

B.3. Intervenciones autorizadas por el Consejo de Seguridad en virtud Capítulo VII (Capítulo VII autorizada)

El Consejo de Seguridad puede considerar que la acción o inacción de un Estado constituye una amenaza o un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales o un acto de agresión¹, sea por haber intervenido a solicitud de uno de los miembros de la Organización o en virtud de la “*reporting clause*”. La respuesta del Consejo de Seguridad a esa constatación puede ser de diversa naturaleza, dependiendo de las circunstancias del caso.

Si un Estado ha ejercido su derecho a la legítima defensa y lo ha informado al Consejo, y éste considera que ha actuado legalmente, la responsabilidad del Estado sólo podría derivarse, *a posteriori* de los hechos, porque el Estado afectado reclame que se excedió en la proporcionalidad requerida a la respuesta.

Si el Consejo ordena que sus propias fuerzas (que los miembros han puesto a su disposición para ese caso) se encarguen de la respuesta, la responsabilidad del Estado víctima por las consecuencias de esas acciones son transferidas a las Naciones Unidas. Para ello, de acuerdo con el artículo 43 de la Carta, los Estados miembros se comprometen, por medio de un convenio especial, a poner a disposición del Consejo sus fuerzas armadas y toda ayuda necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales. Además, para que las Naciones Unidas puedan tomar medidas militares urgentes, sus miembros mantendrán contingentes inmediatamente disponibles para la ejecución de la acción coercitiva².

Si el Consejo no se pronuncia sobre la legalidad o ilegalidad de la respuesta, ésta en principio, puede considerarse legal. Sin embargo, si la declaración de ilegalidad se debió a la interposición de un veto, la legalidad de la respuesta puede considerarse controvertida, según el caso.

El Consejo también puede autorizar que el país víctima y sus aliados eventuales³ lleven a cabo la respuesta con un mandato más o menos genérico de los objetivos a lograr y los medios que deben emplearse para ese fin⁴. Lo que en este trabajo hemos denominado *capítulo VII autorizada* consiste en el uso de la fuerza por parte de un Estado o grupo de Estados con la autorización del Consejo de Seguridad destinada a restablecer la

¹ Artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas.

² Artículo 45 de la Carta de las Naciones Unidas.

³ Artículo 48 de la Carta de las Naciones Unidas: “1. La acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales será ejercida por todos los Miembros de las Naciones Unidas o por algunos de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad. 2. Dichas decisiones serán llevadas a cabo por los Miembros de las Naciones Unidas directamente y mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte.

⁴ Para un análisis de la cuestión véase Blokker, Niels: “Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by 'Coalitions of the Able and Willing'”, EJIL, Vol. 11, Num. 3, 2000; Arredondo, Ricardo: “El empleo de la fuerza armada en el ámbito internacional: la cuestión de la autorización previa del Consejo de Seguridad”. Revista Argentina de Derecho Militar e Internacional Humanitario, N° 1, Editora Gráfica Independencia Argentina, Buenos Aires, abril de 2003.

paz y la seguridad internacionales. Como puede apreciarse en el cuadro 5, sus requisitos son: a) la determinación por parte del Consejo de la existencia de una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y b) la autorización del Consejo a usar la fuerza (capítulo VII).

Entre 1946 y 2002, la fuerza militar se utilizó 78 veces bajo autorización de las Naciones Unidas (20 veces durante la Guerra Fría y 58 a partir del 1° de enero de 1990). En el 30% de los casos se autorizó a Estados individuales o a coaliciones a obtener los objetivos especificados en resoluciones del Consejo⁵.

La práctica del Consejo en materia de terrorismo es analizada más adelante en este capítulo.

B.4. Intervenciones realizadas en aplicación de una resolución del Consejo de Seguridad pero sin su autorización (Capítulo VII unilateral)

Puede también suceder que el Consejo, habiendo determinado la existencia de una amenaza o quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales, e intimado al Estado responsable a cesar en su acción u omisión ilegal contra otro Estado, no adopte una medida de respuesta para efectivizar el cumplimiento de su intimación no observada. En ese caso, el Estado víctima se encuentra frente a un dilema: si la acción armada del Consejo no fue adoptada por el veto de uno de los miembros permanentes, no puede razonablemente esperar que el Consejo se decida a actuar en el futuro. Si la acción no fue aprobada porque no se reunió la mayoría de votos necesarios, podría intentar convencer a los miembros reticentes a cambiar de opinión. Si esas gestiones fracasan, la situación resulta, en los hechos, equivalente a la anterior⁶.

En este caso, el Estado víctima puede decidir actuar por sí mismo (y, eventualmente, con sus aliados) para hacer cumplir la resolución del Consejo, alegando una autorización implícita a su acción, legitimada por la necesidad de poner fin a la amenaza o quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales⁷. Se trata de lo que hemos caracterizado en el Cuadro 5 como “Capítulo VII unilateral”. La legalidad de esta acción es habitualmente controvertida, porque es, en general, asimilada a la justicia por mano propia, aunque el Estado víctima puede esgrimir la existencia de un derecho propio que ha sido afectado por la acción del Estado condenado por el Consejo⁸.

⁵ Para un análisis de estos casos véase Ku, Charlotte: “When can Nations go to war?. Politics and change in the UN Security System”, MichiganJIL, Vol. 24, Summer 2003.

⁶ Le quedaría al Estado víctima la opción de lograr una Resolución Pro Paz de la Asamblea, pero las probabilidades de lograrlo son, en principio, remotas si no pudo convencer a los miembros no permanentes del Consejo de la justicia de su causa.

⁷ Lobel & Ratner, Jules & Michael: “Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-fires and the Iraqi Inspection Regime”, AJIL, Vol. 93, Num. 1, January 1999.

⁸ Sofaer considera que la declaración por el Consejo de Seguridad de que la conducta de un Estado es una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y la subsiguiente incapacidad de adoptar una decisión para su efectivización contribuyen a la legalidad del uso de la fuerza por parte del Estado amenazado. Sofaer, Abraham D.: “On the Necessity of Pre-emption”, EJIL, Vol. 14, Num. 2, 2003.

Si bien la declaración del Consejo de que la conducta del Estado responsable es ilegal y, por lo tanto, debía ser reprimida, puede ser interpretada como una autorización implícita, habitualmente se exige una autorización expresa para actuar en nombre del Consejo. La alegación de que existe una autorización “implícita” es considerada como una cobertura para una acción que, en realidad, es el ejercicio unilateral de la fuerza⁹ (intervención armada¹⁰). Para evitar este atolladero, los Estados prefieren alegar el ejercicio de la legítima defensa, que no requiere una autorización previa del Consejo.

En el caso Malvinas (1982), el gobierno británico manifestó que ante la ineficacia de las medidas impuestas por el Consejo de Seguridad, el Reino Unido podía ejercer su derecho de legítima defensa. La Argentina respondió que la determinación de la efectividad de las medidas decididas por el Consejo de Seguridad no podía hacerse unilateralmente: *“Es sabido que, según el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, las acciones unilaterales deben cesar cuando el Consejo de Seguridad ya ha tomado medidas. Existe una obligación legal de suspender la legítima defensa una vez que el Consejo “haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales”. La determinación de si tales medidas han sido efectivas debe ser hecha objetivamente, y no puede quedar librada al juicio arbitrario del propio Gobierno del Reino Unido.”*¹¹

Los Estados Unidos, Gran Bretaña y otros miembros de la coalición que intervinieron militarmente en Irak, 2003, alegaron que el régimen de Saddam Hussein no cumplía con las obligaciones emanadas del Consejo de Seguridad desde el fin de la Kuwait, 1990 y que su intervención se justificaba, entre otras razones, en la necesidad de mantener la obligatoriedad de las decisiones del Consejo en virtud del Capítulo VII.¹²

⁹ Para un análisis de que no puede afirmarse el surgimiento de una norma consuetudinaria de derecho internacional a partir de la práctica de los Estados, por falta de «*opinio juris*»: Corten & Dubuisson, Olivier & François: “L’hypothèse d’une règle émergente fondant une intervention militaire sur une “autorisation implicite” du Conseil de Sécurité”, RGDIP, Tome 104, Num. 4, 2000. El mismo criterio ha sido desarrollado por Brownlie en contra de las intervenciones humanitarias: Brownlie, Ian: ““International Law and the use of force by states” revisited”, Chinese Journal of International Law, 2002, Vol. 1, pág. 16.

¹⁰ Fawcett considera que se trata de una intervención armada defensiva: “(...) en los casos en que el Consejo de Seguridad haya determinado, en el marco del Artículo 39, que existe –en una situación particular entre dos Estados– una amenaza a la paz, pero las medidas provisionales recomendadas por éste sean ignoradas por uno de los Estados o bien donde el Consejo de Seguridad no tome acción alguna, entonces la intervención por el otro Estado con el único objeto de remover un peligro inminente o un ataque sería, aparentemente, justificable, por dos razones: primero, las obligaciones del Artículo 2 (3) no pueden ser consideradas operativas en circunstancias en las cuales el propósito del propio párrafo haya sido ya frustrado; segundo, la intervención por la fuerza para el propósito restringido de la defensa no es inconsistente con el Artículo 2 (4), dado que no supone el uso de la fuerza contra la integridad territorial de un Estado como tal, ni resulta, dada la falta de acción colectiva por el Consejo de Seguridad, una medida inconsistente con los propósitos de las Naciones Unidas establecidos en el Artículo 1 (1).” Fawcett, J.E.S.: “Intervention in International Law. A study of some recent cases”, RCADI, 1961 (II), pág. 361.

¹¹ S/PV.2360, para. 55.

¹² La cuestión es analizada en el Capítulo V.

B.5. Intervención armada

“La intervención es un viejo hábito político y, quizás, incluso una necesidad política”.

J. E. S. Fawcett¹³

La intervención es la utilización de la presión y, eventualmente, de la fuerza armada, por parte de un Estado sobre otro para obligarlo a realizar o abstenerse de realizar determinada conducta¹⁴. La intervención puede adoptar una infinidad de matices, desde la simple presión moral al empleo abierto de la fuerza¹⁵. Si la intervención no tiene una justificación jurídica se llama “vía de hecho”¹⁶.

La Carta¹⁷ prohibió la intervención armada, tanto directa como indirecta¹⁸, de manera general a través del artículo 2.4, al igual que la intervención de un Estado en los asuntos internos de otro¹⁹. Los Estados soberanos tienen el derecho a conducir sus asuntos internos sin interferencia extranjera²⁰. Similares criterios están contenidos en la Carta de la OEA²¹ y en el Acta de Helsinki²². Por medio de sus resoluciones 2131²³ y 2625²⁴, la

¹³ Fawcett, J. E. S.: “Intervention in International Law. A study of some recent cases”, RCADI, 1961 (II), pág. 347.

¹⁴ “El propósito de la intervención con la fuerza, cuando no es defensiva, está normalmente limitada al logro de unos pocos objetivos específicos, y es esta limitación de propósitos la que puede decirse que marca la diferencia entre la intervención y la guerra (...)”. Fawcett, J.E.S.: “Intervention in International Law. A study of some recent cases”, RCADI, 1961 (II), pág. 348.

¹⁵ Crocker, Chester: “The varieties of intervention. Conditions for success”, y Haass, Richard N.: “Using force: Lessons and choices for U.S. foreign policy”, ambos en: Crocker, Osler Hampson & Aall (Eds.), Chester A., Fen & Pamela R.: “Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict”, USIP, 1996. Sobre el intervencionismo de los Estados Unidos y su historia, véase Jervis, Robert: “The New American Interventionism”, Columbia University Press, 1999; George, Alexander: “The role of force in Diplomacy. A continuing dilemma for U.S. foreign policy”, en Crocker, Osler Hampson & Aall (Eds.), Chester A., Fen & Pamela R.: “Op. cit”. Para una historia de las intervenciones estadounidenses: Collier, Ellen C.: “Instances of Use of United States Forces Abroad, 1798 - 1993”, Department of the Navy, 12 september 1997.

¹⁶ Scelle, Georges: “Règles générales du droit de la paix”, RCADI, Vol. 46 (1933-IV), pág. 668. Bowett, Derek: “Self-Defence in international law”, Manchester University Press, 1958, pág. 14. Sobre la ambivalencia moral de la intervención, de acuerdo con las circunstancias del caso: Rosenau, James: “Intervention as a scientific concept”, TJCR, Vol. 13, Num. 2, June 1969.

¹⁷ Para una historia de la intervención, particularmente en América: Báez Castro, Zadit: “La intervención en el derecho internacional público”, Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Tomo XXII, 1963.

¹⁸ Schachter, Oscar: “The Right of States to Use Armed Force”, Michigan Law Review, Vol. 82, Num. 5/6, Festschrift in Honor of Eric Stein (Apr. -May, 1984), pág. 1625.

¹⁹ Artículo 2.1 de la Carta: “La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros.” Artículo 2.4 de la Carta: “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.” Artículo 2 (7) de la Carta: «Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.”.

²⁰ Es lo que se llama el paradigma “weshphaliano” de la Carta. Skidelsky, Lord: “The Return of War, the Just War Tradition and the Reform of the United Nations”, CGS, 20 May 2004.

²¹ El artículo 19 prohíbe el uso de la fuerza de manera aún más categórica que la Carta de Naciones Unidas; el artículo 20 establece que el territorio de un Estado es inviolable y que no debe ser objeto, ni siquiera en forma

Asamblea General de las Naciones Unidas recordó la igualdad soberana de los Estados y que ninguno de ellos tiene el derecho de intervenir directa o indirectamente en los asuntos internos o externos de cualquier otro. Empero, la intervención armada con fines defensivos puede obtener su legalidad de tratados de defensa colectiva, de la invitación o consentimiento del Estado en cuyo territorio se realiza y del derecho a la legítima defensa previsto en el art. 51 de la Carta²⁵. Scelle destacó con lucidez que el abuso del derecho de intervenir para obtener la reparación de un daño engendró también la negativa doctrina de la no intervención absoluta, que permite amparar el deseo de no aceptar el cumplimiento de una norma internacional por parte del Estado que ha cometido el acto ilegal²⁶.

La CIJ ha considerado que la no intervención en los asuntos internos de otro Estado²⁷ es un principio de derecho internacional consuetudinario²⁸; que el respeto de la

temporaria, de ocupación militar; el artículo 21 prohíbe a sus miembros del uso de la fuerza excepto en caso de legítima defensa y de acuerdo a los tratados en vigor. Artículo 3 apartado (e): « Todo Estado tiene derecho a elegir, sin ingerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales». Artículo 19: “Ningún Estado o grupo de Estados tiene el derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior no solamente excluye la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de ingerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen.”. Artículo 20: “Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza.” Artículo 21: “El territorio de un Estado es inviolable; no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera que fuere el motivo, aun de manera temporal.”

²² Artículo VI: “Los Estados participantes se abstendrán de cualquier intervención directa o indirecta, individual o colectiva, en los asuntos internos o externos propios de la jurisdicción interna de otro Estado participante, independientemente de sus relaciones mutuas. Por lo tanto, se abstendrán de cualquier forma de intervención armada o de amenaza de tal intervención contra otro Estado participante. Se abstendrán asimismo, en todas las circunstancias, de cualquier otro acto de coerción militar, política, económica o de otro tipo, encaminado a subordinar a su propio interés el ejercicio por parte de otro Estado participante de los derechos inherentes a su soberanía y a obtener así ventajas de cualquier clase. En consecuencia, se abstendrán, entre otras cosas, de prestar asistencia directa o indirecta a las actividades terroristas, o a las actividades subversivas o de otro tipo encaminadas a derrocar por la violencia el régimen de otro Estado participante.”

²³ A/RES/2131, 21 de diciembre de 1965. Para un análisis de esta resolución y su concepción “amplia” de la intervención: Schwebel, Stephen: “Aggression, Intervention and self-defense in modern international law”, RCADI, 1972 (II), pags. 752 y ss.

²⁴ A/RES/2625, 24 de octubre de 1970.

²⁵ Fawcett, J.E.S.: “Intervention in International Law. A study of some recent cases”, RCADI, 1961 (II), pág. 359.

²⁶ “No cabe dudas de que son los abusos constantes de la intervención por interés, o intervención política, los que se encuentran en el origen de la doctrina antijurídica de la no intervención, doctrina que se funda en el dogma de la soberanía, derecho subjetivo del Estado-persona, es decir, en un principio de anarquía que está él mismo asociado a una ficción. La excusa de esta teoría se encuentra entre los vicios de la intervención unilateral”. Scelle, Georges: “Règles générales du droit de la paix”, RCADI, Vol. 46 (1933-IV), pág. 665. También: Karoubi, Mohammad Taghi: “Just or unjust war?. International law and unilateral use of armed force by States at the turn of the 20th century”, Ashgate, 2004.

²⁷ “Una intervención prohibida debe ser una que verse sobre asuntos en los cuales a cada Estado se le permite, por el principio de la soberanía de los Estados, decidir libremente. Uno de estos es la elección de un sistema político, económico, social y cultural, y la formulación de una política exterior. La intervención es ilegítima cuando emplea métodos de coerción con respecto a estas voces, que deben permanecer libres”. ICJ, “Nicaragua-USA, Merits”, para. 205.

soberanía territorial es uno de los pilares fundamentales de las relaciones internacionales²⁹ y que el derecho de intervención es una manifestación de la política de fuerza que ha dado lugar a serios abusos en el pasado y no puede ser aceptado³⁰. Uno de los aspectos del principio de igualdad soberana de los Estados es que éstos tienen el derecho de elegir libremente la manera de conducir sus asuntos internos y externos, incluyendo la forma de gobierno y las orientaciones políticas³¹ o económicas. Toda intervención exterior, directa o indirecta, dirigida a restringir esta libertad y, particularmente, la intervención por medio de la fuerza, directa o a través del apoyo a actividades armadas subversivas o terroristas en el interior del Estado, implica también una violación a este principio³².

La palabra “guerra” no está mencionada en el artículo 2.4. La palabra “fuerza” tiene una ambigüedad relativa: en un sentido amplio podría incluir no sólo la coerción física (armada) sino también la política, económica o psicológica, aunque se ha tendido a interpretar como restringida al uso y amenaza del uso de la fuerza armada. Una segunda ambigüedad es la que se deriva de un uso indirecto de la fuerza como, por ejemplo, proveer armas o entrenar individuos o grupos para atacar otro territorio o desestabilizar un régimen. El uso indirecto de la fuerza a menudo se llama también intervención³³; pero el establecimiento de la ingerencia externa en un conflicto interno no es siempre una tarea sencilla³⁴.

²⁸ “La existencia en la *opinio iuris* de los Estados del principio de no intervención está respaldada por una práctica establecida y sustancial. Aún más, ha sido presentada como corolario del principio de igualdad soberana de los Estados”. ICJ, “Nicaragua-USA, Merits”, para. 202.

²⁹ “Entre Estados independientes, el respeto por la soberanía territorial es un cimiento esencial de las relaciones internacionales.” ICJ, “Corfu, Merits”, pág. 35.

³⁰ “Fue presentada primero como una aplicación nueva y especial de la teoría de la intervención, a través de la cual el Estado interviniente aseguraría la posesión de pruebas en el territorio de otro Estado, con el objeto de remitirla a un tribunal internacional y poder así facilitar su tarea. La Corte no puede aceptar tal línea de defensa. La Corte sólo puede entender el derecho alegado de intervención como la manifestación de una política de fuerza, tal como ha dado lugar, en el pasado, a los abusos más serios. A pesar de la existencia de defectos actuales en las organizaciones internacionales, dicha política, como tal, no puede tener un lugar en el derecho internacional. La intervención es quizás aún menos admisible en la forma particular que tomaría aquí; dado que, por la naturaleza de las cosas, estaría reservada a los Estados más poderosos y podría fácilmente terminar pervertiendo la administración internacional de justicia como tal”. ICJ, “Corfu, Merits”, pág. 35

³¹ “La adhesión de un Estado a una doctrina determinada no constituye una violación del derecho internacional consuetudinario; sostener lo contrario dejaría sin sentido el principio fundamental de la soberanía estatal, sobre el cual reside todo el derecho internacional, y la libertad de elección del sistema político, social, económico y cultural de un Estado. La Corte no puede contemplar la creación de una nueva regla que abra la posibilidad de un derecho de intervención de un Estado sobre otro sobre la base de que éste último ha optado por alguna ideología o sistema político en particular”. ICJ «Nicaragua-USA, Merits», para. 263.

³² “La Corte entiende que se ha establecido, primero, que los Estados Unidos pretendieron, con su apoyo a los contras, ejercer una coerción contra el gobierno de Nicaragua con respecto a cuestiones en las cuales cada Estado tiene permitido, por el principio de soberanía estatal, decidir libremente... La Corte considera que, en derecho internacional, si un Estado, con miras a ejercer coerción contra otro, apoya y asiste a bandas armadas dentro de ese Estado cuyo propósito es derrocar al gobierno de ese Estado, todo ello equivale a una intervención por parte de un Estado en los asuntos internos del otro”. ICJ «Nicaragua-USA, Merits», para. 241.

³³ Oppenheim: “International Law”, ed. 1955, pág 305, la llama “interferencia dictatorial de un Estado en los asuntos de otro Estado”.

³⁴ “En instancias particulares, por supuesto, puede no ser tan fácil determinar si la violencia interna es simplemente un ataque externo disfrazado o una revuelta indígena genuina. Las rebeliones pueden ser de muchos tipos distintos y pueden ocurrir en contextos diversos y bajo circunstancias variables. La respuesta de los responsables de la toma de decisiones debe ser el de examinar sistemática y cuidadosamente todos los factores que conforman la coerción en su contexto, en todos los niveles posibles de inteligencia. La observación más obvia de líneas de comunicación y de movimientos de

En este trabajo, reservamos la palabra intervención armada para aquellos empleos unilaterales de la fuerza que no corresponden a la legítima defensa ni están autorizados por una resolución previa del Consejo de Seguridad³⁵.

Siendo el derecho internacional un sistema jurídico imperfecto en el que no existe un órgano encargado de resolver las controversias si las partes así no lo acuerdan, el establecimiento de la legalidad de una intervención que involucra el uso de la fuerza armada, o de un alegato del derecho a no sufrirla, sólo puede ser realizada cuando el Consejo de Seguridad considera que la situación constituye una amenaza o un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales³⁶. Por lo tanto, las intervenciones realizadas por los miembros permanentes o sus aliados habitualmente no serán calificadas de ilegales. La legítima defensa individual o colectiva puede constituir una vía de escape para que los Estados aleguen que son injustamente víctimas de una intervención ilegal y, si esa intervención conlleva el uso de la fuerza armada, de una agresión; la negativa de un Estado a cesar la comisión de una conducta ilegal o a reparar el daño causado es una causa frecuente de alegato del derecho de intervención bajo el argumento de la legítima defensa.

El uso de la fuerza puede no estar dirigido contra la integridad territorial y la independencia política de un Estado ni ser contrario a los propósitos de la Carta: un Estado puede considerar que no viola el artículo 2.4 y que su acción, por lo tanto, no constituye una agresión sino una acción para hacer valer un derecho (como fue el caso de la libre navegación del Estrecho de Corfú) o recuperar una cosa propia³⁷, al utilizar la fuerza para recuperar un territorio que considera que le pertenece, como fue el caso de la India con Goa (1961) y de la Argentina con las Islas Malvinas (1982): la integridad territorial y la soberanía política son atribuidas, excepto que el territorio se halle bajo un litigio reconocido por las Naciones Unidas, al Estado que ejerce de hecho su autoridad o jurisdicción. El artículo 2.4 consolida, en principio, el status quo y sacrifica la justicia en aras de la paz³⁸. Como se verá más adelante³⁹, se ha considerado también que la intervención para el restablecimiento del sistema democrático no sería violatorio de la Carta de las Naciones Unidas.

personas y de material puede ser suplementada por averiguaciones sobre factores más sutiles y ocultos, tales como: la relación, de existir, entre los disturbios internos y los alegados movimientos revolucionarios mundiales; la lealtad diferenciada de varios grupos internos a los distintos sistemas existentes de orden público del mundo; el grado de distribución compartida de poder admitido en las estructuras internas de orden público; el grado en el cual las prácticas internas, institucionalizadas o no, constituyen 'condiciones provocativas' por medio de la negación de derechos humanos a las minorías o incluso a poblaciones enteras; y así sucesivamente". McDougal & Feliciano, Myres & Florentino: "Law and Minimum World Public Order. The Legal Regulation of International Coercion", Yale University Press, pág. 193, nota 164.

³⁵ Es decir, el uso de la fuerza armada en el territorio de otro Estado para la obtención de un objetivo o fin determinado, diferenciado de la legítima defensa en que la fuerza no se utiliza para repeler o evitar el ataque sobre el territorio propio.

³⁶ « Artículo 39: El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá que medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales".

³⁷ Schachter, Oscar: "The Right of States to Use Armed Force", Michigan Law Review, Vol. 82, Num. 5/6, Festschrift in Honor of Eric Stein (Apr. -May, 1984), pág. 1627.

³⁸ Schachter, Oscar, "op.cit.", pág.1628.

³⁹ La cuestión es analizada en el Capítulo V, en ocasión de las intervenciones sobre el régimen político.

Las numerosas intervenciones armadas realizadas a partir de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas han sido justificadas en una variedad de razones que han dado lugar a intensas polémicas sobre los objetivos reales que las motivaron. La controversia sobre la legalidad de las intervenciones dirigidas a proteger a los nacionales amenazados en territorio extranjero, a evitar o poner fin a una catástrofe humanitaria; a combatir las bases hostiles y el terrorismo o a promover un régimen de gobierno determinado se desarrolló a lo largo de todo el período iniciado en la Segunda Posguerra⁴⁰, lo que ha llevado a un serio cuestionamiento de la vigencia del artículo 2.4 de la Carta⁴¹.

*Intervenciones destinadas a proteger a nacionales en el extranjero*⁴²

Entre los años 1950 y 1990, varios Estados occidentales recurrieron a la fuerza para proteger a sus nacionales en territorio extranjero -mayoritariamente países del Tercer Mundo⁴³, cuyas vidas o bienes estaban en peligro y se enfrentaban a la inacción o complicidad del Estado en el que se producían los hechos⁴⁴. El derecho a este tipo de intervenciones ha sido controvertido entre quienes consideran que se opone a la prohibición del uso de la fuerza establecido en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas⁴⁵ y los que sostienen que normas preexistentes a la Carta habían reconocido este derecho, que formaría parte de la legítima defensa, porque al ser la población un elemento esencial del Estado, su protección formaría parte de lo "propio" ("self") de la defensa propia⁴⁶.

⁴⁰ Para los antecedentes y las recientes intervenciones estadounidenses, véase Haass, Richard: "Intervention. The use of American military force in the post-cold war world", Carnegie Endowment for International Peace, 1994, pág. 14. Para una cronología de las intervenciones de los Estados Unidos entre 1798 y 2001: Grimmett, Richard F.: "Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-2001", CRS Report to Congress Núm. RL30172, February 5, 2002.

⁴¹ Las violaciones al art. 2.4., según la definición sea restrictiva o amplia, varían según los expertos entre 20 y 600 casos en los sesenta años de la Carta. Buhler, Pierre: "Intervention militaire et sources de légitimité", en: Andréani & Hassner, Gilles & Pierre: "Justifier la guerre...", 2005.

⁴² No se incluyen aquí las intervenciones destinadas a proteger los bienes e intereses de los nacionales en el extranjero, por exceder el tema central de este trabajo.

⁴³ Cassese, Antonio en Cot & Pellet, Jean-Pierre et Alain: "La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article", 3^{ème} Edition, Economica 2005.

⁴⁴ Intervención de Estados Unidos en Líbano (1958), Intervención de Bélgica en el Congo (1960), Intervención israelí en Entebbe (1976), Caso de los rehenes americanos en Irán (1980), Intervención americana en Grenada (1983), Intervención americana en Panamá (1989).

⁴⁵ Waters, Maurice: "The Invasion of Grenada, 1983 and the Collapse of Legal Norms", JPR, Vol. 23, Num. 3, 1986.

⁴⁶ Farer, Tom: "Panama: Beyond the Charter Paradigm", AJIL, Vol. 84, Num. 2, 1990; Bowett, Derek: "The use of force in the protection of nationals", Transactions of the Grotius Society, 1957, pág. 111 y 113. En el mismo sentido se expresó Jeane Kirkpatrick en el Consejo de Seguridad en ocasión de la intervención de los Estados Unidos en Grenada: "Por supuesto, huelga decir que los Estados Unidos no sostienen que en circunstancias normales la preocupación por la seguridad de los nacionales de un Estado que se encuentran en un país extranjero pueda justificar medidas militares contra ese país. Sin embargo, las circunstancias normales presuponen la existencia de un Gobierno que, independientemente de su carácter democrático, no democrático o antidemocrático, o del sistema que lo rija, se le reconoce, no obstante, la responsabilidad mínima de no poner en peligro inexcusablemente la vida de sus ciudadanos y de los nacionales extranjeros y la seguridad de los Estados vecinos de la región. No obstante, allí donde los terroristas asesinan a los ciudadanos y a quienes dirigen su propio país, es posible que pueda surgir una situación en la cual un gobierno nuevo reemplace al anterior pero en el que la anarquía subsiste. En esas circunstancias, la norma general del derecho internacional permite la acción militar para proteger a los nacionales en peligro." S/PV/2491, para. 68.

Por la vía de la legítima defensa, la cuestión reenvía al marco más general de la excepción del artículo 51 a la prohibición general del artículo 2.4. Para ello, la palabra “Estado Miembro” es entendida como abarcando todos sus elementos constitutivos (entre ellos la población) y la expresión “en caso de un ataque armado” es interpretada en un sentido amplio, no limitado a la fórmula “si y sólo si ocurre un ataque armado”⁴⁷.

En 1952, Waldock consideró que para que este tipo de intervenciones pudieran considerarse legítimas debían reunirse tres condiciones: un perjuicio o una amenaza inminente de perjuicio contra sus nacionales; una incapacidad del Estado donde ocurren los hechos a ejercer su protección y que las medidas adoptadas estuvieran estrictamente limitadas a la protección contra el daño actual o inminente⁴⁸. Dos otros elementos se han agregado a estas condiciones: la amenaza para los nacionales debe ser genuina, inminente y sustancial y la operación militar debe tener como objetivo el rescate de los individuos y no un ataque encubierto contra el gobierno del Estado en el que se desarrollan los hechos⁴⁹.

Las resoluciones de la Asamblea General no han reconocido este derecho explícitamente, manteniendo la ambigüedad interpretativa⁵⁰. El derecho ha sido alegado, entre otros, por los Estados Unidos, Francia, Bélgica e Israel⁵¹. La legalidad no es discutida en caso de mediar una invitación a intervenir formulada por el Estado en el que ocurren los hechos.

⁴⁷ Jeffery, Anthea: “The American Hostages in Tehran : The I.C.J. and the Legality of Rescue Missions”, *ICLQ*, Vol. 30, Num. 3, 1981.

⁴⁸ Schachter, Oscar: “The Right of States to Use Armed Force”, *Michigan Law Review*, Vol. 82, Num. 5/6, Festschrift in Honor of Eric Stein (Apr. -May, 1984), 1620-1646.

⁴⁹ Joyner, Christopher: “Reflections on the Lawfulness of Invasion”, *AJIL*, Vol. 78, Num. 1, 1984.

⁵⁰ Farer, Tom: “Panama: Beyond the Charter Paradigm”, *AJIL* Vol. 84, Num. 2, 1990.

⁵¹ Farer, Tom, “op.cit.”.
