

Uso de la fuerza y derecho internacional¹

Francisco Orrego Vicuña

La discusión habida acerca del uso de la fuerza en Irak ha planteado importantes preguntas sobre papel del derecho internacional en el contexto de los grandes conflictos internacionales.

¿EXISTE UN ORDEN MULTILATERAL?

La primera inquietud se relaciona más bien con el futuro. ¿Significa la decisión de usar de la fuerza adoptada al margen de un acuerdo expreso del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el término del sistema multilateral en la conducción de las relaciones internacionales?

Cabe observar en primer lugar que es posible constatar el hecho de que la existencia de un sistema multilateral en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales o, alternativamente, de uno en que predomina el criterio unilateral, no depende de acuerdos determinados, como aquellos que en su época

se plasmaron en la Carta de las Naciones Unidas.

Es el resultado directo de la estructura de poder internacional. Si ésta cuenta con variados actores que comparten el poder político, militar y económico, la naturaleza del sistema será principalmente multilateral. Es lo que ocurrió en lo esencial a partir de la segunda guerra mundial, en que algunas grandes potencias y otras potencias intermedias compartieron el poder en la conducción de la comunidad internacional.

Sin embargo, si ese poder se concentra en un solo actor principal y quizás en otros medianos o menores, como es el caso en la actualidad, la conducción del sistema también seguirá este modelo. Pre-

¹ Texto basado en una conferencia del autor en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile el día 1 de abril de 2003.

cisamente porque la estructura del poder internacional ha cambiado es que también lo ha hecho la naturaleza del sistema internacional. Probablemente ello continuará siendo así mientras no surja otra potencia capaz de competir por el poder en el sistema internacional, siendo China la única que se vislumbra en el futuro mediano.

De lo anterior resulta que en un contexto de cambio de la estructura de poder, las Naciones Unidas en una cierta medida han dejado de responder a esa realidad. De allí la situación de crisis que la amenazó en relación con los eventos de Irak. Pero la crisis es más profunda de lo que aparece a primera vista, pues esa organización hace ya varios años que no responde a las realidades y expectativas de la comunidad internacional en este plano (Anne-Marie Slaughter, *The Washington Post*, 13 de Abril de 2003).

Desde hace varios años Naciones Unidas no responde a las realidades de la comunidad internacional.

Puede no ser ideal, pero el hecho es que siempre la decisión de usar la fuerza en conflictos importantes ha sido de carácter unilateral. El papel de las organizaciones internacionales ha sido destacado en la administración de ciertas situaciones que inquietan a la comunidad internacional, como es en general el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz. Pero estas situaciones son relativamente menores si se las compara con los grandes conflictos. En el caso de esos

grandes conflictos las organizaciones internacionales en general se limitan a administrar una situación posterior a la determinada por el uso de la fuerza, que es precisamente lo que actualmente realiza Naciones Unidas en Irak.

UN ORDEN QUEBRANTADO DE ANTEMANO

El punto de vista de que el orden multilateral ha sido dramáticamente afectado por el uso de la fuerza en Irak, no resulta enteramente convincente. La razón es que ese orden, si acaso alguna vez efectivamente existió, fue quebrantado mucho antes, inclusive con la participación de algunas potencias medianas que hoy siguen un criterio diferente.

En efecto, el quebrantamiento más evidente ocurrido recientemente fue el determinado por el bombardeo de Belgrado por la OTAN, en que numerosas potencias europeas junto a los Estados Unidos utilizaron de la fuerza sin autorización del Consejo de Seguridad, organismo que ni siquiera fue consultado con anterioridad. Sólo con posterioridad este organismo convalidó la acción unilateral que se llevó a cabo. Los motivos de esta intervención no fueron diferentes de los de Irak, esto es, una percepción de que era necesario salvaguardar ciertos valores humanitarios y, sobre todo, el hecho de que uno y otro régimen no resultaba grato para las potencias que actuaron en cada caso.

El orden multilateral estaba cuestionado desde antes de los acontecimientos

de Irak. La razón fue nuevamente, no el propósito de alterar el régimen institucional de la comunidad internacional, sino el hecho de que quienes detentaban el poder optaron por la constante histórica de intervenir por su sola decisión en una situación de importancia que los afectaba. Los ejemplos podrían repetirse al infinito.

¿QUIÉN HA VIOLADO SUS OBLIGACIONES BAJO LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS?

Una segunda fuente de inquietud en el debate planteado ha sido la de establecer si una acción como la seguida en Irak por Estados Unidos y el Reino Unido es de por sí violatoria de la Carta de las Naciones Unidas y, por consiguiente, del derecho internacional. Es aquí donde los puntos de vista se encuentran más divididos.

Para una parte de la opinión ilustrada, toda acción que involucre el uso de la fuerza que no cuente con una autorización expresa del Consejo de Seguridad es contraria a la Carta y al derecho internacional (Thomas M. Franck, *Le Monde*, 2 de abril de 2003). Para otra parte de esa opinión, en cambio, se contaba de antemano con una autorización suficiente (Richard Gardner, *Newsday*, 20 de marzo de 2003) y, en adición, una autorización ni siquiera era necesaria si acaso se dan las condiciones para el ejercicio de la legítima defensa.

Pocas dudas pueden haber acerca del hecho de que una sucesión de resoluciones del Consejo de Seguridad adoptadas

respecto de Irak a partir de 1991 imponían obligaciones específicas a ese país, especialmente en materia de desarme y verificación. La Resolución 687 de 1991 ha sido calificada como la madre de todas las resoluciones (Ruth Wedgwood, *Financial Times*, 14 de marzo de 2003). Ninguna de ellas fue cumplida. En consecuencia había de antemano un régimen infractor del derecho internacional en el campo específico del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Dadas las condiciones para el ejercicio de la legítima defensa, el uso de la fuerza ni siquiera necesita autorizarse.

En este contexto, cuando el Consejo de Seguridad aprueba la Resolución 1441 en 2002 lo hace con un alcance terminal. De no cumplirse con obligaciones específicas en plazos determinados, se advierte al infractor que se utilizarán las medidas para lograr ese cumplimiento, incluidas aquellas que se definieron como conllevando las más graves consecuencias. Además, todo lo anterior con referencia específica al Capítulo VII de la Carta.

Es verdad que la historia legislativa de esta Resolución permite, como siempre ocurre en Naciones Unidas, variadas interpretaciones. Una de ellas es que se requeriría de todos modos de una autorización ulterior del Consejo de Seguridad. La otra es que esta exigencia fue omitida expresamente. Sea como fuere, el hecho es que el texto de la Resolución no plan-

tea esa exigencia. La llamada segunda resolución del Consejo era en realidad la décimo octava dentro del proceso.

Aún así, las potencias interesadas en actuar solicitaron una nueva resolución del Consejo de Seguridad, pero algunos miembros permanentes anunciaron un posible ejercicio del veto, en tanto que otros no permanentes prefirieron no tomar una decisión o se plegaron a una actitud de oposición a lo solicitado.

Se ha sostenido que en el derecho internacional hay un paradigma humanitario y democrático que exige acciones para preservarlo.

Dada una situación en que objetivamente existe un Estado que se encuentra en violación grave de sus obligaciones en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, la pregunta que surge es: ¿contraría el orden internacional un grupo de Estados que decide intervenir para restablecer la legalidad rota, o lo contrario a ese orden es la inacción del órgano que está encargado de su preservación?

Desde luego no cabe sostener que esta tarea institucional es una responsabilidad exclusiva de los miembros permanentes. Es una responsabilidad que comparten los miembros no permanentes que han postulado a ser elegidos. De no ser ello así, se estaría apoyando la tesis de que no se trata este de un orden multilateral y colectivo, sino uno basado efectivamente en el grado de poder reconocido por la Carta, que además es el que ha cambiado.

Éste es el punto donde la discusión se entrelaza con el ejercicio de la acción humanitaria y la legítima defensa en el derecho internacional, tal como ocurrió en Belgrado.

UN DERECHO INTERNACIONAL
VÍCTIMA DE SU PROPIO ÉXITO

Hay quienes han sostenido que existe un nuevo paradigma humanitario y democrático en el derecho internacional, que exige llevar a cabo las acciones necesarias para preservarlo. La intervención humanitaria en sus variadas formas se justifica para ese punto de vista en función de este paradigma. Pero entonces, ¿por qué se aceptó respecto de Belgrado lo que no se acepta respecto de Irak? Es el antiguo problema de la dualidad de criterios basada, no en una cuestión de interpretación jurídica, sino en una opción ideológica.

Ninguna duda cabe de que esos valores han encontrado un importante desarrollo en el derecho internacional contemporáneo, pero a la vez ellos plantean nuevas exigencias respecto de otras materias, como el propio uso de la fuerza. En este sentido, como lo afirma un distinguido autor, es el propio éxito del derecho internacional el que ha llevado en ciertas circunstancias a reenfocar el criterio para el uso de la fuerza (Adam Roberts: “Law and the Use of Force After Iraq”, *Survival*, Vol. 45, 2003, 31-56, p.34). Ese mismo autor indica con agudeza:

“En realidad, el derecho y la fuerza siempre han tenido y continúan teniendo una compleja dependencia mutua, espe-

cialmente cuando se trata de la autorización y justificación para el uso de la fuerza” (*ibid.*; pág. 35).

DOCTRINAS PREVENTIVAS ANTE UNA
CAMBIANTE NATURALEZA
DE LOS CONFLICTOS

La doctrina de la legítima defensa es todavía más compleja en el derecho internacional. La acción preventiva siempre ha estado subyacente en las grandes crisis internacionales. La tesis de que sólo se puede responder a un ataque cuando éste se ha producido está hoy día en gran medida superada por la naturaleza de los nuevos conflictos. Frente a amenazas globales como el terrorismo y su apoyo por algunos Estados, la propia consideración humanitaria exige no esperar hasta que sea tarde. Es la diferencia que ha significado, por ejemplo, el ataque a las torres gemelas. La tesis reactiva *ex post facto* fue válida cuando se enfrentaban ejércitos convencionales y la guerra tenía todavía algunas reglas de caballeridad.

Es posible que la doctrina de la acción preventiva sea refinada con mayor precisión, pues hasta ahora se ha mantenido al nivel de generalidades un tanto imprecisas. En el derecho internacional tradicional, por ejemplo, se exigían los requisitos de que el peligro fuera inminente, abrumador y que no permitiera una elección de medios o un momento para la deliberación. Pero ello no excluye la legitimidad de la invocación de la doctrina en justificación de ciertas formas del uso

de la fuerza en la sociedad internacional contemporánea.

**La acción preventiva ha estado
subyacente en las grandes crisis
internacionales.**

Ha sido el propio Consejo de Seguridad el que ha apoyado la invocación de la legítima defensa para al uso de la fuerza en ciertos eventos recientes, como es el caso de la ocupación de Afganistán.

Hay quienes piensan que una cosa es obligar al cumplimiento de determinadas obligaciones internacionales y otra muy diferente y carente de precedentes en el derecho internacional el provocar un cambio de régimen (A. Vaughan Lowe, *The Times*, 25 de Febrero de 2003). Sin embargo, la argumentación humanitaria y democrática se ha extendido también en períodos recientes a cambios directos o indirectos de regímenes, como lo revelan los casos de Noriega, Granada, Milosevic y Afganistán.

REINVENTO DE NACIONES UNIDAS O
PRESERVACIÓN DE UN PAPEL SECUNDARIO

En circunstancias en que los Estados amenazados recurren al uso de la fuerza en legítima defensa, evidentemente el papel de Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales se verá disminuido. Ello no significa, sin embargo, que esté destinado a desaparecer. Como se indicara, toma nueva fuerza en la administración de las situaciones posteriores al uso de la fuerza.

Para mantener un papel primordial esas organizaciones deberán por cierto demostrar la capacidad de reaccionar con eficacia frente a las amenazas que afecten a la comunidad internacional. La reforma y reinención de las Naciones Unidas es una importante tarea que estos hechos dejan en evidencia (Slaughter, *op. cit.*).

LA ASPIRACIÓN DE LA PAZ:
LO GENUINO Y LO INSTRUMENTAL

Anteriormente se mencionó el problema histórico de la dualidad de criterios en el enfoque del derecho internacional. Este fenómeno es particularmente evidente en el caso del uso de la fuerza, como ha podido apreciarse en la situación de Irak. Todo ser racional prefiere la paz a la guerra. Hay por consiguiente un pacifismo genuino en muchas de las

reacciones que se han visto al uso de la fuerza en esta coyuntura. Es el caso principal de las inquietudes expresadas por la Santa Sede.

Pero también hay un pacifismo que aprovecha estas coyunturas para instrumentar ideológicamente una aspiración genuina de la comunidad. Una parte no despreciable de las reacciones adversas se basa en esta otra perspectiva, donde no prima una inquietud por el orden internacional o su derecho.

Es importante en este sentido saber distinguir entre lo genuino y lo instrumental. Lo primero permitirá muchas correcciones en el orden internacional y sus instituciones que se hacen necesarias. Lo segundo, en cambio, sólo agravará esas deficiencias al crear distorsiones interesadas, exacerbar las opciones ideológicas y ahondar las tendencias a la confrontación que existen en toda comunidad.