

# La prohibición de la amenaza y del uso de la fuerza por el derecho internacional

## The prohibition of the threat and the use of force in international law

Ximena Fuentes Torrijo<sup>1</sup>  
Universidad Adolfo Ibáñez (Chile)

Recibido: 15-05-14

Aprobado: 30-05-14

---

### Resumen

Este trabajo tiene por objeto examinar la prohibición del uso de la fuerza en el Derecho internacional. En el contexto del sistema de seguridad internacional que pretende instaurar la Carta de las Naciones Unidas el principio de prohibición del uso de la fuerza establecido en el artículo 2.4 es una piedra angular del mismo. Es explicable entonces que se trate de una disposición controvertida en atención a que el ámbito de la prohibición del recurso a la fuerza dependerá de la interpretación de esta disposición.

**Palabras-clave:** Prohibición de amenaza y del uso de la fuerza, derecho internacional

---

<sup>1</sup> (ximena.fuentes@uai.cl). La profesora Ximena Fuentes es Doctor of Philosophy (D. Phil) por la Universidad de Oxford y licenciada en ciencias jurídicas y sociales por la Universidad de Chile. Ha desarrollado una destacada carrera en derecho internacional público, con importantes contribuciones en las siguientes áreas: derecho internacional del medio ambiente y del desarrollo sustentable, uso de recursos naturales compartidos, derechos humanos, Corte Penal Internacional y delimitación marítima. La profesora sigue atentamente la rápida evolución del derecho en estas áreas, mediante el estudio de la jurisprudencia. Se ocupa especialmente por el modo en que el derecho internacional se relaciona con los derechos nacionales, teniendo presente que el progresivo crecimiento del dominio del derecho internacional está en tensión con el principio democrático. Entre sus publicaciones figuran Fuentes, Ximena. “¿Puede el derecho internacional contribuir a prevenir la violencia?, en VVAA, *Violencia y Derecho*”, En: Seminario en Latinoamérica de *Teoría Constitucional y Política* 2003, Editores del Puerto, Argentina, 2004, pp. 273-291. Fuentes, Ximena. “El Rol de la Persona en el Proceso de Creación del Derecho Internacional”. En: XXIX *Curso de Derecho Internacional*, Comité Jurídico Interamericano, 2002, pp. 117-137. Fuentes, Ximena. “International Law-Making in the Field of Sustainable Development. *The Unequal Competition between Development and the Environment*. En: Schrijver y Weiss (eds.), *International Law and Sustainable Development, Principles and Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, pp. 7-37. “Latin American states and the International Court of Justice”. En Klein, *Litigating International Law Disputes*. Weighing the Balance, Cambridge University Press, 2014, pp. 79-105.

## Abstract

This paper aims to examine the prohibition of the use of force in international law. In the context of the international security system established in the Charter of the United Nations, the principle prohibiting the use of force laid down in Article 2.4 is the cornerstone. The prohibition of the use of force contained in Article 2.4 has given rise to controversies given that this provision is open to interpretation

**Key-words:** threat and use of force, international law.

## Introducción<sup>2</sup>

Hasta antes de la Primera Guerra Mundial un Estado podía recurrir a la guerra como modo de solucionar sus controversias. Este recurso a la guerra, como forma aceptada de solución de controversias, dio origen a un *ius in bello*, es decir a toda una normativa destinada a regular cómo se deben desarrollar las hostilidades. Jurídicamente, la guerra constituía una función natural y una prerrogativa de la soberanía del Estado. Pero ya con anterioridad a la Primera Guerra Mundial se puede constatar una tendencia en el sentido de hacer de la guerra un recurso de última instancia y de propiciar que las controversias se solucionen mediante métodos pacíficos. Así, en 1919 el Pacto de la Sociedad de las Naciones, si bien no prohibió el uso de la fuerza, restringió su empleo en el artículo 12.1 de la siguiente manera:

Todos los Miembros de la Sociedad convienen en que si surge entre ellos algún desacuerdo capaz de ocasionar una ruptura, lo someterán al procedimiento de arbitraje, a arreglo judicial o al examen del Consejo. Convienen, además, en que en ningún caso deberán recurrir a la guerra antes de que haya transcurrido un plazo de tres meses después de la sentencia de los árbitros o de la decisión judicial o del dictamen del Consejo.

Fue el Tratado General de Renuncia a la Guerra, denominado Pacto de París o Pacto Briand-Kellog, de 27 de agosto de 1928, por el cual los Estados finalmente condenan el recurso a la guerra para solucionar controversias internacionales y renuncian a ella como instrumento de política internacional. Este Pacto fue ratificado por casi todos los Estados existentes en su época. Sin embargo, este Pacto sólo prohibió la guerra, quedando entonces sin responder la pregunta sobre la licitud de otras formas de uso de la fuerza que no constituyeran propiamente una guerra. Además, no se definió la excepción de la legítima defensa.

<sup>2</sup> Agradezco a mi ayudante en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Diego Pérez Fariás, por su colaboración en la elaboración de este artículo.

Fue la Carta de las Naciones Unidas (1945) la que estableció finalmente la norma relativa a la prohibición general del uso de la fuerza en su artículo 2.4:

## Artículo 2

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

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.

Es difícil señalar cuál es la fecha exacta en que la prohibición del uso de la fuerza transformó en una norma de derecho internacional consuetudinario. En 1945, el artículo 2.4 de la Carta probablemente correspondía, en parte a una codificación de derecho consuetudinario, y en parte a un desarrollo progresivo del mismo. Para algunos autores como Ian Brownlie, la práctica entre 1920 y 1945 ya permitía concluir la existencia de una norma de derecho consuetudinario relativa a la prohibición del uso de la fuerza<sup>3</sup>. Sin perjuicio de la fecha en que la norma consuetudinaria emergió, lo importante es que en 1945 la Carta de las Naciones Unidas prohíbe el uso de la fuerza en términos amplios, es decir, ya no se restringe sólo a la prohibición de la guerra.

## **Los términos amplios del Artículo 2.4 de la Carta de la ONU**

En el contexto del sistema de seguridad internacional que pretende instaurar la Carta de las Naciones Unidas el principio de prohibición del uso de la fuerza establecido en el artículo 2.4 es una piedra angular del mismo<sup>4</sup>. Es explicable entonces que se trate de una disposición controvertida en atención a que el ámbito de la prohibición dependerá de la interpretación de esta disposición.

En efecto, particular discusión ha generado la parte final del artículo 2.4. Éste establece que los Estados 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”. Se discute por los autores si esta es una prohibición absoluta

---

<sup>3</sup> Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford University Press, 1963, pp. 110-111.

<sup>4</sup> Ver sentencia en el caso *Armed Activities on the Territory of the Congo* (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), I.C.J. *Reports* 2005, párrafo 148.

del uso de la fuerza o si sólo prohíbe aquella que tiene como consecuencia la violación de la integridad territorial o la independencia política de otro Estado o que sea contraria a los propósitos de las Naciones Unidas, asumiendo que podría haber formas del uso de la fuerza que no contrariaran estos principios.

La historia de la redacción de este artículo y los trabajos preparatorios de la Carta, como explica Brownlie, demuestran que el Artículo 2.4 pretendía denotar que la prohibición del uso de la fuerza debía ser lo más amplia posible, de manera de otorgar garantía a los estados pequeños sobre el futuro respeto que recibiría esta regla. Si se permitiera dar a la disposición una interpretación relativa, estableciendo que hay usos de la fuerza permitidos porque no contradicen ni la integridad territorial ni la independencia política de los estados, ni los principios de las Naciones Unidas, entonces habría que concluir que la prohibición del uso de la fuerza no es precisamente absoluta<sup>5</sup>.

Sin embargo, como explica Gray, esta controversia sobre el alcance del artículo 2.4 tiene pocas implicancias en la práctica, dado que los estados rara vez intentan interpretar esta disposición de una manera restringida<sup>6</sup>. Cuando los estados recurren a la fuerza, ellos no suelen justificar sus actos señalando que no han tenido por finalidad la división territorial de otro Estado, ni el derrocamiento del gobierno, ni la violación de los principios de la Carta<sup>7</sup>.

Ahora bien, que exista una prohibición amplia del uso de la fuerza no quiere decir que la definición misma de fuerza sea amplia. De hecho, al menos en el texto del artículo 2.4 el concepto de fuerza no incluye las medidas de coerción económica. Como expresa Shaw, considerando la práctica de los Estados, es posible argumentar que la coerción económica es contraria a la Carta de las Naciones Unidas, pero sostener que ésta viola el artículo 2.4 no es correcto<sup>8</sup>.

## Las excepciones al principio

A pesar del carácter amplio de la prohibición, la Carta de las Naciones Unidas contempla dos excepciones a la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza, y en ambas hipótesis deben intervenir los órganos de la Naciones

<sup>5</sup> Ian Brownlie, *op. cit.*, p. 267. En inglés se lee: “the phrase under discussion was not intended to be restrictive but, on the contrary, to give more specific guarantees to small states and that it cannot be interpreted as having a qualifying effect.”

<sup>6</sup> Christine Gray, *International Law and the Use of Force*, Oxford University Press, 3<sup>rd</sup> ed., 2008, pp. 31-32.

<sup>7</sup> En el caso del Canal de Corfú, el Reino Unido sostuvo que su intromisión en aguas albanesas no violaba el artículo 2.4 de la Carta porque la acción no constituía una violación a la integridad territorial o a la independencia de Albania. La Corte Internacional de Justicia rechazó este argumento. Este argumento no ha sido replicado con persistencia por los Estados. Ver Gray, *op. cit.*, p. 32.

<sup>8</sup> Malcolm Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, 6th ed., 2008, p. 1125.

Unidas. La regulación del uso de la fuerza establecida en la Carta, entonces, tiene como objetivo no sólo limitar en forma amplia el uso de la misma por parte de los estados, sino establecer también un sistema que permita una decisión colectiva sobre el uso de la fuerza centralizada bajo el control de las Naciones Unidas. Las excepciones a la prohibición del uso de la fuerza son: (1) la acción coercitiva por parte del Consejo de Seguridad y (2) el derecho a la legítima defensa.

El establecimiento de estas dos excepciones obedece a dos razones distintas. El reconocimiento del derecho a la legítima defensa no es más que el reconocimiento de un derecho que los estados consideran inherente y necesario en aquellos casos en que hay una amenaza a su preservación. Una vez que este derecho queda recogido en la Carta de las Naciones Unidas, veremos que surge un problema de interpretación, que persiste hasta el día de hoy, relativo al contenido del derecho de legítima defensa, y cómo se relaciona el concepto de la Carta con el concepto consuetudinario. En lo relativo a la acción coercitiva por parte del Consejo de Seguridad muchos miran el diseño de seguridad colectiva contenido en la Carta como la necesaria consecuencia de la prohibición del uso de la fuerza por parte de estados individuales, en un contexto en que se acepta que la fuerza es indispensable para mantener el orden en el concierto internacional<sup>9</sup>. Desde este punto de vista, la prohibición del uso de la fuerza en la Carta de las Naciones Unidas y la posibilidad de la acción coercitiva por parte del Consejo de Seguridad, no estarían inspirados por un deseo pacifista, sino por el objetivo pragmático de centralizar las decisiones sobre el uso de la fuerza en un órgano colectivo encargado de mantener el orden y seguridad internacionales, que fuera representativo de la distribución del poder en la comunidad internacional<sup>10</sup>.

### **(1) La acción coercitiva por parte del Consejo de Seguridad**

La Carta de las Naciones Unidas establece un sistema de seguridad colectiva que consiste en que las decisiones sobre el uso de la fuerza para mantener el orden internacional las toma el Consejo de Seguridad, compuesto de quince miembros entre los cuales se encuentran cinco grandes potencias con derecho a veto. En este contexto, el Artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas dispone:

1. A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.

<sup>9</sup> Reisman, *Coercion and Self-Determination: Construing Charter Article 2(4)*, "American Journal of International Law", 78 (1984), p. 642.

<sup>10</sup> *Ibid.*

2. En el desempeño de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los capítulos VI, VII, VIII y XII.
3. El Consejo de Seguridad presentará a la Asamblea General para su consideración informes anuales, y cuando fuere necesario, informes especiales.  
Las medidas coercitivas que está facultado para tomar el Consejo de Seguridad pueden o no implicar el uso de la fuerza. Respecto de las medidas que involucran el uso de la fuerza, el artículo 42 de la Carta dispone que:

## Artículo 42

Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas.

Originalmente estaba pensado que el Consejo de Seguridad dispondría de sus propias fuerzas militares, las que serían provistas por los Estados. Sin embargo, no ocurrió así y el sistema derivó en un esquema de autorización al uso de la fuerza por grupos de estados u organizaciones regionales<sup>11</sup>. Con todo, durante la Guerra Fría el sistema de seguridad colectiva de la Carta no funcionó, en vista del veto en el Consejo de Seguridad.

Es interesante, en relación con este último punto, resaltar la visión de algunos autores, en general estadounidenses, que sostienen que, al no funcionar el sistema de seguridad colectiva entonces los estados individualmente considerados podían recurrir a la fuerza para el mantenimiento de un mínimo de orden en un precario sistema internacional<sup>12</sup>. Esta es la posición, por ejemplo, de Michael Reisman, que sostiene que los estados consintieron en abstenerse del uso unilateral de la fuerza en el entendido que un complejo sistema de seguridad colectiva reemplazaría el intento individual de estados poderosos por restablecer el orden en la comunidad internacional<sup>13</sup>. En la medida en que ese sistema no funcione o lo haga deficientemente, Reisman defiende que cada estado puede retomar su ‘derecho’ a imponer el orden. Ciertamente esta visión parece servir los intereses de Estados Unidos y otras grandes potencias, pero no se condice con la afirmación según la cual el derecho consuetudinario prohíbe en forma amplia el empleo de la fuerza.

En todo caso, en el período post Guerra Fría el Consejo de Seguridad ha autorizado el uso de la fuerza en varias oportunidades. Sin embargo, no siempre

---

<sup>11</sup> Márquez Carrasco, *Problemas Actuales sobre la Prohibición del Recurso a la Fuerza en Derecho Internacional*, Tecnos, 1998, pp. 260-262.

<sup>12</sup> Reisman, op. cit., p. 643.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 642.

ha sido claro si en estas operaciones el Consejo se ampara en el capítulo VII de la Carta o si actúa bajo el concepto de operaciones de paz, que permite el despliegue de fuerza militares en un territorio y cuya base jurídica, si bien no está clara en qué parte de la Carta se funda, ciertamente no se encuentra en el capítulo VII.

## **(2) La legítima defensa**

La segunda excepción al principio de la prohibición de uso de la fuerza la constituye la legítima defensa. Este derecho de legítima defensa antecede a la Carta de las Naciones Unidas y de ahí la discusión sobre si el derecho que está reconocido en la Carta coincide o es más restrictivo que el derecho de legítima defensa en el internacional consuetudinario. La Carta de las Naciones Unidas dispone en el artículo 51:

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 el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y 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.

De acuerdo a los términos estrictos del Artículo 51, el derecho de legítima defensa existe sólo en el supuesto de un ataque armado y, además, se trata de un ejercicio provisional hasta tanto el Consejo de Seguridad no haya tomado todas las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Además del requisito de la existencia de un ataque armado y de la obligación de comunicar las medidas de legítima defensa al Consejo de Seguridad, la doctrina y la jurisprudencia agregan el requisito de la proporcionalidad que debe existir entre el ataque sufrido y la respuesta de defensa.

La discusión sobre la existencia de un derecho de legítima defensa establecido en el derecho internacional consuetudinario de contornos más amplios que los reconocidos en el artículo 51 de la Carta queda bien ilustrado en el debate sostenido entre Brownlie y Bowett. Para Bowett el derecho de legítima defensa existe como derecho consuetudinario con anterioridad a 1945 y contempla, por ejemplo, la posibilidad de responder frente a ataques no sólo armados, sino también frente a ataques inminentes y para prevenir

ataques futuros<sup>14</sup>. Ese derecho, más amplio que el establecido en el artículo 51, coexistiría con la Carta. Brownlie, sostiene que los términos del artículo 51 perfectamente podrían coincidir con el derecho internacional de la época, el que en las décadas anteriores a 1945 habría evolucionado hacia una concepción más restrictiva de la legítima defensa<sup>15</sup>. En posición a Bowett, Brownlie afirma que no es correcto sostener que un derecho de legítima defensa más amplio haya sobrevivido al Artículo 51<sup>16</sup> y que, en todo caso, es muy probable que el concepto contenido en la Carta coincida con el concepto en el derecho consuetudinario<sup>17</sup>.

## Problemas persistentes

En resumen, en la Carta de las Naciones (artículo 2.4) se prohíbe la amenaza o uso de la fuerza por parte de Estados individuales y sólo se permite el uso de la fuerza en dos casos: 1) La legítima defensa y 2) las medidas de seguridad colectiva tomadas por el Consejo de Seguridad cuando existe una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Sin embargo, como se adelantó anteriormente, las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas en relación al uso de la fuerza han sido objeto de diversas interpretaciones, por cuanto no a todos les acomoda una lectura estricta de la prohibición de la fuerza y sus excepciones. A este respecto, algunas de las situaciones más problemáticas que se han presentado son las siguientes:

1. Las represalias.
2. La legítima defensa preventiva.
3. La intervención humanitaria.
4. ¿Qué constituye un ataque armado?
5. El problema de la respuesta armada frente a ataques terroristas.

### 1. El problema de las represalias

Las represalias consisten en una acción en respuesta a un ataque militar ilegal, que no tiene por objeto el ejercicio del derecho a legítima defensa mientras dura el ataque militar ilegal, sino que tiene por objeto evitar que ese ataque se repita en el futuro o simplemente sancionar al agresor. Este sería el caso, por ejemplo, del ataque efectuado por Estados Unidos a Afganistán y a

<sup>14</sup> Derek Bowett, *Self-Defense in International Law*, Manchester University Press, 1958.

<sup>15</sup> Brownlie, *op. cit.*, p. 274.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 273.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 280.

Sudán después del estallido de sendas bombas en las embajadas de este país en Tanzania y Kenya en agosto de 1998.

Las represalias se encuentran prohibidas por la Carta de las Naciones Unidas y así lo ha declarado la propia organización<sup>18</sup>. Del mismo modo, en los Artículos sobre Responsabilidad Internacional de los Estados se señala expresamente que las contramedidas no pueden involucrar el uso de la fuerza, salvo en el caso específico de una situación de legítima defensa conforme a la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, en la práctica, puede ser difícil distinguir entre una represalia y un acto de legítima defensa. Por ejemplo, el ataque que se sufre puede consistir de varios actos separados en el tiempo. En ese caso, podía decirse que la respuesta a uno de esos ataques, sin perjuicio de que ya haya ocurrido, no constituye una represalia, sino más bien legítima defensa en el contexto de un conjunto de ataques que se prolonga en el tiempo.

## **2. La legítima defensa preventiva**

El Artículo 51 permite el ejercicio de la legítima defensa cuando ocurre un ataque armado. Surge entonces la pregunta sobre la necesidad de esperar que el ataque armado se materialice para poder ejercer el derecho de legítima defensa. De admitirse que sólo puede invocarse el derecho a legítima defensa en el caso de un efectivo ataque armado, esto puede llevar a ciertos resultados poco razonables. En una era nuclear como la actual, resulta que esperar a que otro Estado tire la primera piedra puede simplemente dejar en la total indefensión y llevar a la destrucción total del Estado atacado.

La mayoría de la doctrina considera que la legítima defensa preventiva no está permitida en el derecho internacional. Es interesante destacar al respecto lo que señala Christine Gray, en el sentido que los estados, antes de justificar sus acciones en un concepto de legítima defensa preventiva, prefieren recurrir al concepto tradicional de legítima defensa recurriendo a un concepto ampliado de ataque armado<sup>19</sup>. Para quienes insistan en la legalidad de la legítima defensa preventiva viene a ser útil la discusión relativa a la existencia de una regla consuetudinaria de legítima defensa que no se ha subsumido enteramente en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, en general los estados partidarios de la legítima defensa preventiva han preferido buscar estrategias para que se tenga su acción como cubierta por el propio artículo 51. Se podría decir que esta estrategia ha tenido cierto éxito, ya que en 2005 el Secretario General de las Naciones Unidas en su informe *Un concepto más*

---

<sup>18</sup> Ver la Resolución de la Asamblea General 2625 (XXV), Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de 1970 y la Resolución 2131 (XX) sobre la Inadmisibilidad de la Intervención en los Asuntos Internos de los Estados y Protección de su Independencia y Soberanía de 1965.

<sup>19</sup> Gray, *op. cit.*, p. 161.

*amplio de la libertad: Desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, señaló que los “ataques inminentes” se encuentran cubiertos por la regla del artículo 51<sup>20</sup>. Obviamente, este tipo de interpretaciones se presta para abrir la puerta al uso de la fuerza en situaciones no contempladas originalmente y, por lo mismo, las palabras del Secretario General no son probablemente representativas de una visión mayoritaria entre los estados.

### 3. La intervención humanitaria

La violación de los derechos humanos no está dentro de las excepciones a la prohibición del uso de la fuerza en la Carta de las Naciones Unidas. Por lo tanto, los esfuerzos de quienes abogan por su legalidad están dirigidos a encontrar un argumento según el cual el uso de la fuerza en estos casos estaría autorizado, ya sea porque la intervención humanitaria no viola en el Artículo 2.4, o porque ha surgido una nueva norma consuetudinaria que la permite.

Si existe o no un derecho de intervención humanitaria en derecho internacional es un tema muy discutido hoy día. Para una parte significativa de la doctrina la intervención humanitaria simplemente no se encuentra contemplada en la Carta de las Naciones Unidas como una de las excepciones a la prohibición del uso de la fuerza. Obviamente, ayuda a esta posición el hecho de que muchas veces bajo el nombre de intervención humanitaria sólo se esconde la voluntad de intervenir en los asuntos de otro Estado y lograr ciertos objetivos políticos que van más allá de la protección de la población, como sería el derrocamiento de un gobierno que no es del agrado del estado que emplea la fuerza.

Pero por otro lado, no se puede perder de vista que el empleo unilateral de la fuerza en casos de crisis humanitaria se ha dado en un contexto en que la opinión pública espera una respuesta de la comunidad internacional. Se podría pensar que esa respuesta debe provenir del Consejo de Seguridad, sin embargo es necesario recordar que la autorización del uso de la fuerza por el Consejo está prevista para aquellos casos de quebrantamiento o amenaza a la paz y seguridad internacionales. La violación de derechos humanos en un determinado territorio no siempre implica una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

Frente a las críticas que han recibido las Naciones Unidas por la inacción del Consejo de Seguridad en casos de crisis humanitaria o graves violaciones a los derechos humanos, ha surgido la iniciativa de establecer una obligación de actuar en esos casos. A esa obligación se le ha llamado ‘la responsabilidad de proteger’. Esta propuesta surge de un informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. Esta Comisión fue creada por

<sup>20</sup> A/59/2005.

el Canadá respondiendo a una invitación efectuada por el entonces Secretario General de las Naciones Unidas (1999) para que los Estados miembros reflexionaran sobre cómo responder al dilema que se presenta entre el respeto por la soberanía de los Estados y la ofensa que representa para toda la humanidad las violaciones sistemáticas a los derechos humanos.

La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía se estableció en septiembre de 2000. Sus miembros (entre ellos académicos, diplomáticos y políticos) fueron elegidos en su calidad personal y trabajaron bajo la dirección de Gareth Evans (Australia) y Mohamed Sahnoun (Algeria). La Comisión entregó su informe en 2001<sup>21</sup>.

El informe tuvo una enorme importancia, particularmente porque fue exitoso en establecer una nueva terminología que podría influir en futuras modificaciones o interpretaciones de la Carta de las Naciones Unidas. El principio básico en el que se funda el concepto de la responsabilidad de proteger es que cada Estado tiene la responsabilidad de proteger a su población y que si no lo hace, entonces el principio de no intervención debe ceder frente a la responsabilidad internacional de otorgar protección. Sin embargo, todavía está por verse si este informe logrará movilizar la voluntad política necesaria para establecer modificaciones a la Carta de las Naciones Unidas o si se constituirá en un parámetro válido para medir la legitimidad de eventuales futuras resoluciones del Consejo de Seguridad que vayan más allá de la letra de la Carta autorizando intervenciones en casos de graves violaciones de derechos humanos. Probablemente el aspecto que seguirá generando más controversia se refiere a la posibilidad del empleo unilateral de la fuerza bajo la justificación de la responsabilidad de proteger.

#### **4. ¿Qué constituye un ataque armado?**

El artículo 51 no autoriza el ejercicio de la legítima defensa en caso de una amenaza del uso de la fuerza. El artículo 51 habla de un ataque armado. De esta manera, a pesar de que la amenaza del uso de la fuerza está prohibida por el artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas, la violación de esa norma no da lugar al ejercicio del derecho de legítima defensa.

¿Qué pasa en los casos en que existe un uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de los Estados, sin que estos usos de la fuerza constituyan un ataque armado? ¿Son todos los usos de la fuerza ataques armados?

Desde ya debemos excluir el uso de la coerción económica, porque eso no cae dentro de la definición de fuerza del Artículo 2.4. En cuanto a otros usos

---

<sup>21</sup> El Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía se puede encontrar en [www.iciss.ca](http://www.iciss.ca).

de la fuerza que podrían no constituir ataques armados, la Corte Internacional de Justicia dio una respuesta en el caso Nicaragua, señalando que un ataque armado no sólo existía en el caso de un accionar por parte de fuerzas militares regulares pero también en el caso del envío de bandas o grupos guerrilleros o mercenarios que llevan a cabo acciones militares en contra de un Estado. Pero la Corte dijo, contrariamente a la opinión de los Estados Unidos, que no constituía un ‘ataque armado’ el envío de armas y el apoyo logístico a estos grupos guerrilleros, sin perjuicio de que el apoyo logístico pudiera ser considerado uso de la fuerza para el efecto de la prohibición del artículo 2.4<sup>22</sup>. Es decir, no todo uso de la fuerza constituye un ataque armado, según la Corte Internacional de Justicia.

## 5. El problema de la respuesta armada frente a ataques terroristas

El terrorismo internacional representa nuevos problemas para el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas. Los Estados han tomado varias iniciativas para obligarse a prevenir y reprimir actos de terrorismo. Sin embargo, persiste el problema de si se puede responder unilateralmente con el uso de la fuerza contra esos actos terroristas cuando ese uso de la fuerza se aplica en el territorio de un Estado que no es el propio.

El Consejo de Seguridad podría determinar que existe una amenaza para la paz y seguridad internacionales y autorizar el uso de la fuerza armada contra un determinado grupo terrorista ubicado dentro de las fronteras de un país. Sin embargo, es muy probable que este tipo de acción sea difícil de autorizar en atención a que puede que este tercer país no tenga un vínculo de apoyo ni menos de control respecto del grupo terrorista. Teniendo eso presente, es más controvertida aún la posibilidad de que un Estado pueda hacer uso de su derecho de legítima defensa invadiendo el territorio del tercer Estado. Distinto sería el caso de que se pudieran atribuir los actos de los terroristas a un Estado, puesto que en ese caso el uso de la fuerza podría estar justificado como legítima defensa. Y aún en ese caso, aparecería la pregunta sobre la legalidad de las represalias, pues es muy probable que el Estado víctima de un ataque terrorista no haya podido defenderse del ataque armado terrorista y que lo que busque sea una represalia armada posterior a los hechos. Pero, dejando de lado ese problema de las represalias, el mayor problema hoy día es que, bajo el prisma del caso Nicaragua, es difícil atribuir los actos de los terroristas a los Estados que pueden prestar ayuda logística, financiera y militar a esos terroristas.

---

<sup>22</sup> Ver Caso Nicaragua, Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, I.C.J. Reports (1986), párrafo 195.

## **Referencias bibliográficas**

Carmen Márquez Carrasco, *Problemas Actuales sobre la Prohibición del Recurso a la Fuerza en Derecho Internacional*, Tecnos, 1998, págs. 260-262.

Christine Gray, *International Law and the Use of Force*, Oxford University Press, 3<sup>rd</sup> ed., 2008, págs. 31-32.

Derek Bowett, *Self-Defense in International Law*, Manchester University Press, 1958.

Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford University Press, 1963.

Malcolm Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, 6th ed., 2008, pág. 1125.

Reisman, Coercion and Self-Determination: Construing Charter Article 2(4), "American Journal of International Law", 78 (1984).

