

### Análisis de casos

Dos casos mostraron en toda su complejidad las peculiaridades de la legítima defensa precautoria: la crisis de los misiles en Cuba (1962) y la Guerra de los Seis Días (1967), uno de los escasos ejemplos de uso precautorio de la legítima defensa del siglo pasado.

#### La crisis de los misiles soviéticos en Cuba (1962)

*“¿Debíamos permanecer impasibles mientras se afilaba el cuchillo? ¿Debíamos permanecer con los brazos cruzados esperando a que se nos degollara? ¿Qué otra solución se nos ofrecía?”*

Adlai Stevenson en el Consejo de Seguridad<sup>1</sup>.

En abril de 1961 Fidel Castro proclamó el carácter “socialista” de su gobierno, y comenzó a desarrollar la cooperación militar con la URSS<sup>2</sup>. Poco tiempo después, los Estados Unidos, usando aviones espías, fotografiaron la construcción de bases de lanzamiento<sup>3</sup> de misiles de mediano alcance capaces de llevar cabezas nucleares que, con alcances entre 1000 y 2500 millas, podían llegar al territorio americano, los países del Caribe, el Canal de Panamá y Sudamérica en pocos minutos<sup>4</sup>.

Este descubrimiento produjo un intenso debate dentro de la Administración Kennedy<sup>5</sup> sobre la mejor manera de resolver este desafío a su seguridad. La conducción militar aconsejaba una inmediata invasión a Cuba o un masivo ataque aéreo, es decir, una intervención preventiva. Este criterio no era compartido por la Casa Blanca, preocupada por la posible escalada de una crisis que podría terminar en un holocausto nuclear<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> S/PV/1025, para. 18.

<sup>2</sup> Varios factores habrían contribuido a esa decisión, entre ellos, algunos producidos por los propios Estados Unidos: cuando Castro llegó al poder, comenzaron las restricciones al comercio (como la compra de caña de azúcar y la venta de combustibles); en 1961 se produjo una invasión de aproximadamente 1500 cubanos anticastristas radicados en los Estados Unidos, con el apoyo de la CIA (Bahía de los Cochinos); en 1962 las fuerzas armadas americanas realizaron un ejercicio simulado de invasión de una isla del Caribe que se llamó “ORTSAC”, quedando clara la referencia. Este último episodio de la escalada contribuyó a convencer al régimen cubano de que una invasión era inminente y que convenía buscar un paraguas protector: más allá de las simpatías ideológicas, no había otro disponible que la URSS. El régimen cubano, por su parte, se atribuía el derecho de apoyar la revolución socialista en América Latina y, en diversos casos, a prestar ayuda material a grupos armados insurgentes.

<sup>3</sup> En San Cristóbal, 50 millas al sudoeste de la Habana, Sagua la Grande, Guanajay y Remedios.

<sup>4</sup> S/PV.1022, para. 13. Chayes, Abram: “The Cuban Missile Crisis”, International Crisis and the Rule of law, Oxford University Press 1974.

<sup>5</sup> Este caso tiene la peculiaridad de que no sólo ha sido ampliamente investigado desde el punto de vista de la toma de decisión, sino que todos los documentos internos estadounidenses ya están disponibles públicamente. Véase, por ejemplo, la obra ya clásica de Allison, Graham T.: “La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba”, GEL, Buenos Aires, 1988. Para los documentos: [http://avalon.law.yale.edu/subject\\_menus/msc\\_cubamenu.asp](http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/msc_cubamenu.asp). Una representación del proceso de toma de decisión de Kennedy y sus asesores puede verse en la película “Thirteen Days”.

<sup>6</sup> Kennedy y sus asesores temían, por ejemplo, una represalia soviética sobre Berlín, que dispararía la escalada nuclear sobre Europa Occidental. Asimismo, no tenían certeza de que todos los misiles pudieran ser

El Departamento de Estado sostenía que la instalación de los misiles no constituía *per se* un ataque armado<sup>7</sup> y advertía sobre los riesgos de una respuesta armada unilateral, tanto desde el punto de vista legal como político. Al analizar las diversas alternativas, sus abogados consideraron que: una declaración de guerra no era necesaria; una acción militar podría justificarse en derecho internacional a través del derecho a la legítima defensa, pero la situación en Cuba no constituía ataque armado contra ningún país; un bloqueo equivaldría al uso de la fuerza prohibido por el artículo 2.4 de la Carta; recurrir a las Naciones Unidas bajo el capítulo VII de la Carta era inconducente ante el veto seguro de la URSS y que si se llevaba la cuestión a la Asamblea General –además del tiempo que ello demandaría– no era seguro que la mayoría de los Estados estuviera preparada para actuar en una confrontación global entre las dos potencias mundiales<sup>8</sup>.

Ante estas dificultades<sup>9</sup>, la Administración decidió tratar de lograr que el mecanismo de seguridad colectiva hemisférica brindara con urgencia un paraguas legal y autorizara un bloqueo naval sólo para el material militar con destino a Cuba, que llevaría el nombre de “cuarentena defensiva”<sup>10</sup>.

El 22 de octubre de 1962, Kennedy se dirigió al pueblo de los Estados Unidos en una atmósfera de crisis. Anunció que tenía clara evidencia de que la Unión Soviética estaba instalando armas ofensivas y de destrucción masiva en Cuba<sup>11</sup> que constituían una amenaza explícita a la paz y a la seguridad de todo el continente americano e implicaban un deliberado, provocativo e injustificado cambio del *status quo* que no podía ser aceptado por los Estados Unidos<sup>12</sup>.

El 23 de octubre, luego de que el Organismo de Consulta de la OEA, basándose en los artículos 6<sup>13</sup> y 8<sup>14</sup> del Tratado de Río, recomendara a sus miembros tomar *todas las medidas*

---

eliminados con un ataque que hoy llamaríamos “quirúrgico”: los misiles sobrevivientes al ataque serían enviados a territorio estadounidense, obligando a una represalia nuclear generalizada. Como se verá, el equilibrio del terror jugó el rol esperado de contención y disuasión en el conflicto.

<sup>7</sup> Sin embargo, Fenwick ha afirmado que “una base de misiles armada con una ojiva nuclear a tan corta distancia de ataque que ningún equipamiento de radares defensivos pudiera operar efectivamente podría ser un ataque armado (y así fue correctamente interpretado), si se encuentra en manos de alguien cuyas declaraciones hostiles y cuya conducta pasada indique una intención malvada”. Fenwick, C.G.: “The Quarantine Against Cuba: Legal or Illegal?”, *AJIL*, Vol. 57, Num. 3, 1963, pág. 590.

<sup>8</sup> Para un análisis detallado de las discusiones en el seno de la Administración Kennedy, véase Chayes, Abram: “The Cuban Missile Crisis”, *International Crisis and the Rule of law*, Oxford University Press, 1974.

<sup>9</sup> Kennedy y sus asesores, incluyendo a su hermano Robert, entonces Secretario de Justicia, debían adoptar una decisión rápidamente, antes de que se ventilara la información ante la opinión pública y los soviéticos o los cubanos supieran que los Estados Unidos estaban al tanto de la existencia de tales misiles. Los análisis se desarrollaron en el mayor sigilo.

<sup>10</sup> Chayes, Abram: “The Cuban Missile Crisis”, *International Crisis and the Rule of law*, Oxford University Press, 1974.

<sup>11</sup> “Durante la semana pasada se ha establecido inequívoca evidencia del hecho de que una serie de bases de proyectiles está en preparación en esa isla prisionera. El propósito de esas bases no puede ser otro que proporcionar una capacidad de ataque nuclear contra el hemisferio occidental.” *La Nación*, “Kennedy dispuso el bloqueo naval de Cuba y dirigió un virtual ultimátum a los Soviets”, 23 de octubre de 1962.

<sup>12</sup> Partan, Daniel: “The Cuban Quarantine: Some Implications for Self- Defense”, *Duke Law Journal*, Vol. 1963, Num. 4, Autumn 1963.

<sup>13</sup> Artículo 6 del TIAR: “Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado Americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extra

necesarias<sup>15</sup>, individuales o colectivas, incluyendo el uso de la fuerza, para impedir la recepción por parte de Cuba de todo material militar soviético que pudiera constituir una amenaza a la paz y a la seguridad del continente<sup>16</sup>, los Estados Unidos declararon oficialmente<sup>17</sup> una “cuarentena”<sup>18</sup> en torno a Cuba, por la que todo barco era interceptado

---

*continental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el Organo de Consulta se reunirá inmediatamente, a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deben tomar en ayuda del agredido o en todo caso las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente.”*

<sup>14</sup> Artículo 8 del TIAR: “Para los efectos de este Tratado, las medidas que el Organo de Consulta acuerde comprenderán una o más de las siguientes: 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.”

<sup>15</sup> La acción autorizada por la OEA fue considerada como una respuesta defensiva ante la amenaza más grave que había enfrentado el hemisferio. Covey, Oliver: “International Law and the Quarantine of Cuba. A hopeful prescription for Legal Writing”, AJIL, Vol. 57, Num. 2, 1963, pág. 376.

<sup>16</sup>La Resolución disponía lo siguiente: “1) Instar a que se dismantelen inmediatamente y se retiren de Cuba todos los proyectiles y cualesquiera otras armas con capacidad ofensiva; 2) Recomendar a los Estados Miembros, de conformidad con los artículos 6 y 8 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, que adopten todas las medidas individuales y colectivas, incluso el empleo de la fuerza armada, que consideren necesarias para asegurar que el gobierno de Cuba no pueda continuar recibiendo de las potencias chino-soviéticas pertrechos y suministros militares que amenacen la paz y la seguridad del continente, y para impedir que los proyectiles en Cuba con capacidad ofensiva se conviertan en cualquier momento en una amenaza activa contra la paz y la seguridad del continente; 3) Informar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre esta Resolución, de conformidad con el artículo 54 de la Carta de las Naciones Unidas y expresar la esperanza de que el Consejo de Seguridad, de acuerdo con el proyecto de resolución presentado por los Estados Unidos, envíe a Cuba observadores de las Naciones Unidas a la mayor brevedad posible; 4) Continuar actuando provisionalmente como Organo de Consulta e instar a los Estados Miembros a que mantengan debidamente informado al Organo de Consulta sobre las medidas que adopten de acuerdo con el párrafo segundo de la presente Resolución”. Citado en Escudé & Cisneros: “Historia General...”: véase el capítulo “El enfrentamiento de facciones militares, la “crisis de los misiles” y el refinanciamiento de la deuda”. La Resolución obtuvo 19 votos a favor y tres abstenciones (Bolivia, Brasil y México).

<sup>17</sup> La declaración hizo expresa referencia a la resolución del Congreso de los Estados Unidos del 3 de octubre de 1962, por la que se autorizaba al Presidente a usar todos los medios a su disposición para evitar que el régimen cubano extendiera sus actividades agresivas y subversivas al hemisferio americano. “Mientras que por una Resolución Conjunta aprobada por el Congreso de los Estados Unidos y promulgada el 3 de octubre de 1962, fue declarado que Estados Unidos estaba determinado a prevenir -por cualquier medio que fuera necesario, incluyendo el uso de armas- que el régimen marxista-leninista de Cuba extendiera, por la fuerza o la amenaza de la fuerza, sus actividades agresivas o subversivas a cualquier parte de este hemisferio, y a prevenir la creación o uso de una capacidad militar apoyada externamente en Cuba, que pudiera poner en peligro la seguridad de Estados Unidos (...)”. United States: “Proclamation 3504. Interdiction of the Delivery of Offensive Weapons to Cuba. October 23, 1962”, AJIL, Vol. 57, Num. 2, 1963.

<sup>18</sup> El término utilizado en el anuncio fue la “intercepción de entrega de armas ofensivas y materiales conexos”: “(...) las fuerzas bajo mi comando tienen órdenes, a partir de las 2:00 PM (horario de Greenwich) del 24 de octubre de 1962, de interceptar, de acuerdo con las instrucciones aquí contenidas, el envío de armas ofensivas y material asociado hacia Cuba.” “Para los propósitos de esta Proclama, los siguientes son declarados material prohibido: misiles superficie-superficie, aviones bombarderos, bombas, cohetes y misiles guiados aire-superficie; ojivas de cualquiera de las armas mencionadas; equipamiento mecánico o electrónico de soporte o de operación de los elementos descriptos; y cualquier otra clase de material de aquí en más designado por el Secretario de Defensa para el propósito de efectivizar esta Proclama.” United States: “Proclamation 3504. Interdiction of the Delivery of Offensive Weapons to Cuba. October 23, 1962”, AJIL, Vol. 57, Num. 2, 1963. A pesar de que se esgrimieron varios argumentos en defensa de la cuarentena (se trataba de un “bloqueo pacífico” que no atentaba contra la integridad territorial ni la independencia política de ningún Estado y, por lo tanto, no era contrario a los propósitos de las Naciones Unidas, sino consistente con el artículo 2.4 de la Carta; estaba justificado por el Tratado de Río y por las resoluciones de la OEA, no pudiendo ser considerado como una medida coercitiva -que requiere autorización del Consejo de Seguridad-; el bloqueo fue iniciado como una medida de autodefensa individual y colectiva en respuesta a una amenaza de fuerza que podría derivar en un ataque armado permitida, por consiguiente, por el artículo 51 de la Carta, y que estaban reunidas las condiciones de la fórmula de Webster y de las represalias

---

y requisado, permitiéndole su entrada a Cuba sólo si su cargamento no incluía alguno de los materiales militares ofensivos enumerados. Los barcos que transportaban alguno de los materiales enumerados como prohibidos eran dirigidos a otro puerto no cubano de su elección y, si se negaban a hacerlo, enviados a un puerto en los Estados Unidos<sup>19</sup>.

En su Proclama, Kennedy sostuvo que la cuarentena tenía como objetivo defender la seguridad de los Estados Unidos y del hemisferio, no haciendo referencia al artículo 51 de la Carta como justificación a sus acciones<sup>20</sup>. Pero su denuncia de que las armas eran ofensivas, y por lo tanto, constituían una amenaza, convertían a la instalación de los misiles en contrarios al artículo 2.4, que permite alegar la legítima defensa del artículo 51. La cuarentena no podía ser considerada contraria al artículo 2.4 de la Carta que prohíbe el uso de la fuerza o la amenaza de su uso “de cualquier forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”, si su objetivo se limitaba a mantener la paz internacional de acuerdo con lo establecido en el capítulo VIII de la Carta respecto de las organizaciones regionales<sup>21</sup>.

La Argentina colaboró con el gobierno americano<sup>22</sup>. Nuestro Representante ante la OEA, Embajador Aleman, afirmó que nuestro país percibía con preocupación la situación

---

pacíficas) Wright considera que era ilegal por la amenaza del uso de la fuerza armada presente en su efectivización y por ser partidario de la interpretación restrictiva del artículo 51. Wright, Quincy: “The Cuban Quarantine”, AJIL, Vol. 57, Num. 3, 1963. Partan, Daniel: “The Cuban Quarantine: Some Implications for Self-Defense”, Duke Law Journal, Vol. 1963 Num. 4, Autumn 1963, considera que al actuar en el marco de la defensa colectiva regional, la cuarentena no fue una medida unilateral.

<sup>19</sup> De acuerdo con la proclama 3504, “(...) cualquier navío o embarcación que pueda estar dirigiéndose hacia Cuba puede ser interceptado y se le podrá ordenar que se identifique, que identifique su cargamento, su equipamiento, sus depósitos y sus puertos de escala, para detener, anclar, visitar y allanar, o proceder como fuese ordenado. Cualquier navío o embarcación que no cumpla o que se rehúse a responder o a cumplir con estas indicaciones podrá ser tomado bajo custodia. A cualquier navío o embarcación que se crea que se dirige rumbo a Cuba y que pueda estar llevando material prohibido o que pueda en sí mismo constituir un material tal se le deberá indicar, siempre que sea posible, que proceda a otro destino de su elección y será llevado en custodia si no cumple o se rehúsa a obedecer tales indicaciones. Todos los navíos o embarcaciones bajo custodia serán enviados a un puerto de los Estados Unidos para su correspondiente disposición”. United States: “Proclamation 3504. Interdiction of the Delivery of Offensive Weapons to Cuba. October 23, 1962”, AJIL, Vol. 57, Num. 2, 1963.

La amenaza de uso de fuerza para hacer cumplir la cuarentena reflejaba una intención de atenerse a los principios de proporcionalidad y necesidad: “Para llevar a cabo esta orden, no se empleará la fuerza excepto en caso de negativa o rechazo al cumplimiento de las indicaciones, o de las regulaciones o directivas del Secretario de Defensa establecidas a continuación, después de que se hayan realizado razonables esfuerzos para comunicarlas al navío o embarcación, o en caso de legítima defensa”. United States: “Proclamation 3504. Interdiction of the Delivery of Offensive Weapons to Cuba. October 23, 1962”, AJIL, Vol. 57, Num. 2, 1963.

<sup>20</sup>El entonces Consejero Legal del Departamento de Estado Chayes, en un artículo posterior a la crisis, reafirmó que si bien la cuarentena estaba de acuerdo con una interpretación amplia del artículo 51, era defensiva y dirigida contra una amenaza a la paz, ese artículo no había sido invocado: “La obligación de la Carta de abstenerse del uso de la fuerza no es absoluta. El artículo 51, por supuesto, afirma que nada en la Carta impide “el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva.” La cuarentena era defensiva en su carácter y fue dirigida contra una amenaza a la paz. Pero ni el Presidente en su discurso ni la OEA en su Resolución invocaron el artículo 51”. Citado en: Partan, Daniel: “The Cuban Quarantine: Some Implications for Self-Defense”, Duke Law Journal, Vol. 1963, Num. 4, Autumn 1963, pág. 702.

<sup>21</sup> Henkin, Louis: “How Nations Behave. Law and Foreign Policy”, Second Edition. Council on Foreign Relations by Columbia University Press, New York 1979. En el mismo sentido Meeker, Leonard: “Defensive Quarantine and the Law”, AJIL, Vol. 57, Num. 3, 1963, pág. 523.

<sup>22</sup> “Las pautas redactadas por el canciller Muñiz para orientar la actitud argentina fueron las siguientes: a) La convicción de que en el supuesto caso de una nueva guerra -que parecía inminente- todos los países se verían involucrados y

derivada de la instalación de bases de proyectiles con fines ofensivos en Cuba<sup>23</sup> y declaró que estaba en juego la paz de América. El 24 de octubre informó al presidente del Consejo de la OEA que nuestro gobierno había resuelto la cooperación de la marina de guerra en la medida que fuera necesaria en la defensa del continente. El 28 de ese mes, se anunció la partida de los destructores "Rosales" y "Espora"<sup>24</sup>.

Al tiempo que impusieron la cuarentena, los Estados Unidos exigieron la inmediata retirada de las armas atómicas y sus lanzadores de Cuba y advirtieron que considerarían cualquier misil nuclear lanzado desde Cuba contra cualquier país del hemisferio como un ataque directo de la Unión Soviética contra los Estados Unidos<sup>25</sup> y que los Estados Unidos se reservaban el derecho utilizar medios militares en caso de que las negociaciones no produjeran resultados positivos.

Como resultado de una negociación reservada en la que también intervino el Secretario General de la ONU, U-Thant<sup>26</sup>, Krushchev retiró los misiles de la isla<sup>27</sup>; los Estados Unidos se comprometieron a no invadir la isla y a no permitir que lo hiciera ninguno de sus aliados; a levantar el bloqueo naval y -reservadamente- a retirar los misiles atómicos Júpiter dirigidos hacia la URSS emplazados en las bases norteamericanas en Turquía en un plazo de seis meses<sup>28</sup>. Un elemento adicional se agregó a las condiciones americanas: el retiro de los bombarderos nucleares IL-28 de Cuba. El 20 de noviembre, un mes después de comenzada la crisis, la cuarentena fue levantada cuando la URSS cumplió también este requisito.

---

*ninguno podría invocar el principio de neutralidad como había ocurrido en los conflictos mundiales anteriores; b) La amenaza directa que la actitud soviética importaba para todo el continente americano y, por supuesto, para nuestro país; c) La necesidad incuestionable de adoptar una posición firme y decidida en un conflicto que amenazaba la existencia de la vida democrática; d) La necesidad de evitar que se alterara el equilibrio estratégico entre las grandes potencias, que constituía el mayor sostén para la paz precaria que vivía la humanidad; e) El razonamiento elemental de que respondíamos a nuestros auténticos intereses nacionales, al adoptar, al comienzo mismo de la amenaza de agresión, una actitud clara y definida." En Escudé & Cisneros: "Historia General...". Ver capítulo "El enfrentamiento de facciones militares, la "crisis de los misiles" y el refinanciamiento de la deuda".*

<sup>23</sup> "Hasta hace pocos días, el continente americano se veía constantemente perturbado por la acción subversiva del comunismo internacional. (...) Hoy, un Estado miembro de la OEA, signatario del Pacto de Río, ha logrado obtener pruebas fehacientes de que en el territorio de Cuba se están construyendo a acelerado ritmo bases de proyectiles que sirven ya no como medios defensivos sino con fines ofensivos". La Nación, "La Argentina en la OEA", 24 de octubre de 1962.

<sup>24</sup> La República Dominicana también participó en el control marítimo. Costa Rica, Guatemala, Haití y Honduras brindaron facilidades portuarias.

<sup>25</sup> Escudé & Cisneros: "Historia General...". Ver capítulo "El enfrentamiento de facciones militares, la "crisis de los misiles" y el refinanciamiento de la deuda".

<sup>26</sup> U Thant propuso a las partes suspender la cuarentena y los envíos por tres semanas, para dar lugar a una negociación pacífica: "Ello supone, por una parte, la suspensión voluntaria de todos los envíos de armas a Cuba, y también la suspensión voluntaria de las medidas de cuarentena que entrañan el registro de los barcos con destino a Cuba". S/PV.1024, para. 119.

<sup>27</sup> El gobierno norteamericano puso como condición de que el secretario general de la ONU controlara el cumplimiento de lo acordado y que el bloqueo naval continuara hasta que lo previsto se pusiera en vigencia. Escudé & Cisneros: "Historia General...". Ver capítulo "El enfrentamiento de facciones militares, la "crisis de los misiles" y el refinanciamiento de la deuda".

<sup>28</sup> Levesque, Jacques: "L'URSS et la Révolution Cubaine", Presse de la Fondation Nationale des Sciences politiques, presse de l'Université de Montréal, 1976 page 58-65. La transacción misiles en Turquía a cambio de misiles en Cuba fue lo que desbloqueó la negociación en el Kremlin, permitiendo suponer que esa era la razón última de la jugada soviética.

---

### El debate de la cuestión en el Consejo de Seguridad

Los Estados Unidos, por carta del 22 de octubre de 1962<sup>29</sup>, manifestaron que Washington disponía de evidencia indiscutible de que la URSS estaba instalando secretamente rampas de lanzamiento y misiles nucleares en Cuba, lo que excedía claramente las necesidades defensivas de la isla<sup>30</sup>, constituyendo una amenaza a la paz y la seguridad del continente americano y del mundo en general. En virtud de esta amenaza había convocado a una reunión del Organismo de Consulta de la OEA de acuerdo con los artículos 6 y 8 del TIAR, que, como acuerdo regional de seguridad colectiva, había resuelto establecer “una estricta cuarentena de Cuba para impedir el transporte de armas ofensivas a ese país”. La Carta también solicitaba la rápida y efectiva intervención del Consejo en virtud de su responsabilidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, para el desmantelamiento inmediato y el retiro de los misiles, bajo supervisión de las Naciones Unidas.

Cuba, por carta del 22 de octubre<sup>31</sup> declaró que “el bloqueo naval” impuesto por los Estados Unidos era un “acto unilateral de guerra” que constituía una agresión.

La URSS, por carta del 23 de octubre<sup>32</sup> manifestó que todos los países, por grandes o pequeños que sean, disponían del derecho de organizarse a sí mismos como mejor les pareciera y de tomar las medidas que consideraran apropiadas para asegurar su defensa; la asistencia de la URSS tenía como objetivo mejorar las capacidades defensivas de Cuba, en respuesta a las continuas amenazas y provocaciones de Estados Unidos y que los Estados Unidos, por medio de la requisita de los buques, estaba cometiendo un acto de piratería que aumentaba la tensión internacional y significaba un paso hacia una guerra mundial de carácter termonuclear.

El debate en el Consejo de Seguridad comenzó el 23 de octubre<sup>33</sup>.

El gobierno americano sostuvo que el régimen político, *per se*, aunque violara los derechos humanos y fuera una dictadura cruel, no constituía una amenaza a la paz y la independencia de otros Estados: lo que constituía la amenaza era la sumisión política del régimen a la estrategia de una potencia agresiva, externa a la región<sup>34</sup>. La Administración americana tenía la idea de que Khrushchev lideraba un círculo de dirigentes soviéticos

---

<sup>29</sup> S/5181.

<sup>30</sup> “Estas medidas sobrepasan con exceso todas las necesidades concebibles de defensa que pueda tener Cuba”. S/5181.

<sup>31</sup> S/5183.

<sup>32</sup> S/5186.

<sup>33</sup> Los extensos debates, leídos a la luz de lo que hoy sabemos de la negociación, nos traen una lejana reminiscencia de las crisis actuales sobre Irak e Irán. El tono general de las sesiones fue marcadamente político: las referencias al derecho internacional aplicable a la cuestión fueron muy generales y no provocaron un análisis circunstanciado.

<sup>34</sup> “A pesar de todo, por repugnantes que sean estas violaciones de los derechos humanos, por cruel que sea esta dictadura, no constituiría una amenaza directa a la paz y a la independencia de otros Estados si no saliera de las fronteras de un país. La amenaza está antes bien en la subordinación del régimen de Castro a la voluntad de una Potencia extranjera agresiva”. S/PV.1022, para. 52.

moderados, que convenía apoyar; empero, consideraba también que si se cedía a una prueba de fuerza, no se reforzaba a los moderados sino a los extremistas del régimen<sup>35</sup>.

Cuba afirmaba que había solicitado la cooperación soviética como respuesta a las acciones hostiles americanas; que tenía el derecho a montar su propia defensa sin contralor externo; que no tenía intenciones agresivas y que, por otra parte, las armas estadounidenses constituían una amenaza para su país. Estados Unidos declaró que consideraba que disponer de misiles nucleares que pudieran alcanzar Nueva York en cinco minutos<sup>36</sup> era poseer una capacidad ofensiva desproporcionada para las legítimas necesidades de defensa de Cuba. El representante de Irlanda afirmó que, si bien su país podía comprender la preocupación cubana, las garantías de seguridad otorgadas por la URSS eran un suficiente elemento disuasivo en su defensa<sup>37</sup>.

La URSS sostuvo que ningún Estado tenía el derecho a establecer la cantidad o tipo de armas que otro Estado considera necesarias para su defensa. Pero al dar este argumento, no dejaba otra alternativa que la negociación a partir de una política de fuerza por parte del Estado al que esa capacidad le resultaba una amenaza<sup>38</sup>. Francia consideró que la cuestión en debate no era el derecho de Cuba a su defensa, sino la instalación de una base nuclear soviética en el Caribe<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> En un párrafo que recuerda la política europea hacia Hitler, el representante americano, Adlai Stevenson afirmó que la contención y la disuasión no funcionan sobre la base del apaciguamiento: *“Esa política ha tenido siempre por objeto reforzar a los moderados en el país al que se hacen las concesiones pero, en realidad, fortalece siempre a los extremistas. Estamos dispuestos a calmar cualquier legítima aprensión de los soviéticos, pero el chantaje sólo nos merece desprecio. Estamos convencidos de que ceder a la intimidación es hacer el juego a los que dicen que los comunistas pueden llegar siempre a sus fines por la amenaza, y, por otra parte, socava la moral de los soviéticos que abogan por la prudencia, la moderación e incluso la cooperación. Muchas veces nos hemos visto obligados a reconocer que la única manera de sostener a los que en la otra parte están a favor de la moderación y de la competencia pacífica consiste en precisar sin la menor ambigüedad que responderemos a la agresión con la resistencia y a la fuerza con la fuerza”*. S/PV.1022, para. 44. En el mismo sentido, paras. 77 y 78.

<sup>36</sup> S/PV.1024, para. 14.

<sup>37</sup> Asimismo, agregó que, dado el equilibrio de fuerzas a nivel global, las armas nucleares en manos de un pequeño país podían afectar el equilibrio estratégico general. S/PV.1023, para. 93.

<sup>38</sup> El Representante del Reino Unido afirmó que: *“Lo que en realidad ocurre es esto: mediante un acto provocativo, deliberado e hipócrita, la Unión Soviética introduce en el hemisferio occidental proyectiles nucleares de destrucción en masa. Tal hecho afecta la seguridad de todo el hemisferio occidental y representa una situación que no pueden tolerar los responsables de su defensa. Esa es la verdadera cuestión que se plantea y no, como se ha pretendido, el derecho de un gobierno a adoptar las medidas que crea necesarias para su defensa propia. Pongamos los puntos sobre las íes”*. S/PV.1023, para. 16. Estados Unidos: *“Nos vemos obligados a sacar la conclusión de que las bases de Cuba no tienen únicamente fines defensivos. Nos vemos obligados a creer que el Gobierno soviético espera alguna ventaja importante, y cuando trata de hacerse de estas ventajas de manera tan hipócrita, el mundo libre debe temer una amenaza posible a su seguridad y un grave peligro para la humanidad”*. S/PV.1023, para. 32.

<sup>39</sup> *“No puede ocultarse que la situación reinante hoy en Cuba es una amenaza a la paz y seguridad internacionales. En efecto, según las explicaciones que nos ha dado nuestro colega de los Estados Unidos, se han construido en Cuba rampas de lanzamiento para cohetes de un alcance mínimo de 1.500 kilómetros. Están en construcción otras rampas para cohetes de 3.500 kilómetros de alcance. Estas armas sólo pueden considerarse ofensivas. Por su naturaleza, no guardan relación con las necesidades de la defensa de Cuba. Siendo así, ¿qué justificación pueden tener? Si los datos recibidos por las autoridades norteamericanas son veraces (y no hay motivo alguno para dudarlos) la cuestión que debemos plantearnos es por qué se han acumulado esos artefactos en los lugares donde hoy están. No es una justificación, ni siquiera una explicación, el responder que Cuba es un Estado independiente, que tiene derecho a tomar las medidas de defensa que le convengan. En efecto, Cuba no actúa sola, admitiendo que haya tenido alguna vez la iniciativa. Cuando una Potencia pequeña se pone en tales condiciones a disposición de otra grande para prestarse a preparativos militares ofensivos, no hay duda de que está en peligro la paz mundial, y la comunidad internacional tiene desde ese instante derecho a ocuparse*

Cuba y la URSS afirmaron también que la cuarentena era una manifestación más de la política imperial americana, dirigida a ahogar la revolución cubana no sólo a través de un conjunto de hechos, sino también ahora a través de una manipulación jurídica<sup>40</sup> que terminaba negando a ese pequeño país el derecho a defenderse como mejor creyera conveniente, y que el bloqueo unilateral era “un acto de guerra contra la soberanía y la independencia” de Cuba<sup>41</sup>. Estados Unidos consideró que era una medida proporcional a la amenaza<sup>42</sup>.

Hasta el último momento, tanto Cuba como la URSS afirmaron que los EE.UU. los acusaban sin fundamento de instalar armas “ofensivas”, y que ello no era verdad, porque la cooperación militar entre ambos era exclusivamente con fines “defensivos”. En ningún momento del extenso debate negaron expresamente que se estuvieran instalando misiles nucleares de mediano alcance, pero tampoco nunca informaron concretamente al Consejo sobre la verdadera naturaleza de las armas que se habían transportado a la isla, amparándose en el eufemismo “defensivos”. Estados Unidos solicitó que una misión de las Naciones Unidas inspeccionara los lugares donde su inteligencia había detectado las armas para tener una comprobación objetiva, pero esta proposición encontró una férrea oposición de ambos países<sup>43</sup>.

Para el Gobierno americano, el hecho de que las armas se introdujeran de manera clandestina, rápida y engañosa constituía un elemento adicional en la conformación de la amenaza<sup>44</sup>, porque permitía presumir un fin agresivo<sup>45</sup>.

---

*de la cuestión.* S/PV.1024, paras 2 a 4. También: McDougal, Myres: “The Soviet-Cuban Quarantine and Self-Defense”, AJIL, Vol. 57, Num. 3, 1961, pág. 601: “La amenaza contra la cual reaccionó Estados Unidos provino de la Unión Soviética, no de Cuba. El régimen de Castro contribuyó a la amenaza, pero más como un títere o como un potencial irresponsable que empuña armas nucleares prestadas”.

<sup>40</sup> “(...) Sabemos que a los estadistas de los Estados Unidos les gusta hablar de su adhesión a los principios del derecho internacional y explayarse sobre la necesidad del imperio del derecho en el mundo. Pero, en realidad, es evidente que consideran que las leyes no se escribieron para los Estados Unidos, sino para los demás Estados”. Letter dated 23 October 1962 from the Deputy Permanent Representative of the Union of Soviet Socialist Republics addressed to the President of the Security Council. S/5186.

<sup>41</sup> S/PV.1022, para. 114.

<sup>42</sup> “Algunos dicen que la cuarentena es un remedio inadecuado y extremo; que la sanción no corresponde al delito. (...) ¿Debíamos permanecer impassibles mientras se afilaba el cuchillo? ¿Debíamos permanecer con los brazos cruzados esperando a que se nos degollara? ¿Qué otra solución se nos ofrecía? (...) Me parece que el método que hemos elegido responde perfectamente al carácter de la amenaza. De no haber hecho eso hubiéramos fallado a nuestras obligaciones con respecto a la paz”. S/PV.1025, para. 18.

<sup>43</sup> La misma propuesta estaba presente en la resolución del TIAR. La respuesta cubana fue terminante: “No aceptaremos observadores de ninguna clase en asuntos que competen a nuestra jurisdicción interna”. S/PV.1022, para. 112. Las acciones de Cuba fueron fuertemente criticadas por el diario La Nación de nuestro país: “En rigor, ha sido necesario que los Estados Unidos tuvieran informaciones precisas acerca de las características de las armas instaladas en la isla por los soviéticos (...) para que asumieran una actitud equivalente a la de una persona que no espera ser asesinada para descubrir por qué llevaba armas en la mano el enemigo que corría hacia ella. (...) Es obvio que la inmediata negativa cubana a permitir el acceso a la isla de emisarios imparciales constituyó una aceptación indirecta de la verdad de las imputaciones hechas por Kennedy.” La Nación: “Réplica a la provocación”, 25 de octubre de 1965.

<sup>44</sup> Estados Unidos: “Y a eso agréguese que esas armas de destrucción en masa se instalan secretamente y tras una máscara de duplicidad”. S/PV.1023, para. 27. “Como lo prueban claramente los documentos fotográficos, la instalación de los proyectiles y la construcción de las rampas de lanzamiento se hicieron con extraordinaria rapidez. Una instalación completa se montó en 24 horas. Esa rapidez no sólo es prueba de una organización metódica y de una cuidadosa planificación, sino también de un premeditado intento de poner a nuestro hemisferio ante un hecho consumado”. S/PV.1025, para. 12. El Representante de Ghana afirmó que el alcance de los misiles, sumado a las intenciones



Cuba y la URSS desafiaron a los Estados Unidos a producir una prueba incontestable de la existencia de los misiles<sup>46</sup>. Para el Representante de Ghana, los Estados Unidos no podían alegar la legítima defensa según la fórmula de Webster porque no había presentado aún “una prueba incontrovertible del carácter ofensivo de las instalaciones militares en Cuba”<sup>47</sup>. La controversia se resolvió al final del debate, cuando Stevenson preguntó inquisitivamente tres veces al Representante soviético que respondiera “Sí o No” si estaban instalando misiles como los descritos por su Delegación, lo que no fue contestado sino con evasivas. Stevenson presentó las fotos de la inteligencia estadounidense, lo que terminó por inclinar la opinión del Consejo, que apoyó las gestiones del Secretario General para encontrar una salida a la crisis, que se resolvió, en realidad, mediante una transacción entre las dos superpotencias.

En la actitud del Consejo también influyeron las opiniones de los dos miembros latinoamericanos (Chile<sup>48</sup> y Venezuela<sup>49</sup>) que explicaron el consenso existente de que los misiles nucleares desestabilizaban la seguridad y constituían una amenaza a la paz y la seguridad regionales. Las acciones estadounidenses fueron consideradas mayoritariamente como legales (con la excepción del bloque soviético).

#### Aplicabilidad de la doctrina de la legítima defensa precautoria.

La crisis de los misiles soviéticos en Cuba constituye un interesante ejemplo de las peculiaridades de la legítima defensa precautoria.

---

soviético-cubanas, convertía a las armas en ofensivas. Por ello, propuso que los Estados Unidos y Cuba se ofrecieran garantías recíprocas de no intervención ni agresión. S/PV.1024, para. 96.

<sup>45</sup> La cuestión de si las armas pueden ser consideradas ofensivas o defensivas, tema que fue evocado en este debate, es tratado más adelante.

<sup>46</sup> Cuba: “Así es como ha aparecido en la declaración del Presidente Kennedy y en la carta del representante de los Estados Unidos, señor Stevenson, la tesis relativa a ciertas “pruebas irrefutables” de la presencia en Cuba de proyectiles soviéticos, “pruebas” cuya falsedad salta a la vista”. S/PV.1022, para. 150. “La delegación soviética confirma en primer lugar oficialmente, las declaraciones hechas a este respecto por el Gobierno soviético en el sentido de que no ha enviado y no envía a Cuba armas ofensivas de ninguna clase”. S/PV.1022, para. 152.

<sup>47</sup> S/PV.1024, para. 110.

<sup>48</sup> Chile: “Desgraciadamente, se trata de que en Cuba una Potencia extracontinental ha encontrado la puerta abierta para intervenir en nuestro hemisferio y amenazar su seguridad pretendiendo transformar la isla del Caribe en una base bélica en la cual se han establecido rampas para el lanzamiento de proyectiles nucleares de largo alcance, que por si solos demuestran su carácter ofensivo”. S/PV.1024, para. 31. Chile también lamentó que Cuba no permitiera el ingreso de observadores de las Naciones Unidas. S/PV.1024, para. 52.

<sup>49</sup> Venezuela: “Cuba, transformada de la noche a la mañana en potencia armada con las armas ofensivas más mortíferas - los cohetes y bombas nucleares - se ha transformado en fuente de zozobra y de inquietud para todas las otras naciones del continente americano. Las armas de que dispone Cuba ya no son defensivas sino ofensivas y de una magnitud capaz de aniquilar a cualquiera de las repúblicas americanas y de arrastrar al mundo a la hecatombe de una guerra nuclear. (...) El regimen comunista establecido en Cuba no se contenta con circunscribirse a sus fronteras, sino que pretende exportar su sistema a las otras naciones del continente. Prueba de ello son las constantes incitaciones de las emisoras cubanas a la subversión contra los gobiernos constituidos de otras repúblicas americanas; la propaganda y los agentes cubanos en acción en dichas repúblicas; la introducción clandestina en ellas de armas para equipar guerrillas. Si todo esto en sí constituye ya un peligro para la paz y la estabilidad de las naciones del continente americano, mucho más peligroso para esa paz resulta ahora el hecho de que el país empeñado en esas actividades disponga de proyectiles nucleares capaces de aniquilar a cualquiera de nuestros países. La existencia de tales armas en poder de Cuba constituye indiscutiblemente una amenaza a la paz y a la seguridad del resto del continente americano”. S/PV.1023, para. 5 a 7.

---

Desde el punto de vista de la amenaza, la inminencia del ataque no es un elemento que puede fijarse con la precisión prevista en la fórmula de Webster: con qué criterio podía establecerse objetivamente si la instalación de misiles nucleares que cinco minutos después de ser disparados podían hacer volar la sede de las Naciones Unidas en Nueva York y todo lo existente varias millas a la redonda era una amenaza suficiente para que procediera la legítima defensa?. Se trata de una cuestión sobre la que no parece que existió un desacuerdo profundo ni en el Consejo de Seguridad ni en la comunidad internacional. Los sistemas de intercepción de misiles en 1962 no tenían el nivel de desarrollo tecnológico que tienen en la actualidad, convirtiendo a la relación riesgo-beneficio en claramente desfavorable. Pero aún cuando ello fuera posible, la capacidad de interceptar el ataque una vez lanzado no es una causa para la inaplicabilidad del derecho de legítima defensa precautoria.

El problema central en este caso estaba relacionado con la percepción de la amenaza: ¿qué hacer ante la clandestinidad de las acciones, la falta de transparencia y la negativa por medio de medias verdades y eufemismos a explicar lo que realmente estaba sucediendo en la isla?. El acuerdo posterior permitió comprobar que los misiles y bombarderos estratégicos realmente existían.

Siendo la percepción de la amenaza una condición necesaria para la procedencia de la legítima defensa, ¿qué sucede con la carga de la prueba? La URSS, Cuba y Ghana desafiaron a los Estados Unidos a presentar una prueba irrefutable de sus acusaciones. Pero ¿cuál es la verdad real que puede exigirse que pruebe legalmente la inteligencia del país que se siente amenazado? ¿Qué valor debía otorgarse a la fotografía aérea, que suponía realizar vuelos que violaban el espacio aéreo cubano<sup>50</sup>, si aún hoy, con la tecnología más moderna, la interpretación de imágenes satelitales puede ser altamente controvertida, como se vio en la crisis de Irak de 2003?

La respuesta a este dilema es que las partes deben actuar de buena fe y de manera tal que se aventen las sospechas sobre sus intenciones pacíficas, obligación derivada de la Carta de las Naciones Unidas<sup>51</sup>. Si los Estados Unidos, que alegaban con cierta razonabilidad que se estaban instalando los misiles de largo alcance, y la OEA - organización regional de la que Cuba era parte, aunque su régimen político hubiera sido suspendido- solicitaban que se permitiera el acceso a una misión de las Naciones Unidas, Cuba debería haber accedido y despejado, así, toda eventual duda. Pero la inspección no

---

<sup>50</sup> Como se ha visto en el Caso del Estrecho de Corfú, no es lícito intervenir en un país para asegurar la producción de la prueba que será utilizada a posteriori en una controversia. Wright considera que la Resolución de Punta del Este de 1962 y otros documentos de la OEA pueden entenderse que autorizaban estos vuelos. Wright, Quincy: "The Cuban Quarantine", AJIL, Vol. 57, Num. 3, 1963.

<sup>51</sup> "Artículo 1: Los Propósitos de las Naciones Unidas son:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;

Artículo 2: Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios:

2. Los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta."

---

fue autorizada porque hubiera demostrado la falsedad de los argumentos cubano-soviéticos. La conclusión es que, si un Estado alega que se siente amenazado por otro y produce una argumentación razonable, sustentada en ciertos hechos que pueden ser *prima facie* verosímiles, el Estado acusado debiera tener la obligación de buena fe de permitir que esa sospecha infundada sea aventada, por medio de una inspección internacional razonablemente imparcial. La negativa a que se compruebe la inocencia mediando una solicitud del Consejo de Seguridad, es un elemento que agrega una gran dosis de dramatismo a la percepción de la amenaza, y debiera ser considerado un acto hostil que amenaza la paz y la seguridad internacionales. Pero, una vez más, el problema reenvía a la cuestión del veto: el Consejo no hubiera adoptado una intimación a que Cuba aceptara los inspectores de Naciones Unidas.

El estudio del caso requiere también analizar la situación desde la perspectiva cubana. La crisis se desarrolló en el marco global de la Guerra Fría y la competencia estratégica entre dos sistemas opuestos y enfrentados sobre la manera de organizar la sociedad<sup>52</sup>. El régimen cubano actuaba en la región para propulsar un cambio en el sistema político y económico, inscribiéndose en la lógica de la competencia global. Por esa política, sufría las consecuencias de la reacción estadounidense. ¿Cómo podía defenderse adecuadamente frente a un adversario tan poderoso, con los escasos medios disponibles?

Dos elementos jugaban aquí un rol importante. El primero es la cuestión de la intangibilidad del régimen político sacralizado en la Carta de las Naciones Unidas. Este derecho era entendido como una norma que permitía que, una vez alcanzado el poder (no importa por qué medios con tal que fuera reconocido por la comunidad internacional), el régimen estaba amparado por la Carta, que aseguraba su protección a través del principio de no ingerencia en los asuntos internos. Los Estados se permitían actuar de manera más o menos encubierta para cambiar el régimen político de otro país, sea porque lo consideraban hostil o porque querían promover cambios “revolucionarios”. Si la reacción del régimen amenazado, sobre todo a través de su alianza con la potencia hegemónica en la zona de influencia respectiva, era capaz de contrarrestar el intento e, incluso, de constituir a su vez una amenaza contra el régimen que provocaba su desestabilización, éste último alegaba la legítima defensa contra un intento de agresión e ingerencia en los asuntos internos. La protección de su superpotencia, por otra parte, aseguraba que no habría una condena en el Consejo de Seguridad y que, menos aún, podría existir una intervención de fuerzas de la ONU o bajo su mandato. El sistema conducía a un dilema jurídico sin salida y a un gran cinismo recíproco<sup>53</sup>.

El segundo elemento importante era que un país no podía convertirse en una pieza de la estrategia global de una de las superpotencias y, al mismo tiempo, reclamar que la

---

<sup>52</sup> Opuestos a tal punto que uno se consideraba la superación histórica del otro y que, por ello, contaba con una legitimidad moral para acelerar su eliminación, y el otro que su oponente era un sistema de sojuzgación totalitaria de la sociedad que violaba los más elementales derechos humanos.

<sup>53</sup> Esta cuestión de vio claramente en el caso USA-Nicaragua, respecto de la política de promoción de la revolución del régimen sandinista. El hecho de que la Corte no considerara equilibradamente la acción de cada uno de los actores puso en cuestión, lamentablemente, la imparcialidad del tribunal.

lógica del Guerra Fría no se le aplicara<sup>54</sup>. La crisis no versó sobre la legítima defensa de Cuba sino sobre el conflicto Este-Oeste. La legítima defensa de Cuba frente a la amenaza de los Estados Unidos podía haber sido la razón por la que el régimen de La Habana había decidido acudir a la ayuda soviética, pero una vez incorporada al sistema de poder global de Moscú, su legítima defensa dejaba de ser una cuestión meramente nacional para convertirse en un problema global. Lo mismo ocurría, a menudo contra su voluntad, con todos los países europeos, de un lado y otro de la cortina de hierro. Es más, la lógica de la Guerra Fría convertía al mero intento de cambio de régimen en un argumento para que la superpotencia alegara la legítima defensa, por extravagante que pudiera ser la aplicación de este principio a la represión con asistencia extranjera de la disidencia interna, como se había visto, ya para ese entonces, con los levantamientos de Berlín (1953) o Hungría (1956).

Cuba podía legítimamente sentirse amenazada por los Estados Unidos y reclamar su derecho a dotarse, a su vez, de una capacidad de amenaza que cubría gran parte del continente americano. Pero una capacidad militar de esas características tenía como consecuencia que cada uno de los países de la región podía a su vez alegar sentirse amenazado por el alcance de los misiles y los bombarderos estratégicos en Cuba, en razón de las declaraciones públicas y las acciones del régimen a favor de la revolución socialista<sup>55</sup>. Como reacción frente a esta amenaza, cada país de la región tendría entonces el derecho de dotarse de una capacidad equivalente (e incluso superior) y amenazar a su vez a Cuba.

Como conclusión de esta carrera de armamentos, la seguridad de Cuba no sólo no aumentaría sino que disminuiría sustancialmente, y se producía una escalada exponencial de la competencia a nivel global<sup>56</sup>. La ventaja relativa que podía obtener la URSS en el Caribe se veía contrarrestada en el plano global, en el contexto de un aumento sustancial de la tensión. Pero, correlativamente, el riesgo para los Estados Unidos de atacar Cuba había crecido también exponencialmente, cambiando la ecuación riesgo-beneficio. Fue por esta racionalidad de las superpotencias que Cuba terminó reforzando su seguridad, porque los Estados Unidos se comprometieron a no atacar la isla<sup>57</sup>, aunque ello no fue una

---

<sup>54</sup> "Los Estados Unidos están determinados a prevenir por los medios que sean necesarios, incluyendo el uso de las armas, la extensión del régimen marxista-leninista en Cuba, por la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza, de sus actividades agresivas o subversivas en cualquier parte de este hemisferio, y a prevenir en Cuba la creación o el uso de una capacidad militar sostenida desde el exterior que ponga en peligro la seguridad de los Estados Unidos". United States: "Proclamation 3504. Interdiction of the Delivery of Offensive Weapons to Cuba. October 23, 1962", AJIL, Vol. 57, Num. 2, 1963.

<sup>55</sup> Se reunían así dos condiciones de la doctrina clásica para la procedencia de la legítima defensa: la capacidad material para realizar la amenaza y la intención de provocar el daño.

<sup>56</sup> Eventualmente, los Estados Unidos hubieran podido dotar de armas nucleares a todos los países aliados que circundaban la URSS.

<sup>57</sup> El cambio de los misiles por un compromiso de no agresión estadounidense fue sugerido por el Representante de Cuba y recordado por U-Thant como una posible salida de la crisis: *Deseo también aprovechar la ocasión para dirigir un urgente llamamiento al Presidente y Primer Ministro del Gobierno revolucionario de Cuba. Ayer [1022a. sesión] el Embajador García Incháustegui de Cuba recordó las palabras de su Presidente pronunciadas en la Asamblea General hace poco más de dos semanas y que cito a continuación: "Si los Estados Unidos fuesen capaces de dar garantías de palabra y en los hechos de no realizar agresiones a nuestro país, declaramos aquí solemnemente que sobrarían nuestras armas y nuestros ejércitos, porque queremos la paz". También aquí estimo que*

verdadera concesión, sino sólo el reconocimiento de que Cuba estaba protegida por el paraguas de seguridad de la otra superpotencia<sup>58</sup>. La URSS también obtuvo una compensación positiva, al retirarse los misiles en su propia frontera con Turquía. Los Estados Unidos, por su parte, ganaron un tiempo de alerta de ataque<sup>59</sup> precioso, porque los misiles intercontinentales soviéticos volvían a tener que cruzar el Atlántico o el Pacífico antes de llegar su territorio; eliminaron una fuente de inestabilidad estratégica muy preocupante en su zona directa de influencia y dificultaron las relaciones de Cuba con la mayoría de los países de América Latina.

La crisis fue, por lo tanto, un choque de las políticas de fuerza<sup>60</sup> de las superpotencias, en la que las Naciones Unidas sólo sirvieron de foro para el cruce de argumentos: su sistema de toma de decisiones no podía funcionar cuando eran las propias superpotencias las que se enfrentaban. El bloqueo de una solución jurídica aceptable para las partes en conflicto es lo que lleva a una negociación a partir de una política de fuerza. La legalidad de una conducta está influida por la posibilidad concreta de encontrar una solución por la vía legal.

El curso de acción adoptado por la Administración Kennedy puede considerarse precautorio<sup>61</sup>, porque se abstuvo de atacar preventivamente a Cuba (un "régimen hostil", como se verá más adelante), reaccionando mesuradamente<sup>62</sup> ante el desarrollo de una amenaza que se convertía en inminente de hora en hora, a medida que las rampas de lanzamiento de los misiles y los bombarderos estratégicos se convertían en operacionales<sup>63</sup>. Al estar vedada una solución por la vía del Consejo de Seguridad, la

---

*mediante conversaciones puede llegarse a un terreno común que permita salir del atolladero actual". S/PV.1024, para. 120.*

<sup>58</sup> Si, como parece, este fue el fin último de Cuba en todo el ejercicio, la apuesta por esta crisis puede considerarse un éxito para el régimen de Fidel Castro.

<sup>59</sup> McDougal, Myres: "The Soviet-Cuban Quarantine and Self-Defense", AJIL, Vol. 57, Num. 3, 1961, pág. 601. En el mismo sentido MacChesney, Brunson: "Some Comments on the "Quarantine" of Cuba", AJIL, Vol. 57, Num. 3, July 1963, pág. 596.

<sup>60</sup> Quincy Wright ha hecho un exhaustivo análisis de la ilegalidad de las conductas de todas las partes involucradas en el conflicto: Wright, Quincy: "The Cuban Quarantine", AJIL, Vol. 57, Num. 3, 1963.

<sup>61</sup> Como lo expresó Donald Rumsfeld: "¿Cómo podría llamarse la acción del Presidente Kennedy frente a la crisis de los misiles cubanos?", preguntó el Secretario de Defensa Donald H. Rumsfeld en una audiencia del Congreso del 26 de Septiembre. "Desde mi punto de vista, estableciendo lo que él llamo una cuarentena, que el mundo entendió como un bloqueo, e impedir, si se quiere, a la Unión Soviética colocar misiles nucleares en Cuba, eso fue... definitivamente una legítima defensa anticipatoria, fue ciertamente preventiva, y estuvimos muy cerca de una crisis de proporciones históricas. Y creo que no es injusto o impreciso decir que él... se comprometió en una precaución". Citado en Morley, Jefferson: "A Precedent That Proves Neither Side's Point", TWP, October 13, 2002.

<sup>62</sup> Partan considera que la cuarentena significó el mínimo de fuerza necesaria para ejercer la medida precautoria. "Sigue siendo cierto, sin embargo, que la acción de la cuarentena fue el mínimo de fuerza necesaria para prevenir la materialización de la amenaza nuclear soviética y que el establecimiento de la cuarentena sin recurrir previamente a los procedimientos de las Naciones Unidas no interfirió con posibles medidas colectivas de las Naciones Unidas". Partan, Daniel: "The Cuban Quarantine: Some Implications for Self- Defense", Duke Law Journal, Vol. 1963, Num. 4, Autumn 1963, pág. 721.

<sup>63</sup> "El accionar de Kennedy fue precautorio porque previno que la Unión Soviética aumentara marcadamente las amenazas que ya planteaba al territorio continental de Estados Unidos y lo hizo antes de que los misiles fueran totalmente operativos y que el potencial para su uso fuera inminente". Pauly & Lansford, Robert & Tom: "Strategic Preemption: US Foreign Policy and the Second Iraq War", Ashgate, 2005. También consideran precautoria, en su variante de anticipación, la respuesta estadounidense: Rivkin, Casey & Wendell DeLaquil, David, Lee &

cuarentena puede considerarse una medida defensiva porque las armas tenían efectivamente un carácter ofensivo<sup>64</sup>.

La resolución de la OEA autorizó la cuarentena como medio para prevenir que las armas ofensivas se convirtieran en una amenaza a la paz y la seguridad del continente americano<sup>65</sup>. La participación de algunos países de la región en el ejercicio (incluyendo la Argentina) le otorgaron una legalidad<sup>66</sup> internacional, que en la época fue muy debatida<sup>67</sup>.

Richard Gardner -en el momento de la crisis ocupaba el cargo de Subsecretario de Organismos Internacionales en la Administración Kennedy- ha resaltado el hecho de que el gobierno de los Estados Unidos no invocó la legítima defensa para justificar la imposición de la cuarentena. Esto fue así porque tanto él, como Chayes -Consejero Legal del Departamento de Estado- y Schwebel -Consejero Legal para Asuntos de las Naciones Unidas-, coincidieron en que no había sustento legal suficiente para invocar ese derecho, y porque si el despliegue de misiles soviéticos en Cuba hubiera dado lugar al uso de la fuerza por parte de los Estados Unidos en legítima defensa, el mismo derecho hubiera tenido que reconocérsele a la URSS en virtud de la existencia de misiles americanos en Turquía y de los continuas actividades en la periferia de la URSS llevadas adelante por bombarderos B-52 y submarinos nucleares<sup>68</sup>. Los tres también coincidieron en el hecho de que si bien el mundo había entrado en una nueva era -la nuclear-, esto no era razón suficiente para estirar los límites a la legítima defensa impuestos por Webster; por ello decidieron desarrollar una estrategia basada en el apoyo de la Organización de los Estados Americanos a la cuarentena, evitando así abrir una "caja de Pandora" sobre la aplicación del artículo 51 de la Carta<sup>69</sup>.

---

Mark: "Preemption and Law in the Twenty-First Century", *Chicago Journal of International Law*, Vol. 5 Num. 2, 2004-2005, pág. 483.

<sup>64</sup> Considerando que el ataque estaba en curso de lanzamiento y era inevitable si fracasaba la disuasión, la Administración Kennedy se anticipó precautoriamente al ataque armado que temía.

<sup>65</sup> "(...) *prevenir que los misiles en Cuba con capacidad ofensiva se conviertan en una amenaza activa a la paz y la seguridad del continente*". Resolution on the Adoption of Necessary Measures to Prevent Cuba from Threatening the Peace and Security of the Continent, OAS Council, Annex A, OEA/Ser.G/V/C-d-1024 Rev. 2 (23 October 1962)

<sup>66</sup> Wedgwood, Ruth: "The Fall of Saddam Hussein: Security Council Mandates and Preemptive Self-Defense", *AJIL*, Vol. 97, Num. 3, July 2003, pág. 584.

<sup>67</sup> Véase un relato en: Oliver, Covey: "International law and the quarantine of Cuba", *AJIL*, Vol. 57, Num. 2, 1963.

<sup>68</sup> Gardner, Richard: "Neither Bush nor the Jurisprudes", *AJIL*, Vol. 97, Num. 3, 2003, pág. 587.

<sup>69</sup> Gardner, Richard, "op.cit", pág.587 y 588.