

LA PROSCRIPCIÓN DE LA AMENAZA O DEL USO DE LA FUERZA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Edmundo VARGAS CARREÑO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El uso de la fuerza antes de la Carta de las Naciones Unidas*. III. *El artículo 2o. de la Carta de las Naciones Unidas*. IV. *La reafirmación del principio de la prohibición del uso o amenaza de la fuerza*. V. *El concepto de fuerza*. VI. *La agresión indirecta*. VII. *Excepciones a la prohibición de recurrir al uso o a la amenaza de la fuerza*. VIII. *La legítima defensa individual*. IX. *Requisitos para que proceda la legítima defensa*. X. *La legítima defensa colectiva*. XI. *La defensa preventiva*. XII. *La legalidad de otros usos de la fuerza*. XIII. *La intervención humanitaria*. XIV. *Algunas consideraciones a modo de conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

Quiero expresar, en primer lugar, mi reconocimiento al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, a su director, profesor Diego Valadés, y especialmente al profesor y ex secretario de Relaciones Exteriores, doctor Emilio O. Rabasa, por haberme invitado a contribuir a la obra *Los siete principios fundamentales de la política exterior de México* con este artículo sobre “El principio de la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales”, el cual constituye uno de los principios a los que se refiere el párrafo X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No pretendo, desde luego, estudiar en este trabajo la posición asumida por México en las cerca de 200 ocasiones en las que la fuerza ha sido utilizada en las relaciones internacionales en estas seis últimas décadas, desde que la Carta de las Naciones Unidas en octubre de 1945 dispuso

que los Estados en sus relaciones internacionales se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

Una investigación sobre esa materia sería difícil y ardua, incluso para cualquier calificado experto en política externa mexicana, condición que, por cierto, no tengo. Con todo, cabe señalar que, ciertamente, en las más importantes y significativas de esas ocasiones, los diferentes gobiernos mexicanos —e incluso la sociedad mexicana misma, a través del Congreso de la Unión, los partidos políticos, los medios académicos y de comunicación social—, no dejaron de manifestar su categórico rechazo al uso de la fuerza por parte de aquellos Estados que ilegítimamente la emplearon, como aconteció, por ejemplo, en la República Dominicana en 1965, en Grenada en 1983 o en Panamá en 1989, situaciones en las que la fuerza fue utilizada en nuestro continente y en las que México manifestó de un modo inequívoco su enérgica reprobación a esas intervenciones armadas.

La posición de México de rechazo al uso indebido de la fuerza ha sido también constante en los diversos foros internacionales, especialmente en Naciones Unidas, en los que el tema se ha suscitado. México siempre ha acompañado con su voto favorable —y en algunos casos ha copatrocinado— aquellas resoluciones de la Asamblea General, que no han sido pocas, en las que se ha condenado el uso de la fuerza por un Estado o un conjunto de Estados en contra de otro. Igualmente, en el Consejo de Seguridad, cuando México ha sido su miembro en representación de América Latina, ha mantenido una ejemplar conducta, como quedó en evidencia en el difícilísimo asunto de Iraq, en el que descartó el uso de la fuerza mientras el OIEA y el UNMOVIC no proporcionaran pruebas contundentes de la existencia de armas de destrucción masiva en ese Estado.

La contribución mexicana en esta materia se extiende también al campo normativo, esto es, a la adopción de normas de derecho internacional que han contribuido a fortalecer y desarrollar el principio de la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Tal vez uno de los ejemplos más significativos al respecto fue la participación de México en el Comité Especial que se constituyó, con ocasión del XXV Aniversario de las Naciones Unidas, para adoptar una Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, de conformidad

con la Carta de las Naciones Unidas, y que dio origen a la Resolución 2625 (XXV). En dicha Declaración, entre otros principios, se desarrolla el de que los Estados se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza. La primera sesión de dicho Comité tuvo lugar en la ciudad de México en 1964, y correspondió presidirla al distinguido diplomático mexicano, que años más tarde sería galardonado con el Premio Nóbel de la Paz, embajador emérito Alfonso García Robles; y en la última de las sesiones del Comité Especial, la que elaboró el texto que semanas más tarde adoptaría la Asamblea General, fue presidida por el destacado diplomático y jurista, el embajador emérito de México, Sergio González Gálvez. Me correspondió participar como representante de Chile en algunas de las sesiones del referido Comité Especial, y puedo por ello dar fe del importantísimo aporte que los representantes mexicanos hicieron a esa Declaración, particularmente en lo que concierne a los principios de no intervención y de la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

Un campo en el cual México ha sido particularmente activo es el del desarme y, dentro de éste, el de su preocupación por la proscripción de la más devastadora de todas las armas, como son las nucleares. Fue la diplomacia mexicana en la década de los años sesenta, dinamizada por el embajador García Robles, la que condujo a que en 1967 se adoptara el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (el Tratado de Tlatelolco), en el que se estableció la primera zona densamente poblada libre de armas nucleares, la que ha tenido un importante efecto de demostración en otras regiones del mundo, en las que se han constituido otras zonas libres de armas nucleares sobre la base del modelo del Tratado de Tlatelolco.

México ha continuado ejerciendo un liderazgo en lo que respecta a la proscripción de las armas nucleares. Fue uno de los dos Estados latinoamericanos que compareció ante la Corte Internacional de Justicia para expresar su fundamentada posición respecto a la ilegalidad del uso de las armas nucleares, cuando dicho órgano judicial debió emitir una opinión consultiva sobre ese asunto; participa activamente en ese tema en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Conferencia de Desarme en Ginebra y en la Conferencias de las Partes encargada del examen del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, así como en sus comités preparatorios; presidió una de las conferencias que han tenido lugar para acelerar la entrada en vigor del Tratado de Prohibición

Completa de los Ensayos Nucleares, y actualmente está realizando activas gestiones, con otros Estados y con el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL), para convocar a una Conferencia Internacional de los Estados Partes de Tratados que han establecido zonas libres de armas nucleares.

Pero, como dijimos, no es el propósito de este artículo referirse a la política mexicana respecto a los casos y situaciones en los que se ha usado la fuerza en las relaciones internacionales. Tampoco pretende estudiar las muchas contribuciones que México ha prestado al derecho internacional en lo que concierne al fortalecimiento del principio de la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Si se han señalado en esta introducción algunos ejemplos de lo uno y lo otro —y ciertamente hay muchos más— ha sido tan sólo con el propósito de ilustrar que en lo que atañe a este principio México ha tenido una posición constante, coherente y constructiva.

El propósito de este artículo es más general. El principio de la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, que constituye uno de los siete principios fundamentales de política exterior mexicana que tienen rango constitucional, fue incorporado con anterioridad a la Carta de las Naciones Unidas como una de las disposiciones fundamentales en la que se sustentaría el nuevo orden internacional que surgiría después de la Segunda Guerra Mundial. A pesar de ello, el artículo 2o., número 4, de la Carta, que consagró dicho principio, probablemente sea la disposición de toda la Carta de las Naciones Unidas que más controversias ha suscitado en cuanto a su contenido y alcance. Mientras que para buena parte de la doctrina y no pocos Estados, la disposición de la Carta de las Naciones Unidas que consagra la proscripción del uso y amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales constituye una norma esencial a la que no cabe sino aplicarla sin restricciones en su integridad, algunos otros autores y Estados en su conducta han promovido una interpretación más permisiva de esa norma a fin de justificar determinadas acciones de los Estados que permitan que la fuerza pueda ser susceptible de emplearse en algunas situaciones o circunstancias.

Estudiar el alcance del artículo 2o., número 4, de la Carta de las Naciones Unidas —cuya redacción es similar al cuarto principio que se contiene en el párrafo X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos—, recordar sus antecedentes históricos, ana-

lizar su contenido, extensión y posibles excepciones, pero especialmente examinar la conducta de los Estados en estos últimos sesenta años frente a esa fundamental norma, constituye el objeto principal de este trabajo.

Al estar referida la norma de la Carta de las Naciones Unidas y de la Constitución de México a la proscripción de la fuerza por los Estados, este trabajo no abarcará el uso de la fuerza por el Consejo de Seguridad u otros órganos internacionales. Aunque ese importante tema y otros, como el relativo al desarme, guardan una estrecha vinculación con el tema central de este trabajo, las consideraciones señaladas y el hecho de que este estudio excedería la extensión que se nos ha sugerido, hacen aconsejable no incluir esos asuntos en esta oportunidad, sin perjuicio de que, como lo señalaremos en las conclusiones, la norma que prohíbe el uso de la fuerza en las relaciones internacionales para que pueda tener vigencia en la práctica requiere ser complementada con el funcionamiento de un sistema eficaz de seguridad colectiva.

II. EL USO DE LA FUERZA ANTES DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

El derecho internacional clásico, que rigió hasta el término de la Primera Guerra Mundial y del establecimiento de la Sociedad de las Naciones, no proscribía la guerra ni el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. En el derecho internacional que prevalecía en aquel entonces, los Estados disponían del derecho de recurrir a la guerra —*jus ad bellum*—, sin que existiera una norma específica de derecho internacional que proscribiera la guerra. El tema de la guerra y de sus causas (justas o injustas) constituía una preocupación importante para teólogos, filósofos y políticos, pero no quedaba incluida dentro de la normativa jurídica.

Con el Pacto de la Sociedad de las Naciones en 1919, la comunidad internacional dio un paso importante en la regulación del uso de la fuerza, no para proscribirla, sino para establecer una moratoria de la guerra. De acuerdo con el párrafo primero del artículo 12 del Pacto de la Sociedad de las Naciones,

Todos los miembros de la sociedad convienen en que, si surgiera entre ellos una divergencia susceptible de provocar una ruptura, la someterán al arbitraje o a un arreglo judicial, o al examen del Consejo. Convienen ade-

más en que, en caso alguno, deben recurrir a la guerra antes de la expiración de un plazo de tres meses desde el fallo arbitral o judicial, o el informe del Consejo...

Si la controversia no llegaba a solucionarse, al no poder el Consejo hacer aceptar su informe, “los Miembros de la Sociedad se reservan el derecho de proceder como lo juzgaren necesario para el mantenimiento del derecho y de la justicia” (artículo 15, párrafo 7).

El Pacto establecía que si algún miembro de la Sociedad recurría a la guerra en violación a los compromisos contraídos de respetar una sentencia arbitral o judicial, debería ser considerado *ipso facto* “como habiendo cometido un acto de guerra contra los demás miembros de la Sociedad” (artículo 16), por lo que éstos se comprometían a romper inmediatamente con él todas las relaciones comerciales y financieras y adoptar otras sanciones que indicaba el Pacto. También ese miembro que declaraba la guerra sin ajustarse a los procedimientos establecidos en el Pacto podría ser excluido de la Sociedad.

Años más tarde, el Pacto Briand-Kellogg o Tratado General para la Renuncia a la Guerra, firmado en París en 1928, que fuera auspiciado por el ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Aristides Briand, y el secretario de Estado de los Estados Unidos de América, Frank B. Kellogg, condenó el recurso a la guerra para la solución de las controversias internacionales y dispuso que sus Estados partes renunciaban a ella “como un instrumento de política nacional en sus relaciones recíprocas”.

El Pacto Briand-Kellogg llegó a ser ratificado por la gran mayoría de los Estados que en esa época conformaban la comunidad internacional, y fue confirmado por otros instrumentos internacionales, como el Pacto Antibélico Saavedra Lamas (por el canciller argentino que lo propuso) de 1932 mediante el cual la mayoría de las Repúblicas latinoamericanas condenaron la guerra de agresión y propiciaron el arreglo pacífico de las controversias internacionales.

El Pacto de la Sociedad de las Naciones y el Pacto Briand-Kellogg, que constituyen los instrumentos internacionales más importantes anteriores a la Carta de las Naciones Unidas respecto a la regulación de la guerra, no llegaron, sin embargo, a contener una proscripción amplia en cuanto al uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Ésta se alcanzó en 1945 con la Carta de las Naciones Unidas.

III. EL ARTÍCULO 2o. DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

De acuerdo con el artículo 2o. de la Carta de las Naciones Unidas:

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

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

La norma transcrita es una de las más fundamentales del actual derecho internacional. A este respecto, conviene recordar que la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas ha señalado que la norma de la Carta que prohíbe el uso o la amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales constituye un ejemplo de una norma de derecho internacional que tiene el carácter de *jus cogens*.¹

A su vez, la Corte Internacional de Justicia ha reiterado la plena validez de la prohibición de la Carta para que pueda utilizarse la fuerza en las relaciones internacionales.²

La fundamental diferencia de la norma del artículo 2o., número 4, de la Carta de las Naciones Unidas con respecto de las anteriores, es que la referencia de aquélla es a “la amenaza o el uso de la fuerza”, en vez de a la “guerra” o al “recurso a la guerra”. Con ello, la Carta quiso proscribir todo uso o amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales y no tan sólo, como había sido con anterioridad, la guerra.

La norma contenida en el artículo 2o., número 4, prohíbe, además del uso de la fuerza, la amenaza de su uso, como serían, por ejemplo, la concentración de tropas militares en zonas cercanas a la frontera o la instalación de barcos de guerra en aguas jurisdiccionales de un Estado acompañados de actos intimidatorios en contra del Estado al que se amenaza con la fuerza.

La abstención de recurrir a la amenaza o uso de la fuerza que contempla dicha norma es en las “relaciones internacionales”. El uso de la fuer-

¹ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1966, vol. II, p. 271.

² *I.C.J. Reports*, 1986, para. 190.

za que un Estado pueda hacer dentro de sus fronteras en contra de sus nacionales o habitantes no se encuentra, por lo tanto, cubierto por esa norma. Igualmente, ella no se aplica a los conflictos armados internos, lo cual no significa que el uso indebido de la fuerza que un Estado pueda emplear en contra de sus habitantes o los conflictos armados internos sean ajenos al derecho internacional; pero éstos son regulados por otras normas de ese ordenamiento, como aquellas establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos o en las normas internacionales relativas a los conflictos armados internos, incluidas las del derecho internacional humanitario.

La expresión “contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”, ha dado lugar a interpretaciones equívocas. En concepto de algunos autores, si la fuerza no está dirigida a comprometer la integridad territorial o la independencia política del Estado contra el cual se ha empleado o si tal uso no resulta incompatible con un propósito de las Naciones Unidas, no habría una violación de la Carta de las Naciones Unidas.³

Tal interpretación carece de sustento. Todos los propósitos establecidos en el artículo 2o. de la Carta deben subordinarse al propósito principal de la Organización, que señala el artículo 1o., párrafo 1, que es el de “mantener la paz y la seguridad internacional”. Por lo tanto, todo uso de la fuerza, salvo los casos en que expresamente se autorice a ella, como la legítima defensa, resulta incompatible con el propósito fundamental de las Naciones Unidas de mantener la paz y la seguridad internacionales. Sería incongruente interpretar la Carta en el sentido de que ella autoriza el empleo de la fuerza respecto de situaciones en las que ella misma no ha exceptuado de la prohibición contenida en el artículo 2o., número 4. Esa interpretación se ve corroborada por el propio Preámbulo de la Carta, en el cual los Estados partes se comprometieron a asegurar “...que no se usará la fuerza armada, sino en servicio del interés común”.

También los trabajos preparatorios de la Carta confirman que las expresiones contenidas en la parte final del párrafo 4 del artículo 2 —que no estaban incluidas en el proyecto de Dumbarton Oaks— no estaban destinadas a establecer una excepción sobre la prohibición general de esa

³ Véase, por ejemplo, Bowett, D. W., *Self Defense in International Law*, Manchester, 1958, p. 149.

disposición. Si ellas se introdujeron en San Francisco fue por la finalidad contraria, esto es, reforzar la interdicción de la fuerza y asegurar que no existieran fisuras que permitieran su invocación.⁴

IV. LA REAFIRMACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA PROHIBICIÓN DEL USO O AMENAZA DE LA FUERZA

Con objeto de reafirmar la plena validez del artículo 2o., número 4, de la Carta de las Naciones Unidas, algunas resoluciones adoptadas por la Asamblea General de esa organización, junto con reiterar su vigencia, han desarrollado algunos aspectos de ella.

Las principales resoluciones de la Asamblea General a ese respecto son la 2625 (XXV), que contiene la “Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”, y la 3314 (XXIX), relativa a la definición de la agresión, aunque también existen otras resoluciones.⁵

La Resolución 2625 (XXV), adoptada con ocasión del XXV Aniversario de las Naciones Unidas, desarrolla, junto a otros principios, el de que los Estados se abstendrán de recurrir a la amenaza o 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. Según esa parte de la Declaración:

Todo Estado tiene el deber de abstenerse en sus relaciones internacionales 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. Tal amenaza o uso de la fuerza constituye una violación del derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas y no se empleará nunca como medio para resolver cuestiones internacionales.

Una guerra de agresión constituye un crimen contra la paz, que, con arreglo al derecho internacional, entraña responsabilidad.

⁴ Véase al respecto Jiménez de Aréchaga, *Derecho constitucional de las Naciones Unidas*, Madrid, 1958, pp. 85-88, y Brownlie, I., *International Law and Use of Force by States*, Oxford, 1963, pp. 266-268.

⁵ Como la Resolución 42/22 de 1988, que contiene la “Declaración sobre el mejoramiento de la eficacia del principio de la abstención de la amenaza o de la utilización de la fuerza en las relaciones internacionales”.

Conforme a los propósitos y principios de las Naciones Unidas, los Estados tienen el deber de abstenerse de propaganda a favor de las guerras de agresión.

Todo Estado tiene el deber de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza para violar las fronteras internacionales existentes de otro Estado o como medio de resolver controversias internacionales, incluso las controversias territoriales y los problemas relativos a las fronteras de los Estados.

Asimismo, todo Estado tiene el deber de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza para violar las líneas internacionales de demarcación, tales como las líneas de armisticio, que se establezcan por un acuerdo internacional del que sea parte o que esté obligado a respetar por otras razones, o de conformidad con ese acuerdo. Nada de lo anterior se interpretará en el sentido de que prejuzga las posiciones de las partes interesadas en relación con la condición y efectos de dichas líneas de acuerdo con sus regímenes especiales, ni en el sentido de que afecta a su carácter temporal.

Los Estados tienen el deber de abstenerse de actos de represalia que impliquen el uso de la fuerza.

Todo Estado tiene el deber de abstenerse de recurrir a cualquier medida de fuerza que prive de su derecho a la libre determinación y a la libertad y a la independencia de los pueblos aludidos en la formulación del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación.

Todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar o fomentar la organización de fuerzas irregulares o de bandas armadas, incluidos los mercenarios, para hacer incursiones en el territorio de otro Estado.

Todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo en otro Estado, o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos, cuando los actos a que se hace referencia en el presente párrafo impliquen el recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza.

El territorio de un Estado no será objeto de ocupación militar derivada del uso de la fuerza en contravención de las disposiciones de la Carta. El territorio de un Estado no será objeto de adquisición por otro Estado derivada de la amenaza o el uso de la fuerza. No se reconocerá como legal ninguna adquisición territorial derivada de la amenaza o el uso de la fuerza. Nada de lo dispuesto anteriormente se interpretará en un sentido que afecte:

a) Las disposiciones de la Carta o cualquier acuerdo internacional anterior al régimen de la Carta y que sea válido según el derecho internacional; o

b) Los poderes del Consejo de Seguridad de conformidad con la Carta.

Todos los Estados deberán realizar de buena fe negociaciones encaminadas a la rápida celebración de un tratado universal de desarme general y completo bajo un control internacional eficaz y esforzarse por adoptar medidas adecuadas para reducir la tirantez internacional y fortalecer la confianza entre los Estados.

Todos los Estados deberán cumplir de buena fe las obligaciones que les incumben en virtud de los principios y normas generalmente reconocidos del derecho internacional con respecto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y tratarán de aumentar la eficacia del sistema de seguridad de las Naciones Unidas basado en la Carta.

Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se interpretará en el sentido de que amplía o disminuye en forma alguna el alcance de las disposiciones de la Carta relativas a los casos en que es legítimo el uso de la fuerza.

A su vez, la Resolución 3314 (XXIX) define en el artículo 1o. de su anexo la agresión como “el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otros o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas...”.

En el artículo 2o. del anexo de dicha resolución se señala que corresponde al Consejo de Seguridad calificar e identificar al agresor, si bien debe tenerse en cuenta que “el primer curso de la fuerza armada constituirá *prima facie* de un acto de agresión”, aunque el Consejo de Seguridad puede concluir, a la luz de otras circunstancias pertinentes, que los actos de que se trata o sus consecuencias no son de suficiente gravedad para ser consideradas agresiones. A su vez, el artículo 3 del anexo de la Resolución 3314 (XXIX) establece que cualquiera de los siguientes actos, con independencia de que haya o no declaración de guerra, se caracterizará como acto de agresión:

a) la invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aun temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado, o de parte de él;

b) el bombardeo, por fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado;

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

La enumeración de dichos actos no tiene un carácter exhaustivo, por lo que el Consejo de Seguridad puede considerar también otros actos que constituyan una agresión.

Las Resoluciones 3625 (XXV) y 3314 (XXIX) han sido invocadas por sentencias de la Corte Internacional de Justicia y resoluciones del Consejo de Seguridad; asimismo, han sido mencionadas en otras resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ellas, por su parte, han reafirmado y consolidado el carácter de norma imperativa, de *jus cogens*, que reviste la prohibición de recurrir al uso o amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

V. EL CONCEPTO DE FUERZA

Un tema que ha sido objeto de controversias es el alcance que tiene la expresión “fuerza”. El asunto fue discutido en la propia Conferencia de San Francisco de 1945, así como en ocasiones posteriores como la Conferencia de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y en el Comité Especial que elaboró la Resolución 2625 (XXV).

En todas esas oportunidades se planteó por algunas delegaciones que la fuerza no sólo abarcaba la fuerza armada, sino también ella comprendía la coacción económica o política. Sin embargo, en ninguna de esas

ocasiones, tales iniciativas para ampliar el concepto de fuerza a las coacciones políticas o económicas llegó a prosperar.⁶

A la luz de estos antecedentes, cabe señalar que por “fuerza” debe entenderse la fuerza armada, es decir, la fuerza militar, y no otro tipo de coacciones. Esa interpretación se ve corroborada por otras disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. Así, en el Preámbulo de la Carta se señala que “no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común”, y en el artículo 44 de la Carta, que usa la palabra “fuerza” sin calificativos, resulta evidente que esa disposición se está refiriendo al recurso de la fuerza armada por parte del Consejo de Seguridad. Lo expresado no significa desconocer que las presiones políticas o económicas no sean contrarias al derecho internacional; pero tales presiones, más que oponerse a la norma fundamental del artículo 2o., número 4, constituyen una violación al principio de no intervención.⁷

VI. LA AGRESIÓN INDIRECTA

El criterio prevaleciente al adoptarse en 1945 la Carta de las Naciones Unidas fue que la prohibición de recurrir al uso o la amenaza del uso de la fuerza se refería a un ataque armado de un Estado a otro. Con posterioridad, sin embargo, se fueron presentando en la práctica situaciones en las que los Estados recurrían a la fuerza de un modo indirecto, como en aquellos casos en los que un Estado cedía su territorio para que desde él se pudiera agredir a otro Estado, o cuando otro Estado autorizaba o fomentaba la organización de fuerzas irregulares, bandas armadas o mercenarios para hacer incursiones en el territorio de otro Estado.

⁶ En la Conferencia de San Francisco de 1945 una enmienda presentada por Brasil a fin de incluir en el artículo 2o., número 4, de la Carta una referencia a “la amenaza o uso de medidas económicas” fue expresamente rechazada; en la Conferencia de Viena sobre el Derecho de los Tratados la iniciativa para incluir las coacciones políticas o económicas dentro de la fuerza como causal de nulidad del tratado tampoco llegó a prosperar; y en el Comité Especial que redactó la Resolución 2625 (XXV) no se aceptó el criterio de que las presiones políticas y económicas formaban parte de la fuerza prohibida por el artículo 2o., número 4.

⁷ En la Resolución 2625 (XXV) en la Declaración sobre el principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, se expresa: “Ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquiera otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden”.

Estas situaciones son las que se conocen como agresión indirecta, y ellas, sobre la base de la prohibición contenida en el artículo 2o., número 4, de la Carta de las Naciones Unidas, han sido explícitamente condenadas en el párrafo 8 de la Resolución 2625 (XXV) y en el artículo 3, letra g, del anexo de la Resolución 3314 (XXIX).

En la práctica, los Estados han invocado esas consideraciones para, en el ejercicio de la legítima defensa, poder repeler por la fuerza una agresión indirecta. Este fue el caso de los Estados Unidos y sus aliados después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 a las torres gemelas de Nueva York y al Pentágono de Washington, usando como fundamento de sus acciones las resoluciones 1368 (2001) y 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, que hicieron referencia al derecho inmanente de legítima defensa, con lo cual se configuró la justificación para las acciones bélicas emprendidas en contra de Afganistán por la supuesta asistencia que el régimen de los talibanes en ese país habían prestado a la organización Al Qaeda, a la que se atribuyó la organización del ataque.

La Corte Internacional de Justicia, por su parte, en el caso de las Actividades Militares y Paramilitares en y en contra de Nicaragua, ha señalado que entrenar y suministrar armas a grupos armados para operar en el territorio de otro Estado es contrario al derecho internacional. La Corte, sin embargo, no fundamentó esa violación al derecho internacional por los Estados Unidos de América en la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales —como sí lo hizo con la colocación de minas en las aguas interiores y territoriales de Nicaragua— sino en la violación de la obligación de no intervenir en los asuntos de otro Estado.⁸

VII. EXCEPCIONES A LA PROHIBICIÓN DE RECURRIR AL USO O A LA AMENAZA DE LA FUERZA

A pesar del carácter de norma de *jus cogens* del artículo 2o., número 4, de la Carta de las Naciones Unidas, la prohibición de recurrir al uso o amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales no tiene un carácter absoluto, y ella está sujeta a ciertas excepciones que surgen de otras disposiciones de la Carta.

⁸ *I.C.J. Reports*, 1986. Párrafo resolutivo 3 de la sentencia en el caso de las Actividades Militares y Paramilitares en y en contra de Nicaragua.

La Carta de las Naciones Unidas sólo se refiere a la autorización para usar la fuerza en las relaciones internacionales en tres situaciones: a) en caso de legítima defensa individual o colectiva, conforme al artículo 51; b) en virtud de una decisión o recomendación del Consejo de Seguridad para que los Estados, individual o colectivamente, de acuerdo con el artículo 42 del capítulo VII, o mediante una organización regional conforme al artículo 53 del capítulo VIII, puedan aplicar medidas coercitivas que importen el uso de la fuerza bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, y c) cuando se adoptan medidas contra un Estado que durante la Segunda Guerra Mundial hubiese sido enemigo de cualquiera de los signatarios de la Carta, según lo disponen los artículos 53 y 107.

En realidad, propiamente, es tan sólo la legítima defensa la única excepción a la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. El empleo o autorización de la fuerza por el Consejo de Seguridad forma parte del sistema de seguridad colectiva organizado por la Carta, y por ello, más que una excepción a la prohibición de usar la fuerza en las relaciones internacionales, es un complemento de tal prohibición, y en lo que se refiere a los Estados enemigos —todos los cuales hoy día son activos miembros de las Naciones Unidas— se trata de una disposición obsoleta, carente en la actualidad de toda vigencia.

Los criterios señalados han llevado a autores, como Jiménez de Aréchaga, a sostener que el uso de la fuerza en las relaciones internacionales tiene el mismo *status* que en el derecho interno: es un delito, o una sanción, o un acto de legítima defensa.⁹

Sin embargo, en la práctica, no es posible encontrar un consenso en cuanto a las excepciones al artículo 2o., número 4, de la Carta de las Naciones Unidas. Probablemente esa disposición sea no sólo la que más ha sido violada por la conducta de los Estados en estas últimas seis décadas, sino también la que ha suscitado las mayores controversias en la doctrina en cuanto a su extensión y alcance. Mientras una buena parte de la doctrina ha interpretado esa disposición de la Carta en un sentido restrictivo, sosteniendo que la fuerza sólo puede ser usada legítimamente en las relaciones internacionales cuando ha sido ordenada o autorizada por un órgano internacional competente o cuando es ejercida como un acto de le-

⁹ Jiménez de Aréchaga, E., *El derecho internacional contemporáneo*, Madrid, 1980, p. 177.

gítima defensa,¹⁰ otros autores, en cambio, interesados en conferir un mayor poder discrecional a los Estados para usar la fuerza, sin abdicar de la validez de la norma del artículo 2o., número 4, de la Carta, la han interpretado en forma amplia y más permisiva, sosteniendo que, además de la legítima defensa, existirían otras excepciones que permitirían válidamente a un Estado usar en las relaciones internacionales la fuerza.¹¹

VIII. LA LEGÍTIMA DEFENSA INDIVIDUAL

De conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas

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

La disposición transcrita que reconoce el derecho a la legítima defensa sugiere, en primer término, que se trata de un derecho preexistente a la Carta. “Ninguna disposición... menoscabará...”. Tal derecho tiene también un carácter inmanente (*inherent right*, en la versión en inglés de la Carta; *droit naturel*, en la versión en francés) por lo que se trata de un derecho inherente o natural de los Estados a usar la fuerza en caso de legítima defensa que la Carta se limitó a reconocer y reglamentar.

Ese origen consuetudinario del artículo 51 ha llevado a algunos autores a sostener que la Carta habría dejado intacto el derecho inmanente o natural a la legítima defensa, por lo que los Estados podrían recurrir a

¹⁰ La mayoría de la doctrina se ubica en esta posición. Véase, por ejemplo, Brownlie, I., *International Law and the use of Force by States*, Oxford, 1963, y Jiménez de Aréchaga, E., *El derecho internacional contemporáneo*, Madrid, 1980.

¹¹ Entre esos autores cabe mencionar a Bowett, D. W., *Self Defense in International Law*, Manchester, 1958, y Reisman, W. M., “Coercion and Self Determination: Construing Charter article 2 (4)”, *A.J.I.L.*, vol. 78, 1984.

ella de acuerdo con las normas generales consuetudinarias del derecho internacional preexistentes a la Carta, y no necesariamente en virtud de esta última. Bowett, por ejemplo, sostiene que “...como cuestión de principios sería arbitrario negar a un Estado que se desprenda de usar la fuerza para defender sus derechos...”, y agrega dicho autor: “la agresión económica o ideológica pueden ser tan perjudiciales para un Estado y, de ser ilegales, pueden constituir una violación de los derechos esenciales del Estado, tan peligrosa como el uso o la amenaza de la fuerza”.¹²

Si bien el origen consuetudinario del artículo 51 es incuestionable, como asimismo que ciertos aspectos de la legítima defensa se encuentran regulados por esa fuente de derecho, lo cierto es que la legítima defensa se encuentra incorporada a la Carta de las Naciones Unidas y es éste, por lo tanto, el principal instrumento por el cual ella se rige. Remiro Brotons acertadamente ha señalado al respecto que “no tendría sentido regular la legítima defensa en la Carta para añadir que también la hay, en otros términos, fuera de ella. Es más, el efecto que ha desplegado la plasmación de la legítima defensa en el artículo 51 de la Carta es el de la cristalización del derecho internacional”.¹³

La legítima defensa que reconoce el artículo 51 de la Carta tiene, pues, un doble valor consuetudinario y convencional, tal como ha sido observado por la Corte Internacional de Justicia, la que en el caso de las Actividades Militares y Paramilitares en Nicaragua sostuvo: “No caben dudas que los problemas del uso de la fuerza y de la legítima defensa que han sido planteados, se encuentran regulados tanto por el derecho internacional consuetudinario y por los tratados, en particular por la Carta de las Naciones Unidas”.¹⁴

IX. REQUISITOS PARA QUE PROCEDA LA LEGÍTIMA DEFENSA

Para que proceda la legítima defensa por parte de un Estado debe tratarse de un “ataque armado”. Si bien ni la Carta de las Naciones Unidas ni resoluciones como la 2625 (XXV) o la 3314 (XXIX) llegaron a definir lo que se entiende por ataque armado, es importante señalar que como toda excepción a una norma general —que, en este caso, es la de la

¹² Bowett, D. W., *Self Defense in International Law*, Manchester, 1958, p. 24.

¹³ Remiro Brotons, A. *et al.*, *Derecho internacional*, Madrid, 1997, p. 920.

¹⁴ *I.C.J. Reports*, 1984, para. 34.

prohibición de recurrir al uso o la amenaza de la fuerza— debe ser interpretada restrictivamente. A la vez, resulta interesante observar que el artículo 51 no recurrió a otras expresiones más amplias utilizadas en la propia Carta, como “amenaza o uso de la fuerza” o “amenaza a la paz, quebrantamiento a la paz o acto de agresión” que emplean los artículos 2o., número 4, y 39 de la Carta, respectivamente.

La Corte Internacional de Justicia, en una reciente sentencia, ha declarado que el requisito del ataque armado es necesario para que pueda proceder la legítima defensa. En el caso de las plataformas petrolíferas de Irán —originado por el ataque por Estados Unidos a dos instalaciones petrolíferas iraníes el 19 de octubre de 1987, tres días después de que el buque tanque kuwaití *Sea Isle City*, que navegaba bajo pabellón estadounidense, fuera alcanzado por un misil cuando se acercaba al puerto de Kuwait; y por el posterior ataque y destrucción de otras dos plataformas petrolíferas iraníes cuatro días después de que el buque de guerra de los Estados Unidos *USS Samuel B. Roberts* colisionara con una mina en aguas internacionales del Golfo Pérsico— la Corte sostuvo:

Por lo tanto, para establecer que el ataque a las plataformas iraníes estaba legalmente justificado en virtud del derecho a la legítima defensa individual, los Estados Unidos tienen que demostrar de que los ataques habían sido hechos por Irán y de que éste es responsable de ellos; y que esos ataques han sido de tal naturaleza para que puedan ser calificados como “ataques armados”, dentro del significado de esa expresión tiene en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, y tal como se entiende en el derecho internacional consuetudinario sobre el uso de la fuerza.¹⁵

La legítima defensa en caso de ataque armado es, pues, la única excepción establecida por la Carta de la que pueden valerse los Estados para usar la fuerza. Ello no significa que dicha situación no esté sujeta a interpretaciones que permitan usar la fuerza en casos en los cuales el ataque armado no se haya consumado. Es lo que se conoce como la defensa preventiva, que por su especial importancia se estudiará más adelante.

Bajo los términos del artículo 51 de la Carta, la legítima defensa está sujeta a ciertos requisitos procesales, que son expresivos del carácter provisional y subsidiario que reviste la legítima defensa bajo la Carta.

¹⁵ *I.C.J. Reports*, 2003, para. 51.

El carácter provisional o transitorio de la acción que emprende el Estado que ha recibido el ataque se manifiesta en que las medidas que éste puede adoptar las puede ejercer sólo “hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales”. Corolario de ello es que el Estado que ha ejercido su legítimo derecho de defensa debe informar inmediatamente al Consejo de Seguridad de las medidas adoptadas.

Estas acciones del Estado tienen también un carácter subsidiario. Tales medidas, como lo expresa el artículo 51 de la Carta, no afectarán la autoridad y responsabilidad del Consejo de Seguridad “para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y seguridad internacional”. Es, por lo tanto, en definitiva, el Consejo de Seguridad el que determina la legitimidad de las medidas adoptadas por el Estado en el ejercicio de su legítima defensa.

Además de los elementos de provisionalidad y subsidiaridad establecidos en la Carta, existe un amplio consenso en la doctrina de que para que la legítima defensa sea válida es necesario el cumplimiento de otros requisitos de orden material que surgen del derecho internacional consuetudinario o que se derivan de la aplicación de principios generales de derecho establecidos en los sistemas jurídicos de los Estados. Estos requisitos principalmente son los de necesidad, proporcionalidad e inmediatez.

El requisito de la necesidad significa que el Estado atacado no debe tener otra opción para repeler o impedir el ataque armado que recurrir a la fuerza.

El antecedente histórico del requisito de la necesidad se encuentra en el incidente del *Caroline*, un barco de bandera estadounidense que proporcionaba ayuda a rebeldes canadienses en contra de Gran Bretaña, el cual fue atacado a fines de 1837 y destruido, con pérdida de vidas humanas, por fuerzas británicas mientras se encontraba fondeado en el puerto de Schlosser en el río Niágara, en aguas territoriales estadounidenses. Estados Unidos protestó y Gran Bretaña invocó la defensa propia, aceptada por el derecho consuetudinario en aquel entonces. El secretario de Estado de los Estados Unidos, Daniel Webster, en su nota de respuesta al alegato británico, sostuvo que para que un Estado pudiese invocar la legítima defensa se requería que éste demostrara “una necesidad de legítima defensa, instantánea, irresistible, que no permitiera la opción de otros medios y no dejara momento alguno de deliberación”. Agregó también la nota del secretario Webster que “el acto de legítima defensa, justificado

por la necesidad de defensa propia, se encuentra limitado por esa necesidad y debe mantenerse claramente dentro de ella”. Aunque el incidente del *Caroline* se solucionó pacíficamente, éste constituyó un importante precedente doctrinario en la elaboración de elemento de la necesidad como requisito de la legítima defensa.

Otro requisito, extraído también del derecho consuetudinario y de la aplicación de los principios generales del derecho, es el de la proporcionalidad, el cual, al igual que el requisito de la necesidad, ha sido reconocido por la Corte Internacional de Justicia en los casos de Nicaragua¹⁶ y de las plataformas petrolíferas de Irán.¹⁷

El ejercicio de la legítima defensa que reconoce el artículo 51 debe ser proporcional al ataque armado que ha dado lugar a la legítima defensa. La proporcionalidad guarda relación tanto con el tipo de fuerza empleada como con el objetivo de ésta, cual es tan sólo repeler el ataque. No podría, pues, fundamentarse una legítima defensa para lograr otro propósito, como podrían ser los del apoderamiento de los recursos o de parte del territorio del Estado que ha cometido el ataque.

La existencia de las armas nucleares ha conferido actualidad al requisito de la proporcionalidad. Por ejemplo, los países de América Latina y el Caribe que son partes del Tratado de Tlatelolco de 1967, que estableció la desnuclearización de la región latinoamericana, han solicitado a Francia —que es parte de los Protocolos Adicionales I y II a dicho tratado en los cuales se comprometió a respetar el estatuto desnuclearizado de esa región, y que con ocasión de la firma y ratificación de dichos protocolos formuló dos declaraciones dejando sin efecto ese compromiso en caso de sufrir un ataque armado—¹⁸ que pueda retirar esas declaraciones.¹⁹

¹⁶ *I.C.J. Reports*, 1986, para. 194.

¹⁷ *I.C.J. Reports*, 2003, para. 43.

¹⁸ Francia, al firmar el Protocolo Adicional II el 18 de julio de 1973, declaró: “El Gobierno francés interpreta el compromiso contenido en artículo 3 del Protocolo —el cual establece el compromiso de ‘no emplear armas nucleares y a no amenazar con su empleo contra las Partes Contratantes del Tratado’— en el sentido de que no es obstáculo para el pleno ejercicio del derecho de legítima defensa consagrado en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas”. Con ocasión de la firma del Protocolo Adicional I el 2 de marzo de 1979, el gobierno francés declaró: “Ninguna disposición de ese Protocolo o de los artículos del tratado a los cuales se remite, podría afectar el pleno ejercicio del derecho de legítima defensa confirmado por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas”.

¹⁹ Comunicación del 16 de julio de 2004 del secretario general del OPANAL al ministro de Relaciones Exteriores de Francia.

Por su parte, la Corte Internacional de Justicia, en su opinión consultiva sobre la legalidad de la amenaza o uso de las armas nucleares de 1996, reiteró la exigencia del requisito de la proporcionalidad tratándose de armas nucleares de señalar que:

...la naturaleza misma de todas las armas nucleares, así como los profundos riesgos que ellas conllevan son consideraciones adicionales que los Estados deben tener en cuenta cuando consideran realizar una respuesta nuclear como legítima defensa, de acuerdo con los requerimientos de la proporcionalidad.²⁰

Un tercer requisito, que lamentablemente no ha sido mencionado por la Corte Internacional de Justicia, pero que surge de la aplicación de los principios generales de derecho, es el de la inmediatez, toda vez que ese requisito se encuentra incorporado en la mayoría de los códigos penales en caso de legítima defensa. Si la reacción del Estado atacado no es inmediata, ella se transforma en una represalia armada, la que está prohibida por el derecho internacional, según lo dispone la Resolución 2625 (XXV), al afirmar que “los Estados deben abstenerse de actos de represalia que impliquen el uso de la fuerza”.

Lo expresado no significa, sin embargo, que el Estado que ha sufrido un ataque armado no disponga del tiempo necesario para preparar su respuesta armada. Lo importante es que exista una secuencia entre el ataque y la respuesta a éste en el ejercicio de la legítima defensa.

X. LA LEGÍTIMA DEFENSA COLECTIVA

El artículo 51 de la Carta se refiere también al derecho de legítima defensa colectiva. Éste tiene lugar cuando un Estado que ha sido atacado solicita la asistencia militar a otro u otros Estados para que acudan en su defensa.

La noción de defensa colectiva fue incorporada a la Carta de Naciones Unidas en San Francisco con objeto de recoger la acción defensiva regional. Para algunos grupos de Estados que formaban parte de una región, como los latinoamericanos, resultaba de interés asegurar la autonomía de los acuerdos regionales que permitieran de inmediato —sin someterse a

²⁰ *I.C.J. Reports*, 1996, para. 43.

las exigencias del sistema de seguridad colectivo que establecería la Carta— poner en ejecución una acción defensiva colectiva en caso de que uno de los Estados que formara parte del acuerdo regional fuera atacado.²¹

Sobre la base de esa referencia del artículo 51 de la Carta a la “defensa colectiva” comenzaron a celebrarse a partir de 1947 diversos tratados en los que se convenía en que el ataque armado a uno de ellos se considerará un ataque armado en contra de todos los Estados partes del tratado, y se autorizaba una legítima defensa colectiva. El primer tratado al respecto fue el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), suscrito en 1947 en Río de Janeiro por los Estados Americanos. A éste, en los años siguientes, durante la guerra fría, siguieron el Tratado de Cooperación Económica, Social y Cultural y de Defensa Colectiva, suscrito por Estados europeos en 1948 en Bruselas; el Tratado de la Organización del Atlántico Norte (OTAN), suscrito en 1948 en Washington por Estados Unidos, Canadá y Estados europeos occidentales; el Tratado de Defensa Común y Cooperación Económica, suscrito por Estados Árabes en El Cairo en 1950; el Tratado de Defensa Colectiva del Sudeste de Asia (SEATO), suscrito en Manila en 1954; y el Tratado de Amistad, Cooperación y Ayuda Mutua, suscrito por Estados europeos del Este en 1955 en Varsovia.

Tales acuerdos de defensa colectiva —que hoy día, con la excepción de la OTAN, han perdido gran parte de su actualidad— no forman parte del sistema colectivo del sistema de seguridad de Naciones Unidas, sino que funcionan independientemente de éste, aunque, en definitiva, se encuentran subordinados a aquél, toda vez que la defensa colectiva, al igual que la individual, tiene un carácter temporal o transitorio, por lo que las Naciones Unidas, a través del Consejo de Seguridad, deben estar en condiciones de sustituir las acciones adoptadas como legítima defensa colectiva y tomar las medidas necesarias para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales.

Sin embargo, para el ejercicio de la legítima defensa colectiva no es necesario formar parte de un instrumento convencional. Basta con que un Estado que haya recibido un ataque armado solicite la asistencia de otros Estados para que pueda operar la legítima defensa colectiva. Por el contrario, el hecho de formar parte de un tratado de defensa colectiva no

²¹ UNCIO Docs. 1945, vol. II, pp. 53-59.

es suficiente para configurar una legítima defensa colectiva si el Estado atacado no ha requerido expresamente esa asistencia. No puede, pues, ejercerse espontáneamente la defensa colectiva. Así lo ha confirmado la Corte Internacional de Justicia en los casos de Nicaragua²² y de las plataformas petrolíferas de Irán.²³

Tampoco procede la legítima defensa colectiva si el Estado supuestamente afectado no ha sido objeto de un ataque armado, que constituye la única causal que autoriza la legítima defensa. En el caso de las Actividades Militares y Paramilitares en y en contra de Nicaragua, Estados Unidos sostuvo que sus acciones en contra de Nicaragua tenían también como fundamento el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y las peticiones de asistencia formuladas por Costa Rica, El Salvador y Honduras. La Corte Internacional de Justicia no aceptó ese argumento y sostuvo que la legítima defensa colectiva sólo puede ser ejercida si el Estado afectado ha sido objeto de un ataque o agresión armada,²⁴ afirmando categóricamente que “...el derecho internacional en vigor, tanto consuetudinario como el que surge de la Carta de las Naciones Unidas, no contempla un derecho de respuesta armada respecto de actos que no constituyen un ataque o agresión armada”.²⁵

XI. LA DEFENSA PREVENTIVA

Un controvertido asunto que plantea el actual derecho internacional es el de la legítima defensa preventiva, es decir, la que podría ejercer un Estado ante la inminencia de un ataque armado, pero cuando éste todavía no se ha producido. Una interpretación estricta del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas lleva a la conclusión de que la legítima defensa sólo es posible cuando se trata de un “ataque armado”; en otras palabras, ella procedería únicamente ante un acto de violencia consumado. Ampliar esa noción para legitimar el uso de la fuerza ante un ataque que todavía no se ha producido podría significar abrir la puerta a acciones unilaterales y arbitrarias del Estado que invoca la defensa preventiva, las que, en ese caso, por tratarse del ejercicio de un derecho inmanente o na-

²² *I.C.J. Reports*, 1986, para. 199.

²³ *I.C.J. Reports*, 2003, para. 51.

²⁴ *I.C.J. Reports*, 1986, para. 195.

²⁵ *Ibidem*, para. 211.

tural, inicialmente no estarían sujetas a ningún control por parte del Consejo de Seguridad. Por lo tanto, como regla general, en el actual derecho internacional no habría cabida para la defensa preventiva, al faltar un elemento esencial de la legítima defensa, como es el de la existencia de un ataque armado por un Estado en contra de otro.

Sin embargo, en la práctica ha prevalecido una interpretación menos rigurosa que admite la procedencia de una defensa preventiva en circunstancias excepcionales, cuando aún no se ha producido un ataque armado, pero sí existen fuertes indicios de una inminencia cierta de que puede llegar a producirse. El ejemplo académico que citan algunos autores es el de que los Estados Unidos, de haber tenido conocimiento que la flota japonesa se proponía en 1941 atacar Pearl Harbour, hubiese legítimamente podido interceptarla en alta mar, en defensa preventiva, para evitar ese inminente ataque japonés.²⁶

Otra circunstancia que ha servido para justificar una defensa preventiva ha sido el emplazamiento de armas nucleares que pudiesen tener un eventual carácter ofensivo. La cuarentena interpuesta a Cuba en 1962 por los Estados Unidos, con el apoyo del Consejo de la OEA, se fundamentó precisamente en esta noción de defensa preventiva. Ella no fue una respuesta a un ataque armado, que no llegó a producirse, sino al emplazamiento de misiles soviéticos en Cuba, que eventualmente podrían haberse utilizado en contra de los Estados Unidos.

Con todo, la defensa preventiva, como regla general, no es aceptada por el derecho internacional contemporáneo, y son varios los casos en los que los órganos de las Naciones Unidas no han aceptado su invocación como justificación para emplear la fuerza. Así, cuando Israel en 1981 bombardeó y destruyó un reactor nuclear que Iraq poseía en Osiraq aduciendo que éste podía ser utilizado para fines militares, el Consejo de Seguridad expresamente condenó esa acción.²⁷ También el Consejo de Seguridad, en reiteradas ocasiones, ha condenado incursiones de Israel en las que ha aducido la defensa preventiva para atacar palestinos u organizaciones palestinas, como la efectuada en 1985 a la sede de la Organización para la Liberación de Palestina en Túnez.²⁸

²⁶ Por ejemplo, Jiménez de Aréchaga, E., *Derecho internacional público*, Montevideo, 1995, t. II, p. 148, y Barbosa, J., *Derecho internacional público*, Buenos Aires, 2001, p. 284.

²⁷ Resolución 487 (1981) del Consejo de Seguridad del 19 de junio de 1981.

²⁸ Resolución 573 (1985) del Consejo de Seguridad.

Asimismo, la Asamblea General de las Naciones Unidas condenó el ataque aéreo de los Estados Unidos en 1986 a Trípoli y Bangasi, en Libia, efectuado para destruir instalaciones que, según los Estados Unidos, podrían ser utilizadas por terroristas. En esa resolución la Asamblea General consideró que las acciones llevadas a cabo por Estados Unidos constituían una “violación de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional”.²⁹

Una dramática aplicación de la defensa preventiva tuvo lugar cuando los Estados Unidos y otros Estados, ante la imposibilidad de obtener la autorización del Consejo de Seguridad para usar la fuerza en Iraq, invocando la falta de cumplimiento de ese Estado a previas resoluciones del Consejo de Seguridad³⁰ y la existencia en Iraq de armas de destrucción masiva, decidieron en marzo de 2003 atacar a Iraq para prevenir que ese Estado usara las armas de destrucción masiva que se suponía poseía, no obstante que tanto la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC) y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), a los cuales el propio Consejo de Seguridad había solicitado realizar una inspección para determinar si existían o no tales armas, aún no habían emitido ningún informe concluyente al respecto. Tal acción armada ha significado un grave precedente en cuanto podría servir para justificar sobre la base de la defensa preventiva acciones unilaterales del uso de la fuerza sin autorización del Consejo de Seguridad³¹ y ha sido objeto de severas críticas por expertos en derecho internacional.³² En realidad, las acciones emprendidas por Estados Unidos y sus aliados probablemente constituyan la más grave violación al derecho internacional cometida en los últimos años, y precisamente por ello

²⁹ Resolución de la Asamblea General 41/38 del 20 de noviembre de 1986.

³⁰ Particularmente las Resoluciones 678 (1990), 687 (1991) y 1441 (2002) del Consejo de Seguridad.

³¹ El ministro de Relaciones Exteriores de India, Yashwant Singha, declaró que su país tenía un caso para usar la fuerza en contra de Pakistán basado en acciones preventivas mucho mejor que el que tuvo Estados Unidos respecto de Iraq. *Cit.* por Ware, Alyn, “Rule of force or rule of Law? Legal responses to nuclear threats from terrorists, proliferation and war”, *Seattle Journal of Social Justice*, vol. II, invierno de 2003, p. 256.

³² Por ejemplo, más de 300 juristas expertos en derecho internacional, encabezados por el ex vicepresidente de la Corte Internacional de Justicia, juez Weeramantry, en una comunicación dirigida al secretario general de las Naciones Unidas expresaron que “...el uso preventivo de la fuerza en contra de Iraq no sólo ha sido ilegal e innecesario y no debió haber sido autorizado por las Naciones Unidas o llevado a cabo por ningún Estado”. *Cit.* por Ware, Alyn, *op. cit.*, nota 31, p. 252.

es que se han desplegado no pocos esfuerzos, de los que no han sido ajenos los propios Estados Unidos, para contrarrestar los adversos efectos que tuvieron esas acciones y contribuir así a restablecer un sentimiento de confianza en el imperio del derecho internacional.

Las consideraciones expresadas, así como los ejemplos señalados, indican la complejidad que ha adquirido el tema de la defensa preventiva y lo difícil que resulta lograr una solución clara y precisa, que sea comúnmente aceptada, en cuanto bajo qué condiciones y circunstancias ella puede ser procedente.

El criterio preponderante, pues, es que la defensa preventiva no es procedente en el derecho internacional en vigor; pero que, excepcionalmente, ella podría admitirse cuando existe la inminencia cierta de que un ataque armado de gran envergadura se va a producir. Un ejemplo de ello podría ser la defensa preventiva empleada por Israel en 1967, al comienzo de la llamada Guerra de los Seis Días, cuando ante las amenazas de ataque por parte de Egipto y otros Estados árabes y otras circunstancias que indicaban que la guerra era inminente, se anticipó a destruir la fuerza aérea de Egipto.

En ese sentido, parecería razonable la opinión que se contiene en la obra de Oppenheim, según la cual

el mejor punto de vista es probablemente el que sostiene que mientras las acciones preventivas en defensa propia son normalmente ilegales, no siempre y en todas las circunstancias lo son, dependiendo este asunto de los hechos de la situación, incluyendo particularmente la seriedad de la amenaza y en que medida la acción preventiva es realmente necesaria y si ésta es la única manera para impedir esa seria amenaza; asimismo su procedencia dependerá de los requerimientos de necesidad y proporcionalidad, los cuales incluso tienen una mayor relevancia en relación con la defensa preventiva que la que tendrían en otras circunstancias.³³

En todo caso, a fin de evitar posibles abusos resultaría importante que el Consejo de Seguridad, en caso de que un Estado emprendiese por su cuenta acciones preventivas en defensa propia, pudiese retomar inmediatamente el asunto y comenzar a ejercer las funciones que la Carta le asigna para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

³³ *Oppenheim's International Law*, 9a. ed., Edited by Sir Robert Jennings and Sir Arthur Watts, 1991, vol. I, pp. 421 y 422.

XII. LA LEGALIDAD DE OTROS USOS DE LA FUERZA

No obstante los términos categóricos del artículo 2o., número 4, de la Carta de Naciones Unidas para proscribir el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, en la práctica los Estados han recurrido a su empleo invocando diversas razones e interpretando muchas veces la Carta de modo tal que sus acciones se conformen a ella. Ya se estudió que algunos de los argumentos empleados se han fundamentado en una interpretación literal de la parte final del artículo 2o., número 4, en el sentido de que la fuerza empleada no ha estado dirigida “contra la integridad territorial o la independencia política” de un Estado o que ese empleo de la fuerza no resulta “incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”. También en algunas ocasiones la justificación ha tenido como fundamento una interpretación muy amplia de la legítima defensa, especialmente en cuanto a la defensa preventiva. En otros casos, el recurso al uso de la fuerza ha sido formulado sobre la base de otras supuestas normas del derecho internacional.

Un examen de la práctica ocurrida en estas últimas seis décadas, desde la vigencia de la Carta de las Naciones Unidas, revela que las razones más frecuentemente invocadas por los Estados han sido las de que: a) la utilización del uso de la fuerza ha sido en virtud de una expresa petición del Estado afectado (la llamada intervención por invitación); b) el uso de la fuerza se ha empleado para recuperar territorios ocupados ilegítimamente por otro Estado; c) el uso de la fuerza ha sido empleado a favor de pueblos sometidos a una dominación colonial; d) la fuerza se ha usado para proteger nacionales, y e) la fuerza se ha utilizado por razones humanitarias para prevenir o reprimir violaciones masivas a los derechos humanos (la llamada intervención humanitaria).

No es posible encontrar una práctica constante y unívoca en cuanto a cada una de estas justificaciones y su grado de aceptación para utilizar la fuerza en las relaciones internacionales. En algunos casos —los menos— tales justificaciones han sido aceptadas por la comunidad internacional y los competentes órganos de Naciones Unidas; pero en la mayoría de los casos ellas han sido rechazadas o consideradas insuficientes para desvirtuar la categórica norma del artículo 2o., número 4, de la Carta de las Naciones Unidas.

A continuación se estudiarán las cuatro primeras razones invocadas que se han empleado para usar la fuerza armada. Por su especial importancia, la intervención humanitaria será objeto de una consideración especial.

1. *La intervención por invitación*

Sin perjuicio de lo expresado a propósito de la defensa colectiva,³⁴ la legalidad de las intervenciones armadas por invitación, comunes en el pasado, pero de más difícil ocurrencia en el siglo XXI, dependerá fundamentalmente de la legitimidad de la autoridad del gobierno que ha solicitado la intervención armada de otro Estado, lo que no siempre resulta claro de determinar dado que, por lo general, el llamado para que otro Estado intervenga armadamente se suele producir cuando media un conflicto armado preponderantemente interno y esa autoridad aparece impugnada y considerada ilegítima.

Después de la Segunda Guerra Mundial, cuando en Grecia, entre los años 1946 y 1949 se desató una guerra civil, el gobierno griego en el poder solicitó la intervención de los Estados Unidos, la que se la proporcionó, siendo esa intervención un factor que contribuyó a la derrota de los insurgentes comunistas.

En 1964, la República de Vietnam (Vietnam del Sur), en conflicto armado con la República Democrática de Vietnam (Vietnam del Norte), pero también en lucha interna de guerrilla con el Frente Nacional de Liberación de Vietnam del Sur (el Vietcong), solicitó la asistencia militar a los Estados Unidos, la que se la proporcionó enviando un numeroso contingente militar entre 1964 y 1973, año en que el gobierno de Estados Unidos aceptó su derrota militar y firmó un acuerdo de paz en París con el gobierno de la República Democrática de Vietnam. Resulta significativo recordar que el conflicto armado de Vietnam no fue objeto de consideración por parte de las Naciones Unidas.

En cambio, sí lo fue la intervención militar de la Unión Soviética en Afganistán en 1979, la que fue condenada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.³⁵ La intervención soviética obedeció a una petición del gobierno de Afganistán, el cual se había instalado después de un gol-

³⁴ Véase sección X de este artículo.

³⁵ Resolución de la Asamblea General E/S-6/2 de 14 de enero de 1980.

pe de Estado en 1978 de orientación comunista y que tuvo que afrontar la resistencia de un sector de la población. La Unión Soviética, ante el pedido del régimen de Kabul, invadió Afganistán dando origen después a una guerra civil entre el gobierno pro soviético y las guerrillas islámicas que condujeron al retiro de la Unión Soviética de Afganistán a partir de 1986.

2. La utilización de la fuerza para recuperar territorios ocupados ilegítimamente por otro Estado

Otra situación en la cual algunos Estados han recurrido al empleo de la fuerza ha sido para recuperar territorios que consideran ilegítimamente ocupados por otro Estado.

La India, por ejemplo, en 1961 ocupó Goa en la costa occidental de ese Estado y los enclaves de Damao y Diu, que Portugal venía ocupando desde 1510, integrándolos a su territorio. Las Naciones Unidas no adoptaron ninguna resolución y, más bien, la mayoría de los Estados aprobaron la conducta de la India. Portugal, en 1974, reconoció formalmente los derechos de la India sobre de esos enclaves y restableció relaciones diplomáticas con la India que había roto en 1961.

En cambio, cuando Marruecos invadió el Sáhara Occidental en 1975 e Indonesia anexó ese mismo año a su territorio Timor Oriental, pretendiendo que éstos les pertenecían, la reacción de las Naciones Unidas y, en general de la comunidad internacional, les fue adversa. En el caso de el Sáhara Occidental, la Asamblea General categóricamente condenó las acciones de Marruecos.³⁶ En lo que respecta al Timor Oriental, tanto la Asamblea General de Naciones Unidas³⁷ como el Consejo de Seguridad³⁸ deploraron la ocupación de Indonesia y no aceptaron sus razones para haber anexado por la fuerza el Timor Oriental. Hoy día, gracias en gran parte a la labor de diversos órganos de las Naciones Unidas, Timor Oriental, con el nombre de Timor Leste, es un Estado independiente, miembro de las Naciones Unidas.

³⁶ Resolución de la Asamblea General 3458-b (XXX) del 10 de diciembre de 1975. La Corte Internacional de Justicia también emitió una opinión consultiva en la que no avalaba la conducta de Marruecos. I.C.J. Reports. Western Sahara, 1975.

³⁷ Resolución 3485 (XXX) de la Asamblea General del 12 de diciembre de 1975.

³⁸ Resolución 348 del Consejo de Seguridad del 22 de diciembre de 1975.

En 1982 Argentina ocupó las Islas Malvinas aduciendo que éstas se encontraban ilegalmente ocupadas por el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, lo que dio origen a un conflicto armado que significó para Argentina un alto costo en vidas humanas. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas exigió el retiro inmediato de las fuerzas argentinas.³⁹ Tanto la mediación de Estados Unidos, a través de su secretario de Estado, Alexander Haig, como las gestiones del papa Juan Pablo II, que incluso concurrió a Londres y Buenos Aires, resultaron infructuosas. El conflicto terminó con la derrota militar de Argentina, el desmoronamiento del régimen autoritario argentino y su sustitución por un gobierno democrático.

El tema de las Malvinas venía considerándose en Naciones Unidas desde 1964, año en que el Comité de Descolonización de Naciones Unidas —el Comité de los 24— incorporó a su lista dicho territorio y por sucesivas resoluciones de la Asamblea General, la primera de las cuales —la 2065 (XX)— fue adoptada en 1965, en las que se reconocía la existencia de una disputa territorial entre Argentina y el Reino Unido y se instaba a ambas partes a negociar una solución pacífica que tuviera en cuenta los intereses de los habitantes. Después de la guerra, ese tipo de resoluciones de la Asamblea General han vuelto a adoptarse e incluso, dentro del marco de la OEA —en la que Argentina ha contado con un amplio apoyo latinoamericano a su reivindicación— se ha instado a los gobiernos de Argentina y del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte a que inicien negociaciones sobre la disputa de soberanía con objeto de encontrar una solución pacífica a la controversia.⁴⁰

La más enérgica reacción de la comunidad internacional por el uso de la fuerza por un Estado reivindicando un territorio se produjo en 1990 cuando el régimen de Sadam Hussein, de Iraq, invadió Kuwait aduciendo que éste era parte integrante de Iraq. El Consejo de Seguridad condenó de inmediato esa invasión, exigió el retiro de Iraq y le impuso amplias sanciones. En el periodo de sesiones de la Asamblea General de 1990 prácticamente todos los Estados condenaron la acción de Iraq.

³⁹ Resolución 562 del Consejo de Seguridad del 3 de abril de 1982.

⁴⁰ Así, la Resolución AG/38 (XXXIV-O/04) del 8 de junio de 2004 de la Asamblea General de la OEA; en su parte resolutive: “Expresa su satisfacción por la reafirmación de la voluntad del Gobierno argentino de continuar explorando todas las vías posibles para la solución pacífica de la controversia y por su actitud constructiva a favor de los habitantes de las Islas Malvinas”.

Como las gestiones diplomáticas para lograr el retiro de Iraq de Kuwait no dieron resultados, el Consejo de Seguridad, actuando bajo los términos del capítulo VII de la Carta, autorizó a los Estados miembros que cooperaban con Kuwait a utilizar “todos los medios necesarios” para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región,⁴¹ lo que significó que el 16 de enero de 1991 las fuerzas de la coalición, aliadas para restablecer la soberanía de Kuwait, iniciaran ataques en contra de Iraq. Esas fuerzas actuaron con autorización del Consejo de Seguridad, aunque no bajo la dirección o control de las Naciones Unidas. Las hostilidades se suspendieron en febrero de ese año después de que las fuerzas de Iraq se retiraron de Kuwait. En la resolución 687 (1991), el Consejo de Seguridad estableció las condiciones de la cesación del fuego entre Iraq y Kuwait, tomó medidas respecto a las indemnizaciones por los daños causados en la guerra y decidió que las armas de destrucción masiva de Iraq fueran destruidas.

3. El uso de la fuerza en favor de los pueblos sometidos a dominación colonial

Otra situación diferente, que actualmente se encuentra superada al haberse consolidado el principio de la autodeterminación y no existir colonias, ha sido la de la posibilidad de que los pueblos sometidos a dominación colonial puedan usar la fuerza para ejercer su derecho a la libre determinación, que reconoce el artículo 1.2 de la Carta de Naciones Unidas.

Diversas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas han reconocido la legitimidad de la lucha armada de los movimientos de liberación nacional en el ejercicio del principio de la libre determinación.⁴²

⁴¹ Resolución 678 (1990) del Consejo de Seguridad.

⁴² Entre esas resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas cabe recordar las 2022 (XX) y 2189 (XXI), que reconocen la legitimidad de la lucha de los pueblos bajo dominación colonial para ejercer su derecho de autodeterminación y a la independencia; la 2403 (XXIII), que afirmó la legitimidad de la lucha del pueblo de Namibia; la 2795 (XXVI), que formuló la misma afirmación con relación a los pueblos sometidos a la dominación colonial de Portugal; la 3168 (XXVIII), que extendió igual afirmación respecto de la población del entonces Sáhara español; la 3070 (XXVIII) y otras posteriores, en la que se reconoció que la lucha armada constituye un medio legítimo para lograr la autodeterminación.

En esta situación, lo que se plantea es un conflicto entre la norma que establece la prohibición del uso de la fuerza y aquella que afirma el derecho de autodeterminación de los pueblos, cuando una potencia colonial usa la fuerza para reprimir a un pueblo que desea ejercer su derecho a la autodeterminación.

La ilegalidad del uso de la fuerza por parte de la potencia colonial deriva del derecho de que no la está utilizando internamente, sino en las relaciones internacionales, al privar a un pueblo de su derecho legítimo a la libre determinación, reconocido por la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones 1514 (XV) y 2625 (XXV) de la Asamblea General. Al impedirse por la fuerza ejercer ese derecho a la libre determinación, el empleo de la fuerza por parte de ese pueblo equivaldría a una legítima defensa.

En ese sentido, la Resolución 2625 (XXV), en la parte relativa a la declaración sobre el principio de que los Estados se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, dispone en uno de sus párrafos: “Todo Estado tiene el deber de abstenerse de recurrir a cualquier medida de fuerza que prive de su derecho a la libre determinación y a la libertad y a la independencia a los pueblos aludidos en la formulación del principio de la igualdad de derechos y la libre determinación”.

A su vez, la mencionada resolución 2625 (XXV), en la parte que se refiere a la declaración sobre el principio de la igualdad de derechos y la libre determinación, señala:

Todo Estado tiene el deber de abstenerse de recurrir a cualquier medida de fuerza que prive a los pueblos antes aludidos en la formulación del presente principio de su derecho a la libre determinación y a la libertad y a la independencia. En los actos que realicen y en la resistencia que opongan contra esas medidas de fuerza con el fin de ejercer su derecho a la libre determinación, tales pueblos podrán pedir y recibir apoyo de conformidad con los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas.

4. El uso de la fuerza para proteger nacionales

Bajo el derecho internacional clásico, anterior a la Carta de las Naciones Unidas, la intervención armada para proteger nacionales de un Estado, especialmente cuando sus vidas o integridades personales se encontraban amenazadas, era comúnmente aceptada. Es difícil, sin embargo,

que bajo el actual derecho internacional la protección de nacionales constituya una causal que autorice el empleo de la fuerza, a menos que esos nacionales sean considerados como formando parte integrante de los Estados, en cuyo caso procedería la legítima defensa; pero no es ése un criterio que haya prevalecido en la práctica y en la doctrina.

En 1960, después de que el Congo belga —en la actualidad, la República Democrática del Congo— obtuviera su independencia, Bélgica, en vista de los disturbios que se produjeron en su ex colonia, envió tropas militares para proteger a sus nacionales; pero al no contar con la aprobación del Consejo de Seguridad, tuvo que proceder a retirar esas tropas.

En 1976, un comando israelí ocupó temporalmente por la fuerza el aeropuerto de Entebbe en Uganda con el propósito de rescatar a los pasajeros, en su mayoría israelíes, de un avión secuestrado por palestinos que había aterrizado en ese aeropuerto con apoyo de las autoridades ugandesas. El comando israelí logró liberar a los rehenes, procediendo después a abandonar el territorio de Uganda. En el Consejo de Seguridad fracasó un intento de condenar a Israel y, más bien, su acción, lograda con un mínimo de pérdidas de vidas humanas, recibió un generalizado apoyo.

En 1980, en la noche del 24 al 25 de abril, un comando armado de los Estados Unidos ingresó a Irán con objeto de liberar a los rehenes que formaban parte del personal diplomático y consular de ese Estado y que se encontraban en la embajada de Estados Unidos en Teherán desde hacía varios meses, no obstante que tanto el Consejo de Seguridad⁴³ como la Corte Internacional de Seguridad⁴⁴ habían ordenado su liberación. La Corte Internacional de Justicia no llegó a pronunciarse sobre el fondo de este asunto, pero no pudo dejar de manifestar que tal acción de rescate de los rehenes se encontraba en contradicción con las exigencias de la buena administración de justicia internacional, toda vez que dicha operación de rescate había sido efectuada precisamente por el mismo Estado que había entablado la demanda ante la Corte antes de que ésta dictara la sentencia y cuando el asunto se encontraba bajo su consideración.⁴⁵

En nuestra región existen dos casos de intervención armada en la que se ha esgrimido, junto a otras consideraciones, la protección de nacionales. En 1983, los Estados Unidos invadieron Grenada aduciendo que su

⁴³ Resolución 457 (1979) del Consejo de Seguridad.

⁴⁴ *I.C.J. Reports*, 1979. Case concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran. Provisional Measures, p. 12, para.12.

⁴⁵ *I.C.J. Reports*, 1980, para. 93.

acción había sido solicitada por el gobernador general de Grenada y que asimismo los Estados miembros de la Organización de los Estados del Caribe Oriental habían pedido esa intervención; pero que su objetivo principal se debía a la necesidad de proteger ciudadanos norteamericanos en Grenada.⁴⁶ En cuanto a Panamá, Estados Unidos desembarcó en 1989 en ese país con un numeroso contingente militar. El presidente Bush, de los Estados Unidos, sostuvo que los cuatro objetivos por los que él había enviado tropas a Panamá eran “para velar por la vida de los ciudadanos norteamericanos, ayudar a restaurar la democracia, proteger la integridad de los Tratados del Canal de Panamá, y someter a juicio al General Manuel Noriega”.⁴⁷ Ambas intervenciones armadas fueron condenadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y, en el caso de Panamá, incluso por la Organización de Estados Americanos.⁴⁸

XIII. LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA

En general, la noción de intervención humanitaria se aplica cuando un Estado o un grupo de ellos concurre a otro Estado empleando la fuerza con el fin de socorrer a la población de ese Estado cuando los derechos humanos fundamentales de esa población han sido afectados por un conflicto interno o por acciones de su gobierno.

La intervención humanitaria debe ser analizada en el contexto de ciertos principios rectores del derecho internacional contemporáneo, en especial el del principio de no intervención y el de la prohibición del uso o de la amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales, así como el de respeto a los derechos humanos fundamentales.

⁴⁶ “The United States Action in Grenada”. *A.J.I.L.*, vol. 78, 1984, pp. 131-175.

⁴⁷ “Agora – US Forces in Panama: Defenders, Aggressors on Human Rights Activists?”, *A.J.I.L.*, vol. 84, 1990, pp. 494-524.

⁴⁸ La intervención de Estados Unidos en Grenada fue condenada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 38/7 del 2 de noviembre de 1983. En cuanto a Panamá, el Consejo Permanente de la OEA aprobó el 22 de diciembre de 1989 la Resolución 534, en cuya parte resolutive se condenó la intervención militar de Estados Unidos en Panamá, se urgió al cese inmediato de hostilidades y derramamiento de sangre y se exhortó al retiro de las tropas estadounidenses. La Asamblea General de Naciones Unidas, días más tarde, mediante la Resolución 44/240, del 29 de diciembre de 1989, también deploró la intervención de Estados Unidos en Panamá en términos similares a los que había hecho la OEA.

A veces, la armonización de esos principios no resulta fácil. Y es precisamente cuando se pone en marcha una acción armada, individual o colectiva, que las contradicciones entre esos principios resultan más evidentes.

Por una parte, el recurso de la fuerza puede significar poner en peligro el propósito principal de la comunidad internacional, cual es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; pero, por otra parte, el ejercicio de una operación armada destinada a proteger la vida de personas o los derechos fundamentales de un pueblo podría responder a otra finalidad esencial de la actual comunidad internacional organizada, como es la salvaguardia de los derechos humanos.

Resulta conveniente hacer una distinción entre la intervención humanitaria y la asistencia humanitaria. El objeto de esta última es socorrer a todas las víctimas, sin distinción ni discriminación y sin necesariamente llegar a emplear la fuerza armada en contra de ningún sector de la población, aunque con la posibilidad de emplear elementos militares a fin de proporcionar un apoyo logístico. En la intervención humanitaria, en cambio, el uso de la fuerza tiene por propósito proteger a un sector de la población cuyos derechos humanos han sido violados sea por una fracción rival o por el gobierno.

Esta distinción entre intervención y asistencia humanitaria está implícita en la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso sobre Actividades Militares y Paramilitares en y contra Nicaragua, en la cual la Corte, si bien por un lado expresamente rechazó el uso de la fuerza por parte de los Estados Unidos de América como método apropiado para vigilar o asegurar el respeto de los derechos humanos,⁴⁹ por otra parte aceptó, como lícita, la asistencia humanitaria, declarando que: “No cabe duda que el estricto otorgamiento de asistencia humanitaria a personas o fuerzas de otro país, cualquiera que sea su afiliación política en u objetivos, no puede ser considerada como una intervención ilegal o contraria al derecho internacional”.⁵⁰

¿Se puede intervenir unilateralmente usando la fuerza por consideraciones humanitarias? En la práctica internacional y en la actual literatura jurídica se suele encontrar de parte de algunos autores, particularmente norteamericanos, fuertes argumentaciones para sostener, como ex-

⁴⁹ *I.C.J. Reports*, 1986, para. 268.

⁵⁰ *Ibidem*, para. 242.

cepción a la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza, la intervención armada si ella está dirigida a proteger los derechos humanos fundamentales, especialmente el derecho a la vida, expuesto por masacres, ejecuciones extrajudiciales y otras atrocidades, o si mediante el empleo de la fuerza se obtiene el derrocamiento de una tiranía oprobiosa.⁵¹

En general, quienes abogan por este tipo de intervención armada unilateral aducen que no se trataría de una violación a la Carta de las Naciones Unidas, toda vez que la intervención no estaría dirigida a menoscabar la integridad territorial o la independencia política del Estado invadido, y mucho menos que ella sería incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas. Todo lo contrario. El objetivo de la intervención sería precisamente restablecer uno de los propósitos de la Organización, como es la salvaguardia de los derechos humanos.

El punto de partida de estas posiciones, especialmente cuando han sido expuestas antes del término de la guerra fría, ha sido la ineffectividad de los órganos de Naciones Unidas para hacer cumplir sus propósitos. El profesor Richard Lillich, por ejemplo, refiriéndose a la intervención de la India en Bangladesh, señalaba que “la doctrina de la intervención humanitaria, ya sea unilateral o colectiva, ciertamente merece ser reexaminada a fondo en vista de la incapacidad de las Naciones Unidas para adoptar medidas efectivas para controlar conductas genocidas y aliviar sufrimientos masivos...”⁵²

⁵¹ Véase Lillich, L. (ed.), *Humanitarian Intervention and the United Nations*, 1973; Moore, J. N. (ed.), *Humanitarian Intervention in Law and Civil War in the Modern World*, 1974; Reisman, W. M. and McDougal, M. S., “Humanitarian Intervention to Protect the Ibos”, en *op. cit.*, Edited R. Lillich, 1974; Reisman, W. M., “Coercion and Self Discrimination: Construing Charter Article 2 (4)”, *A.J.I.L.*, vol. 78, 1984; “Humanitarian Intervention and Fledgling Democracies”, *Fordham International Law Journal*, vol. 18, núm. 3, 1985; Fonteyne, J. P., “The Customary International Law Doctrine of Humanitarian Intervention: Its Current Validity under the U.N. Charter”, *California Western International Law Journal*, vol. 4, 1974; Bazylar, M., “Re-Examining the Doctrine of Humanitarian Intervention in Light of Atrocities in Kampuchea and Ethiopia”, *Stanford Journal of International Law*, vol. 23, 1987; Teson, F. R., *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, 1988; Simon, S. G., “The Contemporary Legality of Unilateral Humanitarian Intervention”, *California Western International Law Journal*, vol. 24, 1993.

⁵² Lillich, R., “The International Protection of Human Rights by General International Law”, Second Interim Report of the Sub-Committee, *Report of the International Committee on Human Rights of the International Law Association*. Citado en *A.J.I.L.*, vol. 67, 1973, p. 277.

Por su parte, para el profesor de la Universidad de Yale, Michael Reisman, el artículo 2 (4) de la Carta nunca fue concebido como “un imperativo ético de pacifismo”, sino que debe ser interpretado como inserto dentro del sistema de seguridad colectiva organizado por la Carta de San Francisco. Este sistema, a juicio de Reisman, ha fracasado por la paralización del Consejo de Seguridad, que no ha podido cumplir las tareas que le fueron confiadas. La situación en el orden internacional sería, a su juicio, similar a la que existió en el “Wild West” de Estados Unidos en el siglo XIX cuando era claro que el *sheriff* no era capaz de mantener el orden; pero, como en todo sistema internacional, es necesario mantener un mínimo de orden, especialmente para que pueda cumplirse el principio fundamental de legitimidad política en las relaciones internacionales contemporáneas —que para Reisman es el derecho de los pueblos a determinar su propio destino— el artículo 2 (4) debe ser interpretado “dentro de los términos de ese fundamental postulado de legitimidad política”. Aunque Reisman admite que “todas las intervenciones son lamentables”, algunas a su juicio podrían servir “para aumentar la probabilidad de que los pueblos sean libres para escoger sus gobiernos y sus estructuras políticas”.⁵³

Esta interpretación de la Carta de Naciones Unidas que permitiría el uso unilateral de la fuerza por razones humanitarias no cuenta, sin embargo, con el apoyo de la gran mayoría de la doctrina, la que considera el artículo 2 (4) de la Carta como norma fundamental del actual derecho internacional, el cual no debería tener más excepciones que las que la propia Carta establece.

Tampoco la práctica seguida por los Estados permite confirmar ese pretendido derecho de intervención humanitaria como una excepción válida a la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. En los casos que se suelen invocar como intervenciones unilaterales humanitarias: la de la India en Pakistán del este en 1971; la de Tanzania en Uganda en 1978; la de Vietnam en Camboya en 1978; la de Francia en la República Centroafricana; la de Estados Unidos en 1893 y en Grenada o en 1989 en Panamá, el motivo humanitario o no fue mencionado o si se hizo fue secundario con respecto a las otras razones invocadas por los Estados intervinientes.

⁵³ Reisman, M., “Coercion and Self Determination: Construing Charter Article 2 (4)”, *A.J.I.L.*, vol. 78, 1984, pp. 643 y 644.

En efecto, la India, aunque aludió a las matanzas que estaba causando Pakistán, sostuvo que su acción era necesaria para proteger su frontera de los millones de refugiados bengalíes que estaban llegando a su territorio;⁵⁴ Tanzania adujo defensa propia;⁵⁵ Vietnam sostuvo como su principal justificación que su intervención había sido solicitada por el gobierno de Camboya que ejercía el poder;⁵⁶ y las intervenciones militares de los Estados Unidos en Grenada en 1983 y en Panamá en 1979 —ambas condenadas por resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como se estudió anteriormente—⁵⁷ tuvieron como principal motivo velar por la vida de ciudadanos norteamericanos.

Las intervenciones humanitarias armadas unilaterales, pues, no tienen justificación en el actual derecho internacional. Así lo confirmó a la Corte Internacional de Justicia en el tantas veces citado caso de Actividades Militares y Paramilitares en y en contra de Nicaragua, al declarar respecto del pretendido derecho a emplear la fuerza aduciendo consideraciones de derechos humanos que:

En cualquier caso, mientras los Estados Unidos podría tener su propia apreciación sobre la situación relativa al respeto de los derechos humanos en Nicaragua, el uso de la fuerza no puede ser el método apropiado para vigilar o asegurar dicho respeto. Con respecto a los pasos actualmente adoptados, la protección de los derechos humanos, un objetivo estrictamente humanitario, no puede ser compatible con el minado de los puertos, la destrucción de las instalaciones petrolíferas, o nuevamente con el entrenamiento, otorgamiento de armas o equipamiento de los Contras. La Corte concluye de que el argumento derivado de la preservación de los derechos humanos en Nicaragua no puede encontrar un sustento legal que justifique la conducta de los Estados Unidos.⁵⁸

En la actualidad, la justificación para que los Estados puedan unilateralmente emplear la fuerza invocando consideraciones humanitarias ha

⁵⁴ Nanda, V. P., “Tragedies in Northern Iraq, Liberia, Yugoslavia, and Haiti – Revisiting the Validity of Humanitarian Intervention Under International Law”, Part. I. *Denver Journal International Law and Policy*, vol. 20, 1992, p. 317.

⁵⁵ Schachter, O., *International Law, Theory and Practice*, 1991, p. 124; Ronzetti, N., *Rescuing Nationals Abroad Through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity*, 1985, p. 102.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 125.

⁵⁷ Véase sección 12 (d) de este artículo.

⁵⁸ *I.C.J. Reports*, 1986, para. 268.

perdido gran parte de su fundamento, desde que el Consejo de Seguridad, a partir de 1991, ha venido determinando que ciertas situaciones que afecten gravemente los derechos humanos pueden constituir una amenaza a la paz, y en virtud de ello ha aplicado el capítulo VII de la Carta, autorizando a los Estados para el empleo de “todas las medidas necesarias”, incluyendo el uso de la fuerza.⁵⁹

Trasciende el propósito de este trabajo, cuyo objeto es estudiar la prohibición de los Estados para usar la fuerza, analizar las medidas que puedan adoptar los organismos internacionales con relación al uso de la fuerza, las que más bien se inscriben dentro del importante tema de la seguridad colectiva.⁶⁰

XIV. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES A MODO DE CONCLUSIÓN

Pocas dudas pueden haber de que el principio que proscribe la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales que se contiene en la Carta de las Naciones Unidas y que ha sido recogido por la Constitución Política mexicana constituye una de las normas más fundamentales del actual derecho internacional. Se trata de una disposición que los Estados deben imperativamente acatar, y por ello ha sido considerada como una norma de *jus cogens*.

No obstante, en la práctica dicha norma ha sido frecuentemente violada por los Estados. Posiblemente el categórico principio consagrado en el artículo 2o., número 4, constituya la norma de la Carta de las Naciones Unidas que más se ha encontrado en contradicción con la conducta observada en los hechos por los Estados.

Con todo, los Estados generalmente han buscado una justificación para recurrir unilateralmente al uso de la fuerza en las relaciones internacionales. En muchos casos esa justificación ha sido la legítima defensa,

⁵⁹ Las principales resoluciones del Consejo de Seguridad en este sentido han sido las 724 (1992), relativa a Somalia; 929 (1994), respecto a Rwanda; 940 (1994) sobre Haití; 1031 (1995) y 1088 (1996), relativas a Bosnia Herzegovina.

⁶⁰ Respecto a la intervención humanitaria por Naciones Unidas, pueden consultarse los artículos del autor de este trabajo: “La intervención humanitaria”, *Héctor Gros Espiell. Amicorum Liber*, Bruselas, 1997, vol. II, pp. 1617-1648, y “Humanitarian Intervention”, en *International Law on the Eve of the Twenty First Century*, Nueva York, Views from the International Law Commission, United Nations, 1997, pp. 339-363.

aunque no haya mediado el requisito de un previo ataque armado que exige la Carta para proceder a ella. En otros casos se ha recurrido a la invocación de otras normas de derecho internacional, como han sido que la intervención armada fue solicitada por el Estado afectado; que se trataba de recuperar un territorio que se encontraba ilegalmente en poder de otro Estado; que la fuerza era necesaria para proteger a nacionales del Estado; o para impedir violaciones de derechos humanos o para terminar con la existencia de un régimen despótico.

Frente a tales usos unilaterales de la fuerza no ha existido una reacción coincidente y unívoca de los Estados y de los órganos de Naciones Unidas. En algunos casos, el uso de la fuerza de un Estado en contra de otro ha sido aceptado o, al menos, tolerado. En otras ocasiones, el Consejo de Seguridad, y sobre todo la Asamblea General de las Naciones Unidas, han condenado el uso de la fuerza que un Estado haya podido ejercer en contra de otro Estado; pero, en general, tales condenas han tenido un carácter meramente declarativo, cuyo efecto principal ha sido restarle legitimidad al empleo de la fuerza y a las razones invocadas para ello. Sin embargo, tales condenaciones no han ido acompañadas de sanciones en contra del Estado que ha transgredido la prohibición de usar la fuerza en las relaciones internacionales y de medidas que hubiesen permitido restablecer la situación al estado en que se encontraba antes de que se empleara la fuerza.

En importante medida, ello se ha debido a que el sistema de seguridad colectivo establecido en la Carta de San Francisco no ha podido funcionar, especialmente durante los años de la guerra fría.

La prohibición del uso de la fuerza que se contiene en el artículo 2o., número 4, de la Carta de las Naciones Unidas, para que sea efectiva requiere ser complementada con un sistema de seguridad colectiva en el cual el órgano al que se ha confiado la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales pueda estar en condiciones de adoptar medidas rápidas y eficaces en casos de amenazas de la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión, tal como fue previsto por la Carta de las Naciones Unidas en su capítulo VII.

Pero ese sistema no funcionó en la práctica, al menos en los primeros 45 años de vigencia de la Carta. El uso y abuso del derecho de veto por parte de las grandes potencias, miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y la falta de acuerdo entre esas potencias para celebrar los convenios a los que se refiere el artículo 43 de la Carta para que los Esta-

dos miembros de las Naciones Unidas pudieran poner a disposición del Consejo de Seguridad las fuerzas armadas que fuesen necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales, contribuyeron a una parálisis del Consejo de Seguridad como órgano eficaz para castigar al Estado que ilegítimamente usara la fuerza en las relaciones internacionales y para restablecer la paz. A ello es necesario agregar también que a esas grandes potencias, el sistema que había organizado la Carta y el escenario de bipolaridad que caracterizó la guerra fría, les aseguraba que el Consejo de Seguridad no adoptaría medidas coercitivas en contra de ninguna de esas potencias o de sus aliados, confiriéndole así una impunidad en cuanto al uso de la fuerza.

La inercia del Consejo de Seguridad para actuar en caso de que la fuerza fuese usada en las relaciones internacionales condujo a que la Asamblea General sustituyera al Consejo de Seguridad en el ejercicio de los poderes que a éste le había asignado el capítulo VII de la Carta, como aconteció con la Resolución 377 (V) —la Resolución “Unión Pro-Paz”— adoptada en 1950, cuando se produjo la invasión de Corea del Norte a Corea del Sur. Durante los años de la guerra fría fue la Asamblea General, más que el Consejo de Seguridad, el órgano que se ocupara de velar por que el principio de la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza fuera cumplido, con todas las limitaciones que ello implicaba.

Las condiciones creadas por la situación que prevaleció después de la guerra fría restablecieron, en parte, los poderes del Consejo de Seguridad para actuar cuando un Estado usara ilegítimamente la fuerza en las relaciones internacionales. El acuerdo producido en 1990 para repeler por la fuerza a Iraq de Kuwait sobre la base de la aplicación del capítulo VII de la Carta significó el restablecimiento del sistema de seguridad colectivo de Naciones Unidas, aunque con modalidades diferentes a los que la Carta de San Francisco había previsto.

Las medidas adoptadas en contra de Iraq en 1990 sirvieron de precedente para que el Consejo de Seguridad, actuando bajo los términos del capítulo VII de la Carta, autorizara a los Estados para que pudieran emplear la fuerza, ya no sólo en “las relaciones internacionales”, sino en situaciones internas en las que los derechos humanos se encontraban gravemente afectados. La institucionalización del mecanismo previsto en el capítulo VII de la Carta como idóneo para afrontar crisis humanitarias internas fue generalmente aceptado y sirvió para contrarrestar el argumento de quienes justificaban las intervenciones humanitarias unilatera-

les en razón de la inercia del Consejo de Seguridad. Incluso las críticas que se han formulado al Consejo de Seguridad, como lo que ha hecho el propio secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, han sido más bien porque éste no ha actuado con la suficiente rapidez y eficacia cuando se han producido situaciones como la ocurrida en Rwanda en 1994, en la que disputas tribales condujeron al mayor genocidio que probablemente se ha producido en la segunda mitad del siglo XX ante una pasividad inicial de la comunidad internacional.

Además de Iraq en 1990, la fuerza ha sido autorizada por el Consejo de Seguridad en las relaciones internacionales después de la tragedia del 11 de septiembre de 2001, cuando éste adoptó resoluciones que configuraron una justificación para el empleo de la fuerza como legítima defensa por Estados Unidos y sus aliados en contra de Afganistán por la asistencia prestada por el régimen afgano a la organización terrorista que llevó a cabo el ataque a las torres gemelas en Nueva York y al Pentágono en Washington. Sin embargo, el “cheque en blanco” que Naciones Unidas concedió a los Estados Unidos permitió a éste la adopción de medidas que no se encontraban dentro de los términos de las resoluciones del Consejo de Seguridad y que permitieron conductas que no se encuentran avaladas por el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, como han sido la detención y toma de prisioneros y su posterior traslado a Guantánamo, donde han permanecido detenidos en forma indefinida, sin cargos, sin asistencia legal y en precarias condiciones.

El ataque llevado a cabo en 2003 por Estados Unidos y otros Estados a Iraq, sin la autorización del Consejo de Seguridad, ha constituido un serio desafío no sólo al sistema de seguridad colectivo establecido en la Carta de las Naciones Unidas, sino al propio derecho internacional. Esa situación ha dado origen a una profunda reflexión en lo relacionado con el funcionamiento del Consejo de Seguridad y con el papel que le corresponde a las Naciones Unidas y, en general, a los Estados en cuanto al sentido y al alcance que tiene el principio de la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

En lo que atañe a dicho fundamental principio —piedra angular del sistema de seguridad colectivo de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional contemporáneo— de lo que se trata, a nuestro juicio, más que proseguir buscando interpretaciones equívocas que puedan legitimar el uso de la fuerza, es volver a restablecer un sentimiento

de confianza en un orden internacional en el que los Estados estén verdaderamente convencidos de que la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales constituye una norma imperativa del derecho internacional en vigor, de que sólo pueden usar la fuerza en los casos excepcionales en los cuales el derecho internacional los autoriza, esto es, en defensa propia o con una autorización expresa del Consejo de Seguridad. En suma, se trata de restablecer la convicción que imperó cuando se fundaron las Naciones Unidas cuando se expresó en el preámbulo de la Carta que todos los Estados deben “asegurar mediante la aceptación de principios y la adopción de medidas, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común”.

El camino para llegar a lograr que esos propósitos sean una realidad no es fácil, y supone la adopción de diversas medidas —casi todas complementarias— que van desde la posible reforma y fortalecimiento de los órganos de la comunidad internacional hasta la promoción en los Estados de todas aquellas medidas que en sociedades democráticas permitan asegurar que sus gobiernos se van a comportar de un modo concordante con los compromisos con la paz y el respeto al derecho internacional que han adquirido. Desde luego, también dentro de esas medidas, la incorporación del principio de la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales al instrumento jurídico de mayor jerarquía de un Estado, como lo ha hecho México, apunta asimismo en esa dirección.