba a nivel y en la forma que cada Estado estime conveniente”. Chile, Paraguay y Uruguay votaron en contra, mientras que Nicaragua y Brasil se abstuvieron¹¹⁵.

La siguiente convocatoria fue el 28 de diciembre de 1978 cuando el representante de Costa Rica solicitó una reunión del Órgano de Consulta para que tomara las medidas relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente como consecuencia de las declaraciones del Presidente de Nicaragua que implicaban una amenaza para el continente y para la soberanía territorial de Costa Rica. El Consejo exigió al gobierno de Nicaragua que se abstuviera de toda amenaza, acto de agresión o uso de fuerza armada contra Costa Rica¹¹⁶.

En ocasión del conflicto en el Atlántico Sur, el 19 de abril de 1982 la Argentina solicitó la convocatoria del Órgano de Consulta para considerar, de acuerdo con el artículo 6 del TIAR, las medidas que conveniese tomar para el mantenimiento de la paz y seguridad del continente. El 28 de abril, el Consejo resolvió instar al gobierno del Reino Unido al cese inmediato de las hostilidades en la región y a abstenerse de cualquier acto que pudiera afectar la paz y la seguridad interamericanas. También urgió a la Argentina a abstenerse de realizar cualquier acción que pudiera agravar la situación. Finalmente, instó a ambos gobiernos a establecer una tregua que permitiera el normal desenvolvimiento de las gestiones conducentes a la solución pacífica del conflicto, teniendo en cuenta los

¹¹³ OEA/Ser. C/II.13, págs. 6 y ss.

¹¹⁴ OEA/Ser. C/II.15, pág. 12.

¹¹⁵ OEA/Ser. C/II.16, pág. 5.

¹¹⁶ OEA/Ser. G, CP/Res. 262 (362/78).

derechos de soberanía de la Argentina sobre las Islas Malvinas así como los intereses de sus pobladores¹¹⁷.

El 29 de mayo, el Consejo adoptó una nueva resolución por la que condenó los injustificados y desproporcionados ataques armados consumados por el Reino Unido el 21 de mayo, así como la decisión de ese país de declarar arbitrariamente como zona de hostilidades una extensa área que llega hasta 12 millas de las costas americanas. Exigió el retiro de las fuerzas armadas en la zona y el regreso de su flota de guerra a sus apostaderos habituales¹¹⁸.

Por otra parte, el Consejo instó al gobierno de los Estados Unidos al levantamiento inmediato de las medidas coercitivas aplicadas a la Argentina y a abstenerse de prestar asistencia material al Reino Unido en cumplimiento del principio de solidaridad hemisférica¹¹⁹. Finalmente, solicitó a los Estados parte del TIAR que prestaran a la República Argentina el apoyo que cada cual juzgara apropiado y que se abstuvieran de cualquier acto capaz de perjudicar ese objetivo¹²⁰.

La última vez que el TIAR fue invocado ocurrió el 21 de septiembre de 2001, luego de los atentados del 11-S contra los Estados Unidos. El Consejo adoptó una resolución por la que afirmó que los ataques terroristas contra aquel país eran ataques contra todos los Estados americanos y, de conformidad con todas las disposiciones pertinentes TIAR y el principio de solidaridad continental, todos los Estados Partes del Tratado de Río debían brindar asistencia recíproca efectiva para enfrentar tales ataques y la amenaza de ataques similares contra cualquier Estado americano, y para mantener la paz y la seguridad del Continente¹²¹.

El sistema de seguridad interamericano, agonizante luego de la Guerra de Malvinas (1982), pereció definitivamente luego del fin de la Guerra Fría, para la que había sido diseñado: ningún país latinoamericano estaba en condiciones de enfrentar por sí solo un ataque del Pacto de Varsovia. Por lo tanto, la “seguridad hemisférica” era tan sólo la cobertura legitimadora de un eventual socorro estadounidense a una intervención del “Este” en nuestros países. Este sistema ha entrado en crisis y aún no ha sido reemplazado por otro arreglo de seguridad. Correlativamente, la Junta Interamericana de Defensa tampoco logró superar los alcances de una coordinación doctrinaria entre las Fuerzas Armadas latinoamericanas que durante la Guerra Fría estuvo muchas veces teñida de cierto anticomunismo que ocultaba lo que en nuestro país se ha dado en llamar la “doctrina de la seguridad nacional”¹²². El 15 de Marzo del 2006, mediante resolución 1 (XXXII-E/06) de la Asamblea General, la JID se convirtió en una entidad de la OEA con base en el art. 53 de la Carta.

¹¹⁷ OEA/Ser. F/II.20, Doc. 28/82, Rev. 3.

¹¹⁸ OEA/Ser. F/II.20, Doc. 80/82, Rev. 2, Corr. 1.

¹¹⁹ Moore, John Norton: “The Inter-American System Snarls in Falklands War”, *AJIL*, Vol. 76, Num. 4, 1982, pág. 831.

¹²⁰ OEA/Ser. F/II.20, Doc. 80/82, Rev. 2, Corr. 1.

¹²¹ OEA/Ser. F/II.24, RC.24/RES.1/01.

¹²² Dojas, Alberto E.: “Estrategia argentina sobre armas de destrucción en masa y su no proliferación. El caso de las armas químicas”, Trabajo presentado ante el Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 1994.

Disponibles en: <http://www.aedojas.com.ar>.
