

Principio de abstención de la amenaza o uso de la fuerza

*Por: Eduardo José Pintore**

(Escrito que integrará parte del Manual de Derecho Internacional, editado por el Prof. Dr. Arturo Pagliari, Profesor Titular de la Cátedra B de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho y Cs. Soc. Universidad Nacional de Córdoba)

El art. 2 inc. 4 de la Carta de las Naciones Unidas establece el principio de que “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”. Este principio establece una obligación de abstención, proscribiendo cualquier tipo de amenaza o de aplicación de la fuerza en las relaciones internacionales. La prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza constituye, tal como se ha afirmado, “la más fundamental de las obligaciones en el derecho internacional contemporáneo”¹. Ella se correlaciona directamente con el propósito primordial de la Carta de Naciones Unidas, cual es mantener la paz y la seguridad internacionales (art. 1 inc. 1 de la Carta). Además de su vigencia en virtud del art. 2 inc. 4 de la Carta este principio jurídico tiene validez como norma del derecho consuetudinario².

La “fuerza” cuya amenaza o uso está prohibido por art. 2 inc. 4 no es otra que la “fuerza armada”, quedando excluidos otros mecanismos de fuerza que no constituyen fuerza armada tales como la presión económica, política, etc.³. Que esa fuerza debe estar dirigida “contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado”, significa que se trata de todo tipo de aplicación de fuerza armada por parte de un Estado sobre el territorio de otro Estado⁴. Tal como se desprende de la norma analizada, solo

* El autor es Profesor Ayudante en Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho y Cs. Soc. de la Universidad Nacional de Córdoba. Es Doctor en Derecho y Magíster Legum (LL.M.) ambos por la Freie Universität Berlin, Alemania. Completó sus estudios de derecho en la Universidad Nacional de Córdoba y realizó estudios e investigaciones en Derecho en la Università degli Studi di Bologna, Italia.
E-mail: eduardopintore@gmail.com

¹ Véase para. 10 del voto del juez Simma en caso concerniente a plataformas petrolíferas (República Islámica de Irán v. Estados Unidos de América), ICJ Reports (2004).

² Por más precisiones ver lo desarrollado por la Dra. RODRIGUEZ DE TABORDA, Cristina en el capítulo correspondiente a “La aplicación del derecho internacional”.

³ CASANOVAS Y LA ROSA, Oriol en: DIEZ DE VELASCO VALLEJO, *Instituciones de Derecho Internacional*, decimoséptima edición, Madrid 2009, pág. 1044. CONFORTI, Benedetto, *Diritto Internazionale*, VII edizione, Napoli 2006, pág. 173 y s.

⁴ RANDELZHOFFER, Albrecht, “Article 2 (4)”, en: *The Charter of the United Nations. A Commentary*. Bruno Simma (Edit.), München 2002, pág. 123, Nr. 35 Y 36.

Estados pueden ser sujetos activos de las conductas aquí prohibidas. Esto es consecuencia del hecho que art. 2 inc. 4 está destinada a los “miembros de la Organización” y según art. 4 de la Carta, solo los Estados pueden serlo⁵. Tanto la Res. 2625 (XXV)⁶ y la Res. A/42/22 del año 1987⁷ ambas de Asamblea General reafirman la estatalidad del sujeto activo. De este modo el ejercicio de la fuerza proveniente de personas privadas, como sería el caso del terrorismo internacional, no está contemplado por esta norma⁸, salvo aquellos casos en que la conducta de las personas privadas sea atribuible a Estado alguno⁹. En principio solo Estados pueden ser sujetos pasivos de la conducta prohibida en esta norma. Parte de la doctrina cuestiona esta afirmación, pero ella se basa en que la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza rige para los miembros de la Organización “en sus relaciones internacionales”. En los casos en que un Estado aplique la fuerza en contra de su propia población, violará otras obligaciones internacionales, como las provenientes de los derechos humanos o del derecho humanitario, pero no violará el art. 2 inc. 4 de la Carta¹⁰. La Res. 2625 (XXV) de Asamblea General ordena, interpretando el principio aquí analizado, que “todo Estado tiene el deber de abstenerse de recurrir a cualquier medida de fuerza que prive de su derecho a libre determinación y a la libertad y a la independencia a los pueblos aludidos en la formulación del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación”. Con ello la Asamblea General reconoce subjetividad pasiva a los “pueblos”, sobre todo aquellos sujetos a dominación colonial. Es decir, los *Estados*¹¹ deben abstenerse a la amenaza o uso de la fuerza no solo en sus relaciones con otros Estados, sino también en sus relaciones con los pueblos sujetos a dominación colonial.

El art. 2 inc. 4 de la Carta menciona dos tipos conductas prohibidas. La amenaza con la fuerza, por un lado, y el uso de la fuerza, por el otro. Tanto una como otra conducta pueden realizarse de innumerables formas. En virtud de este desdoblamiento de conductas se discute si la calidad de *ius cogens* de la norma analizada le corresponde solo a la prohibición del uso de la fuerza, o si también abarca la prohibición de amenazar con la fuerza¹². Nos inclinamos por esta segunda posición ya que nos parece

⁵ RANDELZHOFFER, Albrecht, ob. cit., pág. 121, Nr. 28.

⁶ UN Doc. A/RES/2625 (XXV) Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Esta resolución, describiendo a quienes incumbe esta obligación, utiliza las expresiones “todo Estado”, “los Estados” y “todos los Estados”.

⁷ UN. Doc. A/RES/42/22 Declaración sobre el mejoramiento de la eficacia del principio de la abstención de la amenaza o de la utilización de la fuerza en las relaciones internacionales. La estatalidad del sujeto activo se desprende de todo el texto de esta resolución y expresamente de su Art. I inc. 2.

⁸ BOTHE, Michael, “Friedenssicherung und Kriegsrecht”, en: *Völkerrecht*, Graf Vitzthum (Edit), 4. Auflage, Berlín 2007, pág. 255 ss., Nr. 11.

⁹ Al respecto ver PAGLIARI, Arturo Santiago en el capítulo correspondiente a “La responsabilidad internacional” en esta misma obra. Además: BOTHE, ob. cit. Nr. 11.

¹⁰ Adviértase que esta cuestión está íntimamente relacionada con el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados (Art. 2 inc. 7 de la Carta y Res. 2625 (XXV)). Ver: TOURIÑO, Marcelo, *El Consejo de Seguridad y el orden jurídico internacional, Sus bases políticas y fundamentos constitucionales*, Córdoba 1994, pág. 48.

¹¹ Aquí, como en todo el desarrollo de este principio, la Res. 2625 (XXV) confirma que solo Estados pueden violar la norma del art. 2 inc. 4 de la Carta esto es, ser sujetos activos de la conducta prohibida.

¹² La Corte Internacional de Justicia en el caso concerniente a actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua establece claramente la calidad de *ius cogens* de la norma que prohíbe el usar la fuerza,

difícil que el derecho internacional contemporáneo pueda aceptar como válido, por ej., un pacto entre Estados para, a través de la amenaza de utilizar la fuerza prohibida por el art. 2 inc. 4 de la Carta¹³ sobre otro Estado, se intente determinar la voluntad de este último¹⁴. Un tratado semejante sería nulo, justamente, por oponerse a una norma de *ius cogens* (art. 2 inc. 4 de la Carta)¹⁵. En cuanto a la amenaza prohibida por la norma en cuestión, no se trata de cualquier amenaza general, como la adquisición de un determinado tipo de armamento, sino que se debe tratar de una amenaza dirigida a forzar una conducta concreta de un Estado determinado, como por ej. una concesión de tipo territorial o político¹⁶.

La Resolución 2625 (XXV) de Asamblea General de la ONU explica este principio citando algunas formas de manifestarse de estas dos conductas por él prohibidas, tratándolas en la mayoría de los casos indistintamente. Así comienza explicando que tal amenaza o uso de la fuerza constituye una violación del Derecho Internacional y de la Carta y nunca se empleará como medio para resolver cuestiones internacionales. En esta última expresión se vislumbra la estrecha relación entre este principio y el principio de solución pacífica de las controversias internacionales (art. 2 inc. 3 y Res. 2625 (XXV))¹⁷.

La Res. 2625 (XXV) declara que una guerra de agresión¹⁸ constituye un crimen contra la paz y que entraña responsabilidad de acuerdo al derecho internacional¹⁹. Del mismo

sin referirse a la situación de amenaza, ya que en este caso se debatía sobre uso efectivo de fuerza. ICJ Reports (1986) para. 190.

¹³ Al igual que existen casos en que el uso de la fuerza es lícito, como ser en caso de legítima defensa (art. 51 de la Carta), hay casos en que la amenaza con la fuerza es igualmente lícito, como el caso de un Estado que amenaza a otro que, en caso de sufrir un ataque armado por parte de otro Estado, él se defenderá de forma igualmente violenta en legítima defensa.

¹⁴ Es de advertir que el art. 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados del año 1969 define a la norma de *ius cogens* como aquella “aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”.

¹⁵ Tanto el art. 52 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados del año 1969 como el art. I inc. 11 de la Res. 42/22 de 1987 son claros en establecer la nulidad de todo tratado que se haya obtenido no solo mediante el uso de la fuerza, sino también mediante la amenaza.

¹⁶ RANDELZHOFFER, Albrecht, ob. cit., pág. 124, Nr. 38.

¹⁷ Tanto uno como otro principio constituyen el reaseguramiento jurídico del propósito primordial de las Naciones Unidas de mantener la paz y la seguridad internacionales (art. 1 inc. 1 de la Carta). Ver: BAQUERO LAZCANO, Pedro E. y otros, *Tratado de Derecho Internacional Público profundizado*, Tomo I, Córdoba 1993, pág. 97.

¹⁸ La Res. 3314 (XXIX) de Asamblea General provee una definición de lo que se entiende por agresión, describiendo, de forma no taxativa, algunas conductas que la configuran. Esta resolución define el acto de agresión como “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”. A su vez establece una presunción *iuris tantum* cuando expresa que el primer uso de la fuerza por un Estado en contravención de la Carta de Naciones Unidas constituye *prima facie* prueba de un acto de agresión. Acto seguido describe conductas típicas tales como la invasión, el bombardeo, el ataque a través de fuerzas armadas, etc.

¹⁹ Tanto responsabilidad del Estado agresor, regida por los principios reconocidos en el proyecto de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad de los Estados por los hechos internacionalmente ilícitos (UN Doc. A/56/10 del año 2001), como la responsabilidad de los individuos que, desde el aparato estatal decidieron realizar el acto de agresión, tal como lo dispone el Art. 5 inc. 1 párrafo d del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (UN Doc. A/CONF.183/9 del 17 de Julio

modo los Estados tienen el deber de abstenerse de realizar propaganda a favor de una guerra de agresión.

En virtud de este principio, declara la Res. 2625 (XXV) que los Estados tienen el deber de abstenerse a violar los límites internacionales existentes, al igual que las líneas internacionales de demarcación, tales como las líneas de armisticio, fijadas por un convenio internacional, recurriendo para ello a la amenaza o al uso de la fuerza. Este medio no puede ser tampoco utilizado para resolver controversias internacionales, incluidas las controversias de tipo territoriales o de fronteras.

La Res. 2625 (XXV) expresa que los Estados tienen el deber de abstenerse de actos de represalia que impliquen el uso de la fuerza. Este precepto está igualmente reconocido en el art. 50 inc. 1 párrafo a del proyecto sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos²⁰.

Otra forma de realizar la conducta prohibida por art. 2 inc. 4 de la Carta está dada, tal como lo expresa la Res. 2625 (XXV), por la ocupación militar del territorio de un Estado por parte de otro u otros, como resultado del uso de la fuerza que se lleve a cabo en contravención a las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas.

Una derivación lógica de la prohibición contenida en el art. 2 inc. 4, tal como lo expresa la resolución que venimos analizando, es el principio jurídico de que el territorio de un Estado no puede ser objeto de adquisición por parte de otro Estado derivada de la amenaza o uso de la fuerza²¹. Este principio se encuentra contenido en el principio más general, el cual expresa que la victoria no da derechos²². El principio de que el territorio de un Estado no puede ser objeto de adquisición derivada de la amenaza o uso de la

de 1998, entrada en vigor el 1 de julio de 2002). La tipificación de este delito empero no está realizada por el Estatuto, lo que imposibilita la determinación y penalización de la responsabilidad individual. Esta tipificación fue llevada a cabo en la conferencia de revisión referente al crimen de agresión del 11 de junio de 2010. Su entrada en vigor depende de la ratificación de siete octavos de los Estados Partes, de acuerdo al art. 121 del Estatuto. Sobre todo las grandes potencias, que disponen de poder militar suficiente para llevar adelante campañas militares en defensa de sus intereses estratégicos y económicos, no presentan gran interés en que este delito se convierta en norma jurídica en vigor dentro del sistema del Estatuto de Roma. Sobre la responsabilidad internacional de la persona humana ver PAGLIARI, Arturo Santiago, en el capítulo correspondiente a “La responsabilidad internacional” en esta misma obra.

²⁰ Dicho artículo establece: “Art. 50 Obligaciones que no pueden ser afectadas por las contramedidas, 1. La contramedidas no afectarán: a) La obligación de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, como está enunciada en la Carta de Naciones Unidas.”

²¹ Ejemplo de aplicación del principio de no reconocimiento de la anexión territorial derivada del uso de la fuerza por parte de los órganos de Naciones Unidas, lo constituyen los casos de ocupación militar israelí de Cisjordania y de las Alturas del Golán. BROWNLIE, Ian, *The rule of law in international affairs*, The Hague-London-Boston 1998, Pág. 196 y s.

²² Este principio jurídico surgió en la América Hispana en el tiempo subsiguiente a la declaración de independencia de sus países. Por aquel tiempo los Estados hispanoamericanos se reconocieron, en virtud del *utis possidetis iuris* de 1810, su soberanía territorial sobre las respectivas circunscripciones administrativas del tiempo colonial y aseguraron el *statu quo* de sus fronteras recíprocas a través de la prohibición de adquisición territorial a través de la guerra. Esto contribuyó enormemente a la paz entre los Estados hispanoamericanos. Este principio se encuentra expresamente reconocido en el inciso e del art. 3 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el cual dice: “Los Estados Americanos condenan la guerra de agresión: la victoria no da derechos.”

fuerza implica, tal como lo manifiesta la Res. 2625 (XXV), la obligación de parte de los terceros Estados de no reconocer tales adquisiciones.

La Res. 2625 (XXV) contempla también los casos de agresión armada indirecta, es decir, los casos en que un Estado aplica la fuerza en contra de otro Estado, no a través de sus propias fuerzas armadas, sino que organiza o fomenta la organización de fuerzas irregulares o de bandas armadas, incluidos mercenarios, para realizar incursiones violentas en el territorio de otro Estado²³. Otro grupo de conductas similares a las anteriores, consiste en el “organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos”. La prohibición de la realización de dichos actos está estrechamente relacionada con el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados (art. 2 inc. 4 de la Carta y Res. 2625 (XXV))²⁴. Se trata de casos de “intervención armada” en los cuales un Estado está interesado en realizar un cambio de gobierno en otro Estado, para procurarse ventajas políticas (por ej. establecer un gobierno favorable), estratégicas (por ej. lograr una presencia militar en la zona o asegurarse el libre paso por ella) o económicas (por ej. lograr a través de un nuevo gobierno el fácil acceso a los recursos naturales y al mercado del Estado víctima de la intervención)²⁵.

Tal como lo adelantáramos arriba, la Res. 2625 (XXV) contiene un supuesto de prohibición de uso de la fuerza en el cual el sujeto pasivo, la víctima de la conducta prohibida, no es un Estado sino un “pueblo”. En este supuesto todo Estado tiene el deber de abstenerse de aplicar la fuerza, para privar a un pueblo del ejercicio de su derecho de autodeterminación, como así también la obtención de su libertad e independencia. Esta prohibición está vinculada con el principio de igualdad de derecho y libre determinación de los pueblos reconocidos en el art. 1 inc. 2 de la Carta de Naciones Unidas y explicados, igualmente, en la Res. 2625 (XXV).

La resolución que venimos analizando dispone que los Estados deberán iniciar negociaciones tendientes a lograr la celebración de un tratado universal de desarme general y completo. Así mismo establece la obligación de los Estados de cumplir de buena fe las obligaciones de derecho internacional relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y tratarán de aumentar la eficacia del Sistema de Seguridad Colectiva establecido en la Carta de Naciones Unidas.

²³ Una delimitación de las conductas que son violatorias del principio aquí analizado y aquellas que violan el principio de no intervención fue realizado por la Corte Internacional de Justicia en el caso concerniente a actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua v. Estados Unidos de América), ICJ Reports (1986) para. 228. Allí la Corte constata que la provisión de armamentos y entrenamiento militar por parte de los Estados Unidos de América a los Contras Nicaragüenses violaba el principio de abstención de la amenaza o uso de la fuerza en detrimento a Nicaragua, mientras que los otros tipos de ayuda, como por ej. la financiación de este grupo armado, constituía solamente una violación al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados.

²⁴ En el mismo sentido: Caso concerniente a actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua v. Estados Unidos de América), ICJ Reports (1986) para. 192.

²⁵ La Res. A/42/22 del año 1987 hace expresa referencia a este tipo de intervención, tanto en su parte preambular, como en su Art. I inc. 7.

La Res. 2625 (XXV) concluye dejando a salvo que ninguna de las disposiciones en ella contenida se entenderán en el sentido de ampliar o disminuir el alcance de las disposiciones de la Carta relativas a los casos en que el uso de la fuerza es legítimo. Aquí se hace referencia a las dos excepciones a la prohibición del uso de la fuerza, ambas establecidas en la Carta de Naciones Unidas: Por un lado, las medidas que tome el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta, es decir el Sistema de Seguridad Colectiva, por el otro, la legítima defensa internacional del art. 51 de la Carta²⁶.

²⁶ Estas excepciones se desarrollan más adelante, en el capítulo correspondiente a “La aplicación del derecho internacional”.