

# LAS NACIONES UNIDAS

y su legislación respecto a la  
amenaza y el uso de la fuerza

· **Coronel José Luis Rico Arenas**

*Comandante Comando Conjunto de Operaciones Especiales*

Hace más de cincuenta años, las Naciones victoriosas de la Segunda Guerra Mundial se reunieron en San Francisco (California-Estados Unidos) y al calor de la victoria firmaron un tratado solemne en que se comprometían a:

*"Preservar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra y a unir fuerzas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usara la fuerza armada sino en servicio del interés común"<sup>1</sup>, lo anterior es el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas.*

En su Artículo 2 párrafo 4, dice “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 cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”.

Un rápido repaso de esta disposición muestra que tiene un ámbito de mayor prohibición que el Artículo 12 del Pacto de la Sociedad de Naciones. El Artículo 2, párrafo 4, no sólo rechaza ciertas guerras o la guerra, sino que prohíbe expresamente el uso de fuerza e incluso la amenaza de esta en las relaciones internacionales. Tal disposición constituye un cambio radical si lo comparamos con el derecho anterior.

Pero el análisis es más complejo porque definitivamente la prohibición del uso de la fuerza está ligada a la obligación de resolución de controversias internacionales por medios pacíficos, de tal forma que no se coloque en peligro la justicia ni la paz mundial, principio expresado en el Artículo 2, párrafo 3, y precisado en el Artículo 33, según señala la Corte Internacional de Justicia, como regla de derecho Internacional.<sup>2</sup>

### Sobre formulaciones y excepciones

El principio del arreglo pacífico de controversias internacionales es la otra parte, ya que ha sido históricamente empleado como instrumento de arreglo de discrepancias que no encuentran solución por otras vías.

Por otra parte la Carta establece un mecanismo encargado de velar por la paz y seguridad internacional dando la función al Consejo de Seguridad, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de los capítulos VII y VIII.<sup>3</sup> Dicho pronunciamiento sólo será respetado si el funcionamiento de estos mecanismos es eficaz, ya que la seguridad colectiva es el primordial propósito de las Naciones Unidas.<sup>4</sup>

Es conveniente resaltar que el sistema establecido por la Carta no es el de una prohibición absoluta de la fuerza; muestra que en algunas circunstancias especiales y con el fin de alcanzar ciertos objetivos, el recurso de la Fuerza es lícito. Algunas de estas circunstancias o casos han sido previstos por la Carta y son considerados como excepciones a la regla de la prohibición del empleo de la Fuerza:

La primera excepción es la de la acción coercitiva colectiva prevista en los artículos 42 y 53, la segunda considerada caduca, prevista en los artículos 53 y 107 contra los Estados enemigos durante la Segunda Guerra Mundial y la tercera que sería la única real excepción, resulta del Artículo 51 que reconoce el derecho a la legítima defensa individual o colectiva en el marco de la normativa internacional.<sup>5</sup>

Podríamos decir en síntesis, que la normativa implantada por la Carta de las Naciones Unidas se resume en los siguientes aspectos:

- Prohibición genérica de la amenaza o del uso de la Fuerza como medio lícito de acción en las relaciones internacionales.
- Control y monopolio del uso de la Fuerza para garantizar la seguridad colectiva.
- Reconocimiento explícito de algunas excepciones.<sup>6</sup>

Se analizará un poco más detenidamente el Artículo 2.4 de la Carta y posteriormente sus excepciones.

El Artículo 2, parágrafo 4, de la Carta dice lo siguiente:

1. Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas.  
 2. Bejarano G, Romualdo. El marco jurídico internacional en materia del uso de la fuerza ambigüedades y límites. Madrid (España), Editorial Civitas S.A., 1993. p 67.  
 3. Möller Undarraga, Francisca. El uso de la fuerza en el Derecho Internacional actual. Valparaíso (Chile), editado Academia Naval, 2002. p. 9.  
 4. Bejarano, Op. Cit, 1990, p. 68.  
 5. *Ibíd.*  
 6. *Ibíd.*  
 7. Jiménez de A, Eduardo. El Derecho Internacional Contemporáneo. Madrid (España), Editoriales Tecnos, 1980. p.108.  
 8. *Ibíd.*

*“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 cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”.*

Con el anterior artículo se puede afirmar que la obligación fundamental de la Carta se fundamenta en la prohibición explícita del uso de la Fuerza, considerándose la norma básica del Derecho Internacional Contemporáneo y la piedra angular de las relaciones pacíficas entre los Estados.<sup>7</sup>

Hace no más de ocho décadas el empleo de la fuerza por los Estados era lícito; la Fuerza Armada era descrita como el recurso de última instancia que podían emplear los Estados para solucionar controversias con el objeto de alcanzar otros fines en apoyo de la diplomacia.

Los Estados podían hacerse la guerra por una buena razón, por una mala razón o sin razón alguna.<sup>8</sup> En 1907 la conferencia de La Haya estuvo sustentada en el pleno reconocimiento al *Jus ad bellum* y los principales esfuerzos de los participantes estaban dirigidos a obtener acuerdos que regularan las operaciones militares y los males de la guerra. Las leyes de la guerra constituían hasta los años veinte del siglo XX, la parte más importante del Derecho Internacional.<sup>9</sup>

En los tiempos antiguos, el tema de la legitimidad del derecho de la guerra o *Jus ad bellum*, no era especialmente importante. Así para los pueblos orientales, los hebreos, los griegos y romanos, el recurso de la guerra era normal y no existía mayor preocupación si la guerra era lícita o no. El mundo evoluciona y con ello el derecho a la guerra.<sup>10</sup>

A lo largo del proceso que comenzó con la Primera Guerra Mundial, pasando por el Pacto de la Sociedad de Las Naciones hasta culminar con la Carta de las Naciones Unidas, se ha producido una transformación radical en el estatuto jurídico del uso de la Fuerza Armada en el Derecho Internacional. El Pacto de la Liga de Las Naciones, trajo limitaciones parciales en el derecho de acudir los Estados a la guerra como forma de solución a los conflictos. Además los firmantes del Pacto de Briand - Kellogg, condenaron el recurso de la guerra para la resolución de controversias internacionales y renunciaron a ella, como instrumento de política nacional en sus mutuas relaciones.<sup>11</sup>

Lamentablemente, con estos instrumentos sólo se prohibía el recurso de la guerra. Se sostenía en el período comprendido entre la Primera y Segunda Guerra Mundial, que las medidas coercitivas que impusieran los Estados que no alcanzaran a configurar un estado de guerra, a pesar de aplicar la coerción con gran fuerza, eran lícitas mientras los participantes no instauraran un estado de guerra.

Con la Carta de las Naciones Unidas, se cierra la posibilidad de mantener un estatus similar al que mantenían los Estados, en la interpretación legalista de “guerra” estableciendo una fórmula amplia en su Artículo 2, párrafo 4.

Lo interesante de este artículo es que no sólo prohíbe el uso, sino también la amenaza de una Fuerza, por ejemplo, el aviso previo de un ultimátum anunciando que recurrirá a medidas militares, es una forma de uso de la Fuerza. Una simple amenaza de Fuerza, puede también configurarse en forma clara en una acción violatoria del Artículo 2.4; el empleo de demostraciones de fuerza, movilización repentina de fuerzas a las fronteras, despliegue de buques de guerra cerca de las costas de otro Estado. Una movilización general puede constituirse en una amenaza de fuerza en el desarrollo de una grave controversia. En cambio, una compra intensiva de armamento no constituye necesariamente en sí una forma de amenaza.<sup>12</sup>

“Hace no más de ocho décadas el empleo de la fuerza por los Estados era lícito; la Fuerza Armada era descrita como el recurso de última instancia que podían emplear los Estados para solucionar controversias con el objeto de alcanzar otros fines en apoyo de la diplomacia”.

### Apreciaciones, controversia y orientación

El problema de mayor importancia que se presenta respecto a la correcta interpretación del Artículo estudiado, es el término de “fuerza”, para unos estudiosos del derecho, este hace referencia a fuerza armada; para los demás alude a otras formas de fuerza como la coerción económica, política, psicológica, entre otras modalidades, que un Estado pueda ejercer sobre otro Estado, es decir se manejan dos posturas, una que quiere darle una interpretación amplia y que por tal razón la prohibición se referiría a todo tipo de fuerza, los otros, por el contrario señalan que la prohibición sólo alcanza a la Fuerza Armada<sup>13</sup>.

Los que defienden el término de Fuerza, en un sentido estricto constituyen la doctrina mayoritaria. Argumentan que la Carta emplea en algunas disposiciones la palabra “fuerza” pero en otras utiliza la expresión “fuerza armada” y deducen que cada vez que se utilice la palabra “fuerza” se debe entender en realidad que se refiere a Fuerzas Armadas. Los partidarios de esta tesis invocan los trabajos preparatorios de la conferencia de San Francisco, sosteniendo que siempre que se aludía a la palabra “fuerza”, se trataba en realidad de Fuerza Armada. También los seguidores de esta tesis, colocan como ejemplo la enmienda brasileña que pretendía incluir en el Artículo 2.4 las medidas de coerción económica, no siendo aceptada.<sup>14</sup>

El profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga, en su libro El Derecho Internacional Contemporáneo explica en forma sencilla y clara la intención de la palabra “fuerza” en el Artículo 2.4 de la Carta así:

*“El contexto y la historia de la Carta demuestran lo que se quiere decir con la palabra “fuerza”, en el Artículo 2, parágrafo 4, es simplemente Fuerza Armada, y no otras formas de presión económica o política, a menos que configuren, en las circunstancias de un caso dado, una amenaza de Fuerza.*

9. *Ibíd.*

10. Möller, Op. Cit., 2002. p.4.

11. Jiménez, Op. Cit., 1980. p. 108

12. *Ibíd.*

13. Möller, Op. Cit., 2002. p. 11

14. Bejarano, Op. Cit., 1990. pp. 77-82.



Esta conclusión emerge del séptimo párrafo preambular de la Carta, que indica como uno de los medios de alcanzar las finalidades establecidas por los pueblos de las Naciones Unidas, el de *“asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la “Fuerza Armada” sino en servicio del interés común”*.

El principio fundamental aludido en esta frase es el contenido del Artículo 2, párrafo 4, de la Carta, y los métodos adoptados para asegurar el logro de esas finalidades son aquellos indicados en los artículos 43 y 47 de la Carta, disposiciones que se refieren todas, a la Fuerza Armada.

La conclusión a extraer del contexto de estas disposiciones de la Carta, es que la fuerza cuyo uso o amenaza se prohíbe a todo Estado miembro, al igual que la fuerza que la Organización está facultada a emplear, es la Fuerza Armada y nada más.

Entre las disposiciones referidas, el Artículo 44 demuestra que los autores de la Carta no calificaron en todos los casos el sustantivo “fuerza” con el adjetivo “armada”, aún en ciertos casos en que ha sido obvia la intención de los redactores de dar a la palabra Fuerza ese significado.<sup>15</sup>

Sin embargo, a pesar de estas interpretaciones al Artículo 2.4 de la Carta, la discusión está lejos de terminar en especial cuando los países en vías de desarrollo, siguen insistiendo en la interpretación más amplia que incluye la coerción económica, política y psicológica como fuerzas también.

No se puede olvidar que la prohibición del uso de la fuerza a que se refiere el artículo analizado anteriormente, sólo aplica a los Estados.

Lo anterior se entiende del estudio del propio texto de la norma que se refiere sólo a los miembros de la Organización de Las Naciones Unidas y de acuerdo con el Artículo 4, sólo los Estados que acepten las obligaciones impuestas en la Carta, serán miembros de la Organización.

Únicamente quedaría por estudiar ¿qué pretendía la norma cuando expresa que 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 de cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas?



Este tema también crea controversias y se presentan dos corrientes antagónicas que pretenden interpretar el texto; una pretende analizar el Artículo 2.4 en forma literal, lo que a simple vista nos diría, que el uso de la fuerza que no esté dirigido contra la integridad territorial o la independencia política no sería ilícito.

Los defensores más enérgicos de esta interpretación, conocida como la tesis de Stone, han sido los británicos. El profesor Stone afirma *“que lo que prohíbe el Artículo 2.4, no es el uso de la fuerza, sino el uso contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas, definidos en el Artículo primero”*.<sup>16</sup> Para este autor, se podría argumentar que una amenaza o uso de la Fuerza empleada de conformidad con estos principios y que no esté dirigida contra la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, puede ser incluso recomendable, más que necesariamente prohibida por la Carta.

Según la historia de la Carta la expresión *“contra la integridad territorial o la independencia política”* fue incluida en la conferencia de San Francisco a demanda de las pequeñas potencias que querían garantías suplementarias para protegerse de una agresión.

Por lo anterior podemos decir que la inclusión de esta expresión fue terriblemente desafortunada, ya que en vez de cumplir con su intención inicial de fortalecer la prohibición, lo que ha pasado es que algunos Estados, se han valido de los términos empleados para debilitar su alcance.

“La autorización del empleo de la Fuerza está limitada por la cláusula condicional derivada de una situación de hecho, comparativamente clara, objetiva, fácil de demostrar, difícil de interpretar erróneamente o de inventar”.



15. Jiménez, Op., Cit., 1980. p. 110.

16. Cf. Stone, J. Aggression and world order: Critique of United Nations theories of aggression. Londres.1958. p. 871

Tales fueron los casos de Reino Unido, en el asunto del Estrecho de Corfo, el de Francia y nuevamente el Reino Unido en 1956 en la intervención militar en el Canal del Suez, como argumento a la intervención militar.<sup>17</sup>

En 1970, en la Declaración de Principios de las NN.UU. (Resolución A. 2625 XXV de 24 de octubre de 1974) el Reino Unido intenta nuevamente la defensa de la tesis Stone. De lo dicho posteriormente por Jimmy Carter, refiriéndose a la operación de rescate emprendida por su país en Irán el 24 de abril de 1980 puede deducirse que también Estados Unidos comparte la tesis Stone. En esta interpretación literal que se analiza, también podría ser aceptada la tesis de intervención militar por razones humanitarias o graves violaciones a los derechos humanos o al principio de autodeterminación de los pueblos.

“La legítima defensa, individual o colectiva, es sin lugar a dudas, la excepción a la prohibición al uso de la Fuerza, contando con el mayor reconocimiento por los Estados tanto en la práctica como en la doctrina”.

La Declaración de Principios de 1970 es contundente, ya que prohíbe el uso de la Fuerza para violar fronteras internacionales existentes con otro Estado o como medio de resolver controversias internacionales. Jiménez de Aréchaga el Internacionalista uruguayo, al que ya hemos citado anteriormente sostiene que *“todo el uso de la Fuerza que no sea en virtud del derecho de legítima defensa, es incompatible con el propósito fundamental de las Naciones Unidas y por ello prohibido en el Artículo 2.4”*. La que sería una de las expresiones más claras, de la corriente de interpretación más amplia y la que estaría en defensa del no uso de la Fuerza Armada, sino sólo en la legítima defensa de que habla el Artículo 51.<sup>18</sup>

### El trasfondo de las excepciones

Las excepciones a la prohibición del uso de la Fuerza, en la Carta de Las Naciones Unidas o al Artículo 2, parágrafo 4; se encuentran en el Capítulo VII, y Artículo 51, ellas son respectivamente *“las medidas coercitivas coordinadas o autorizadas por el Consejo de Seguridad y el derecho a legítima defensa”*.

La Carta incorpora el Artículo 51 como una condición esencial para el surgimiento y existencia del derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva en caso de ataque armado. La Carta no se refiere en el Artículo 51 al uso o amenaza de Fuerza, como en el Artículo 2.4, ni tampoco a una amenaza a la paz, quebrantamiento de paz o acto de agresión, como en el Artículo 39.

La autorización del empleo de la Fuerza está limitada por la cláusula condicional derivada de



una situación de hecho, comparativamente clara, objetiva, fácil de demostrar, difícil de interpretar erróneamente o de inventar.

Luego el ataque armado, constituye una forma específica de uso de la Fuerza en defensa propia, en vez de esperar las medidas de las Naciones Unidas; entonces podemos afirmar que la Fuerza en defensa propia sólo puede ser utilizada contra el que ha atacado y aquellos Estados que apoyan efectivamente el ataque también con el empleo de Fuerza, es decir la Fuerza sólo es permitida contra Fuerza.<sup>19</sup>

El profesor Remiro Brotóns lo explica diciendo: *"Al consagrar la legítima defensa, la Carta rompe con un silencio que sobre la materia habían mantenido, tanto en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, como el Pacto de Briand Kellog"* y agrega:

1. Se pone énfasis en el carácter eminente del derecho de la legítima defensa, individual o colectiva, abierta a favor de cualquier Estado, miembro o no de la ONU, exista o no trato previo de las partes.
2. Se desvinculó el ejercicio de la legítima defensa colectiva, de la existencia de un órgano o acuerdo regional, en el sentido de la del Capítulo VII de la Carta.

3. Se integró en el sistema de seguridad colectiva, regulando las condiciones de su ejercicio, con relación a la acción del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional".<sup>20</sup>

La legítima defensa, individual o colectiva, es sin lugar a dudas, la excepción a la prohibición al uso de la Fuerza, contando con el mayor reconocimiento por Estados tanto en la práctica como en la doctrina. Cuando la Carta se refiere al término inmanente del derecho de legítima defensa, acepta su existencia anterior, emanada del derecho natural.

No podríamos hablar de la prohibición del uso de la Fuerza, si la Carta no consagrara el derecho a la legítima defensa de los Estados, cuando éstos sean agredidos.<sup>21</sup>

En la actualidad se sigue discutiendo ¿cuándo es lícita la legítima defensa? y aparecen nuevos temas de discusión, cuando se creía que casi se lograba un acuerdo respecto a la interpretación del Artículo 51, por ejemplo, hoy hace

17. Bejarano, Op. Cit., 1990. pp. 96-101.

18. Möller, Op. Cit., 2002. pp. 11-12.

19. Jiménez, Op. Cit., 1980. p. 118.

20. Remiro B, Antonio. Derecho Internacional. Madrid (España), Editorial Graw Hill. 1997. p. 919.

21. Möller, Op. Cit., 2002. p. 12.





carrera la agresión llamada acumulación de actos, ella sostiene que la existencia de un conjunto de incidentes importantes a lo largo del tiempo, tomados en conjunto, podrían ser considerados como un ataque armado, dando paso a la legítima defensa, normalmente éstos son realizados por grupos irregulares.

También se abre camino la legítima defensa preventiva, siendo un concepto muy amplio de legítima defensa, cuyo objetivo es la defensa de los objetivos vitales. Para invocarla no sería necesaria una agresión directa o amenaza de agresión, sino que bastaría con que la seguridad presente o futura del Estado, se encontrara en peligro, lo que nuevamente enfrenta a defensores y detractores, hay unos actores que terminantemente rechazan la legítima defensa preventiva y otros la aceptan en forma muy

amplia y otros por el contrario de forma muy restringida. Los que respaldan la legítima defensa preventiva en su más amplio contexto, señalan que no se puede esperar que un Estado amenazado de destrucción tenga que esperar a ser atacado para defenderse y los académicos

que se inclinan por un sistema más restrictivo, consideran que la legítima defensa preventiva sin limitaciones, puede facilitar la manipulación del concepto y convertirse en una agresión.

“En la actualidad se sigue discutiendo ¿cuándo es lícita la legítima defensa? y aparecen nuevos temas de discusión, cuando se creía que casi se lograba un acuerdo respecto a la interpretación del Artículo 51, por ejemplo, hoy hace carrera la agresión llamada acumulación de actos, ella sostiene que la existencia de un conjunto de incidentes importantes a lo largo del tiempo, tomados en conjunto, podrían ser considerados como un ataque armado, dando paso a la legítima defensa, normalmente éstos son realizados por grupos irregulares”.

Al respecto Maria del Carmen Márquez Carrasco dice: *“Siempre que el peligro sea lo suficientemente grave, es decir, siempre que haya una necesidad inmediata y siempre que se respete el principio de proporcionalidad, el Derecho Internacional no puede prohibir la legítima defensa preventiva”*.<sup>22</sup>

Diferente si se trata de la legítima defensa interceptiva, ya que si el ataque armado se ha iniciado, el Estado que va ser agredido puede interceptar el ataque, luego en este caso el Estado agredido está utilizando la Fuerza para evitar el ataque.

De todos modos se coincide con quienes tienen una interpretación más cerrada respecto a la legítima defensa preventiva, pues es un tema que se debe tratar con especial cuidado y sólo se justifica en los casos que existan elementos y pruebas objetivas e irrefutables que permitan comprobar la eminencia de un ataque.

La legítima defensa frente a un ataque nuclear, también se encuentra en discusión, la Corte Internacional de Justicia, en opinión consultiva el 8 de julio de 1986 expresa en forma general que sería contraria al Derecho Internacional Humanitario, pero más adelante explica lo siguiente:

*“En vista del estado actual del Derecho Internacional y de los elementos de hecho a su disposición, la Corte no puede concluir de manera definitiva si la amenaza o el empleo de armas nucleares, sería lícito o ilícito en circunstancias extremas de legítima defensa en que estuviere comprometida la sobrevivencia misma del Estado”.*

Por último tenemos la legítima defensa frente a la agresión indirecta, está definida, según resolución 3314 del Consejo de Seguridad Artículo primero así:



“Es el uso de la Fuerza Armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, tal como se enuncia en la presente definición”.

En el Artículo 3 especifica los casos de agresión indirecta, independiente o no de que haya una declaración de guerra.<sup>23</sup>

La Primera Guerra del Golfo Pérsico, el conflicto de los Balcanes durante los años noventa, los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos, la Guerra contra el terrorismo internacional en Afganistán y la Segunda Guerra del Golfo Pérsico, nos encaran a una nueva realidad internacional mucho más conflictiva e inestable, haciéndonos reflexionar sobre cómo está funcionando el orden mundial cuando todavía se discuten interpretaciones de algunas partes de la Carta de las Naciones Unidas. ✈

22. Márquez, M, del Carmen. Problemas actuales sobre la prohibición del recurso de la fuerza en el Derecho Internacional. Madrid (España), Editoriales Tecnos, 1998. p. 106.

23. *Ibíd.*, pp.12-21