

MARZO 2012

Amenazas, respuestas y régimen político. Entre la legítima defensa y la intervención preventiva

*Por Juan Archibaldo Lanús
Ex Secretario de Estado de Relaciones Exteriores*

Muchas gracias; es un gran honor estar en esta mesa, y quiero compartir todo lo que acaban de decir sobre la obra de Alberto Dojas en dos o tres aspectos. Uno, el de las referencias que tiene, ilimitadas prácticamente; no sé cómo habrá hecho para conseguir tanta bibliografía y citas. Dos, estos cuadros analíticos sobre cada una de las situaciones que nos presenta; es realmente la primera vez que veo un análisis de este tipo donde se analiza cuál es la respuesta, cómo fue, cuál es la justificación, y si es legal o no es legal. En tercer lugar, quería agradecer a la editorial por haber publicado un libro tan gordo y tan grande.

Es la primera vez que leo un libro tan denso sobre esto, porque generalmente son ensayos; pero aquí está todo, es como un gran archivo general de casos.

El libro gira alrededor de uno de los temas esenciales de la historia como es la guerra, la agresión y la violencia. Se pregunta cómo ha ocurrido, cómo se ha usado este instrumento y cómo se ha encuadrado dentro del sistema. Por eso, quería referirme a dos temas previos: el tema de la guerra y las ansias de poder del ser humano, y, luego, los sistemas internacionales y cómo han encuadrado la violencia.

En realidad, en lo que hace a la guerra y las teorías del poder hay dos paradigmas básicos: el de Hobbes y el de Kant. Hobbes decía que el hombre desea el poder, quiere el poder, y que el estado natural de cualquier sociedad es la rivalidad; y por lo tanto, que en la rivalidad hay que prepararse para la guerra. Lo mismo decía Maquiavelo: el príncipe sólo tiene que dedicarse a estudiar y a prepararse para la guerra, sus métodos y sus reglas.

* Disertación durante la presentación del libro del Dr. Alberto E. Dojas, "Amenazas, respuestas y régimen político. Entre la legítima defensa y la intervención preventiva", publicado por Eudeba, realizada en el CARI el 6 de marzo de 2012.

CONSEJO ARGENTINO
PARA LAS
RELACIONES
INTERNACIONALES

Uruguay 1037, piso 1°
C1016ACA
Buenos Aires
República Argentina

Tel. +5411 4811 0071
Fax +5411 4815 4742

cari@cari.org.ar
cari.org.ar

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del CARI.

Esta visión surge de un apotegma de Plauto que dice que “el hombre es un lobo para el hombre”. A partir de ese apotegma, identifica la naturaleza del hombre con una naturaleza del Estado; si el hombre es de cierta forma, el Estado también lo es. Y evocan la historia, esas grandes epopeyas que vienen desde los vedas: Zeus combatiendo a los Titanes o el caso de Zaratustra son escenas que se repiten en toda la literatura antigua. Heráclito dice que la guerra es la madre de todas las cosas. Esta visión se fundamenta en una lectura de la historia, y en base a esa lectura plantea esta lógica del poder por parte del Estado, la cual plantea que el Estado tiene fundamentalmente como objetivo conseguir poder y ocuparse de impedir que otros lo obtengan.

Esta concepción ha llegado hasta nosotros a través de Hegel, quien afirma que la guerra es el mecanismo colectivo para compensar o para anular la malsana influencia de la paz. Y hay muchos otros que hablan de la belleza de la guerra, como Heinrich Gotthard von Treitschke. Hay una gran literatura sobre esto, inclusive las tesis revolucionarias conocidas en América Latina, donde se plantea el cambio desde la violencia, en forma de guerra social. En realidad, el marxismo plantea la guerra en otro sentido, desde la lucha de clases, pero no en el sentido

clásico en que lo hacía Hobbes.

La otra corriente es la de Kant, quien afirma que es posible pactar y es posible lograr la paz perpetua. También aquí hay una larga literatura. Platón ya hablaba de esta idea. Aristóteles se refería a la sociabilidad del hombre, que lo natural del hombre es la sociabilidad. Platón inclusive habla de guerra justa e injusta, cuando dice que la guerra entre los griegos es la enfermedad, es la sedición, y la guerra contra los bárbaros es algo bueno, algo que hay que hacer. Lo mismo plantean Santo Tomás y San Agustín, sobre todo, la idea de guerra justa. Zenon de Citio, fundador del estoicismo, afirmaba que todos los hombres son conciudadanos, porque no hay para ellos sino una sola vida y un solo orden. Cicerón y Séneca propugnaron un cosmopolitismo que llega a nuestros días.

Este tema de la guerra está inscripto en la cuestión de la organización internacional. Y es necesario saber que la Carta de las Naciones Unidas no prohíbe la guerra. Es la diferencia de lo que hizo el Pacto Briand-Kellogg de 1928, que prohibía la guerra: un caso único en su género.

Inclusive cuando la Argentina planteó el pacto Saavedra Lamas, nuestra propuesta decía que ese pacto era muy malo, y nosotros

propusimos el pacto antibélico. Apartándonos de esa lógica, lo que hicimos es deslegitimar las consecuencias de la guerra de agresión. La Carta de las Naciones Unidas, en el artículo 2 dice: “Los miembros de la organización se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza”.

Paso a referirme al segundo tema: los sistemas internacionales. Todo el libro trabaja sobre la existencia del sistema, el marco. Tenemos que recordar que desde antes de Cristo ha habido sistemas internacionales, como el de la dinastía Zhou –que era un sistema jerárquico–, pasando por las ciudades griegas, desde el año 800 hasta el 300; el Sacro Imperio Romano-Germánico, que era bicéfalo; el Congreso de Viena construye también un sistema internacional, que se pacta después de la caída de Napoleón; y la Sociedad de las Naciones fue otro intento de instaurar un nuevo sistema internacional.

Es decir, siempre ha existido cierto tipo de sistema internacional. La diferencia de nuestro sistema actual, el de la Carta de las Naciones Unidas, es que rompe con todos los principios básicos de los sistemas anteriores, que son, básicamente, distintas formas del equilibrio de poder. La Carta de las Naciones Unidas quiere superar esa mecánica que llevó a la muerte y el exterminio de millones de personas, tanto en la Segunda como en la Primera Guerra Mundial, al

igual que todas las guerras del siglo XIX. La Carta quiso superar la posibilidad de generar la destrucción y la muerte de millones de seres humanos.

El libro de Dojas analiza lo que ha pasado con el sistema, caso por caso: amenazas o peligros y respuestas, y luego califica el tipo de respuestas y amenazas, evaluando cuáles son legales y cuáles ilegales.

Yo voy a referirme a dos o tres categorías, porque son cincuenta y cinco casos clasificados uno por uno.

En realidad, el primer reflejo de orquestar una respuesta frente a una amenaza, ante una agresión, es invocar el principio de legítima defensa inmanente, y así se muestra una serie de casos en donde se aplicó la legítima defensa. Por ejemplo, la legítima defensa colectiva se aplicó en Kuwait. En aquella guerra, Irak invadió el Emirato en 1990. El Consejo de Seguridad lo intimó a que se retire de Kuwait, pero no lo hizo. Entonces, se autorizó la formación de una coalición para aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad. En realidad, como dijo el Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar: “esta no es una guerra de las Naciones Unidas”; fue una innovación creada *ad-hoc*: una coalición colectiva bajo el

mando de los Estados Unidos para hacer cumplir una resolución del Consejo. En definitiva, no estaba previsto en la Carta, pero se encuadra porque Dojas es muy benévolo con la calificación de los casos.

Hay muchos casos legales que para mí son ilegales. En el caso de Malvinas no quiero tratar el caso de nuestra reocupación de abril de 1982, sino cuando los trabajadores argentinos van a las Georgias y cómo se aplicó en ese caso la invocación de la legítima defensa.

Luego, el autor trata una serie de casos que llama “de la legítima defensa precautoria”. Es un invento muy grave, porque toda la historia está basada en ese tipo de reflejos. Isabel I destruye la flota española porque cree que la amenaza el poderío del Imperio. Esta acción está motivada en aquello que Hobbes decía que era lo fundamental de la guerra: el miedo. Muchos autores consideraban que la guerra preventiva o precautoria estaba justificada y era legal. Grocio dijo que no, pero Puffendorf y muchos autores antiguos la justifican cuando es inminente, cuando la guerra es absolutamente segura. En esas condiciones, se puede actuar. Y el Doctor Dojas analiza una serie de casos muy interesantes.

El primero es muy interesante porque se refiere a América Latina: el tema de los misiles en Cuba.

La revolución cubana a principios del '62 se declara socialista. Entonces, hubo una sanción regional: Cuba fue expulsada de la OEA, porque era incompatible el régimen socialista con las repúblicas democráticas.

Más tarde, se estableció la cooperación con la Unión Soviética y se instalaron rampas para misiles. No tenían los misiles, pero sí las rampas, y habían hecho un acuerdo con la Unión Soviética para traer los misiles. Estados Unidos se ve frente a un problema: no puede aplicar la legítima defensa inmanente porque la URSS vetaría la decisión en el Consejo de Seguridad. Por un lado, el Departamento de Estado decía que la situación no incluía una agresión que realmente pudiera justificar la legítima defensa. Por otro lado, otros centros, institutos y analistas decían que había que bombardear y destruir las rampas. Por su parte, Kennedy sostuvo que había que buscar otra alternativa, y se pronunció por la alternativa regional: el TIAR. Se aplicó entonces el artículo 56 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca frente a una intervención externa en la región; se convocó a una Reunión de Consulta y se hizo aprobar una resolución en virtud de la cual debía evitarse el aprovisionamiento de esas rampas con los misiles soviéticos e

interrumpir la llegada de los misiles. El mecanismo fue la cuarentena. Recién a partir de esa resolución Estados Unidos aplicó una medida preventiva, que es evitar que los misiles lleguen, interponiendo una flota. Luego transcurren esas horas famosas en el salón de la Casa Blanca, mientras Kennedy y sus amigos esperan cuál va a ser la reacción soviética. Al final, los soviéticos retroceden. Es un caso muy interesante de una búsqueda de solución dentro del sistema internacional, que en ese momento estaba bloqueado por la Unión Soviética.

Otro caso es el del “Caroline” en el siglo XIX. Ocurrió cuando hubo una revuelta en Canadá y los americanos comenzaron a sostener con pertrechos y otras ayudas a los que se insubordinaron contra las autoridades inglesas; en fin, una revolución. Entonces los ingleses enviaron dos o tres barcos, atacaron las bases americanas y destruyeron el barco que servía para hacer llegar el aprovisionamiento a los rebeldes. Eso dio lugar a una larguísima discusión diplomática, que terminó con la “doctrina Webster”, que significó la ampliación del concepto de la legítima defensa, porque es muy difícil discriminar entre la legítima defensa y legítima defensa preventiva.

Otro caso de legítima defensa fue el de la Guerra de los Seis Días. Como recordarán, Siria y

Jordania firmaron un pacto con Egipto mediante el cual estos dos países ponían bajo autoridad egipcia sus fuerzas armadas y, sobre todo, sus aviones. Israel, seis días después, destruyó todos esos aviones. Fue una medida preventiva. Esta acción, en realidad, fue legitimada por las Naciones Unidas. Frente a la eventualidad de una agresión, fue considerada “mayoritariamente legal”, como el Doctor Dojas dice.

También es famoso el ataque a la central de Osirak (Irak) por parte de Israel. Este país tiene una doctrina según la cual no puede dejar que se desarrollen plantas nucleares a su alrededor, y sostiene que hay que destruirlas antes de que estén operativas.

El libro contiene una serie de casos que no voy a citar porque son muchísimos, y todos interesantísimos. En cada caso expone la situación de hecho, cómo se responde a la agresión o amenaza, qué es lo que se alega y como se califica su legalidad o ilegalidad.

Otro tipo de intervenciones armadas es el caso de amenazas provenientes de los regímenes políticos. Hay una gran cantidad de casos explicados en el libro. España, Hungría, Líbano, Checoslovaquia, la Guerra de los Seis Días. En ciertos casos, los soviéticos intervinieron porque tenían temor a la

instalación de un régimen prooccidental (como en Checoslovaquia o Hungría); en otros casos, fueron los Estados Unidos los que intervinieron por considerar que se trataba de una amenaza comunista; también existieron motivaciones diversas como en Angola, o en Sudáfrica por los derechos humanos (la cuestión del apartheid) o en Afganistán, en la que la intervención soviética se realizó por temor a un cambio de régimen hostil a la Unión Soviética.

En mi opinión, la intervención por las calidades del régimen político interior es ilegal en el sistema de Naciones Unidas, porque, en realidad, el sistema de las Naciones Unidas, al revés de todos los otros, es neutro respecto al sistema económico y al sistema político. ¿Por qué? Porque cuando se discutió la Carta de las Naciones Unidas, había dos tesis: la tesis de las esferas de influencia sostenida por Stalin y la tesis de Roosevelt y de Occidente, que sostenía que debía ordenarse un sistema para un solo mundo "One World"; entonces deben aplicarse reglas comunes para todos.

Así, se adoptó un sistema en el que no se califica el gobierno, sino que se afirma que, simplemente, no se puede intervenir en los asuntos internos. No puede haber injerencia. Ello permitió gobiernos socialistas que estaban legítimamente dentro del sistema, gobiernos

comunistas como Cuba o la China de Mao, y gobiernos de derecha; cualquier tipo de régimen.

Lo mismo sucedió con los sistemas económicos: había dos sistemas en el mundo dentro de una sola organización política.

Esto es lo que la diferencia entre la ONU y los antiguos sistemas internacionales como, por ejemplo, el orden de Viena después de la caída de Napoleón, que estableció que el sistema debía ser monárquico, y los que salían del sistema monárquico eran objeto de intervenciones.

Por lo tanto, en cierta medida todas estas intervenciones, durante este largo período, están al borde de lo que establece la Carta las Naciones Unidas, que dice que no hay que tener injerencia. La Carta obliga a los países a una conducta internacional de no injerencia, que respete ese principio, que no sea agresiva y que no utilice la fuerza. La Carta no obliga a los estados a ser democráticos. Solo se refiere a las conductas a nivel internacional. Por eso digo que toda esa larga serie de acciones, intervenciones internacionales, a mi juicio, están, en cierta medida, al costado de la Carta. Quisiera referirme a los cuadros que el Doctor Dojas ha hecho, que son muy interesantes.

En los cuadros hay cincuenta y cinco casos, y

se visualiza cuántas de estas intervenciones eran legales, mayoritariamente legales o ilegales. Por ejemplo, en este largo historial, hay dieciocho intervenciones mayoritariamente legales, y hay diecisiete mayoritariamente ilegales, y hay seis controvertidas.

Pero, además, el libro permite ver el bloqueo que hizo la Unión Soviética del funcionamiento del sistema del Consejo de Seguridad. El libro incluye una lista de vetos de la Unión Soviética que impidieron la acción, porque hay muchos casos en donde hay un problema pero no hay acción.

Con los misiles, Estados Unidos logró hacer una acción, pero de otra forma y en el contexto regional. Los casos de Hungría, Líbano y Checoslovaquia son acciones unilaterales fuera del sistema.

Ahora bien, cuando uno lee este libro y ve la enorme cantidad de casos, de intervenciones, de guerras, y la dramática historia que hemos tenido, vemos que el sistema de Naciones Unidas no pudo funcionar desde el '45, o, por lo menos, desde la crisis de Berlín –porque ahí es donde se plantea realmente la disidencia soviética–, hasta la caída del muro o hasta los noventa. No pudo funcionar porque los vetos bloqueaban el sistema del Consejo de Seguridad.

El Consejo de Seguridad es el centro del sistema

porque la Carta ha desnacionalizado el uso del poder militar, y el que decide el uso del poder militar es el Consejo. Es un uso programado, planeado, que se usó pocas veces y que, además, establece la Carta que los países tienen que poner contingentes a las órdenes del Secretario General para actuar en nombre de las Naciones Unidas. Muy pocas veces pasó eso. Inclusive en el caso de Corea, cuando se aplicó la Carta porque estaba ausente la Unión Soviética, se hizo un contingente internacional bajo el mando de Estados Unidos, porque las Naciones Unidas no tenían capacidad en ese momento.

Después, en la Guerra de Irak, el presidente Bush (p) dijo: “ha llegado la hora de un nuevo orden internacional”. Ese nuevo orden internacional consistía en aplicar los principios fundadores de la Carta de las Naciones Unidas: que el Consejo de Seguridad funcionara y que las intervenciones se dieran de acuerdo al sistema de la Carta. Pero empezaron a germinar a borbotones conflictos raciales, internos, en Ruanda, en Haití. Es decir, tampoco funcionó el sistema.

Entonces tenemos el primer período de las Naciones Unidas bloqueado por el veto de la Unión Soviética; y el segundo, bloqueado por una realidad que superó completamente la

situación: el gerenciamiento de la búsqueda de la paz a través de las intervenciones colectivas. En otras palabras, el derrumbe soviético no permitió restablecer la autoridad del Consejo de Seguridad.

Cuando vino el presidente Clinton empeoró la situación porque casi todas las intervenciones fueron sin la autorización del Consejo de Seguridad.

Durante la operación “Desert Fox” en 1998, Gran Bretaña y Estados Unidos bombardearon Irak cada tres días, sin resolución del Consejo de Seguridad, y contra la opinión y la voluntad de Rusia y de Francia.

El exterminio de Kosovo se hizo sin una resolución del Consejo de Seguridad. En Kosovo se invocó lo que empezó a llamarse “intervención humanitaria”, peligrosa figura que va a ir a contrapelo de toda la concepción westfaliana de los Estados, porque si empezamos a aplicar el concepto de intervención humanitaria, bueno, ya todos los principios de la Carta pueden modificarse a gusto.

Como dijo el presidente Clinton en su momento: “multilateral si posible, unilateral si necesario”. De esta manera, estábamos preparando la vía para lo que ocurrió después. Debemos recordar bien cuál era el esquema de las Naciones Unidas del Presidente Roosevelt, porque es muy

importante el pensamiento de Roosevelt, que se ha olvidado: esquematiza el fin del pensamiento de alianzas unilaterales exclusivas, de esferas de influencia y de equilibrios de poder.

En realidad, las torres gemelas produjeron un nuevo corte en el sistema internacional. Fue un hito fundamental porque hubo un cambio estratégico importante. Ante esta nueva agresión, los Estados Unidos definieron una nueva política de seguridad. El 20 de septiembre de 2002, la National Security Strategy fijó una nueva doctrina: la guerra preventiva.

La doctrina de la guerra preventiva dice que los Estados Unidos van a utilizar el instrumento de guerra preventiva cuando los intereses nacionales de Estados Unidos se vean afectados por un peligro, una amenaza o una percepción de agresión. Además, incluye una nueva definición de los Estados: los Estados llamados legales, (buenos, o lo que sea) y los Estados hostiles y fallidos (que albergan terroristas y no cooperan con la paz); y los nombra: Corea del Norte, Libia, Irán, etcétera.

Esos dos conceptos, a mi juicio, cambian completamente el sistema de Naciones Unidas porque la guerra preventiva es lo contrario de

lo que quiso implementar la Carta y todo el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, que es que, ante una agresión, el Consejo de Seguridad es el que define qué es lo que hay que hacer, salvo en el caso de legítima defensa, bien analizado en el libro. Es decir, los Estados no pueden utilizar el poder nacional militar para imponer la paz en una situación.

El segundo asunto es el de los Estados hostiles o fallidos: la Carta no establece una moral, sino que establece reglas de conducta a seguir por los Estados. La doctrina de Estados Unidos dice que hay Estados que internamente son peligrosos y, por lo tanto, pueden constituir una amenaza al sistema. Entonces, esto cambia completamente la situación desde el '45.

Sin embargo, hay muchos autores que estuvieron muy contentos con esto; por ejemplo, Michael Glennon dice que es el fin de la monumental experiencia internacionalista del siglo XX, que tenía por objeto someter el uso de la fuerza al imperio de la ley. Según el autor, "la suerte del Consejo de Seguridad está echada, gracias a Dios". Y hay una enorme cantidad de autores que están muy contentos con la destrucción del sistema de seguridad colectiva; Robert Kagan habla mucho sobre esto.

Este tema es de absoluta actualidad, porque si bien los grandes debates que tuvieron lugar

cuando se decidió la intervención en Irak, han sido superados, el tema no ha sido zanjado. Ustedes recuerdan que en marzo de 2003, Estados Unidos, Gran Bretaña y otros países decían que Saddam Hussein tenía bombas atómicas y mandaron esas inspecciones, pero nunca nadie encontró las armas.

En fin, se estableció que había bombas. Esa posición llevó al enfrentamiento con los europeos: Francia, Alemania se opusieron a la adopción de medidas de injerencia y de ataque a un país en base a presupuestos que no existen. Además, el hecho de que tenga o no bombas atómicas no representa una amenaza para el sistema. Los debates que tuvieron lugar en ese momento, muy importantes, son los protagonizados por los Ministros de Relaciones Exteriores de Alemania y de Francia. Se trató de un tema enormemente extenso, donde ellos dijeron que lo fundamental para el sistema europeo es el fin del sistema de alianzas, el fin de equilibrio del poder y del unilateralismo.

No podemos estar sometidos a las decisiones unilaterales ni a la utilización del poder de defensa de un país, porque entonces se cae todo el sistema.

Hubo intervención en Irak a pesar de todas las discusiones, fue una intervención unilateral.

El autor la califica de ilegal. Sí, es ilegal, no hubo ninguna resolución.

Creo que este tema todavía está pendiente, y yo creo, como el doctor Dojas dice al final del libro, que hay que buscar nuevos paradigmas para el sistema de seguridad internacional, porque en este momento la experiencia demuestra que si se presenta otro caso importante que atente contra la seguridad o plantee cuestiones de seguridad, nos preguntamos qué normas se aplicarán, las de la Carta o las de calificar al país según su moral. Hay que definir si van a usarse las fuerzas nacionales o si éstas estarán impedidas de usarse, salvo que el Consejo de Seguridad lo autorice.

China no ha dicho nada sobre este tema.

En el gran debate, el de Obama durante la campaña electoral contra el candidato conservador, nadie habló de este tema tampoco, porque es un tema que no está definido todavía: si la doctrina va a ser la doctrina de la seguridad basada en la estrategia del 2002 o si se va a volver a las Naciones Unidas o si se va a definir un nuevo paradigma para el sistema de seguridad y su funcionamiento posible en un mundo que, si bien es multipolar, sabemos que hay muchas distintas versiones sobre la realidad y, sobre todo, cuál es el bien de la humanidad.

Yo quiero felicitar a Alberto Dojas por todo el

trabajo que ha hecho, realmente me ha incitado a pensar mucho.

Agradecemos la colaboración de Hugo Feutray para la publicación de esta conferencia.

Para citar este artículo:

Lanús, Juan Archibaldo (2012), "Amenazas, respuestas y régimen político. Entre la legítima defensa y la intervención preventiva" [disponible en línea desde marzo 2012], Serie de Artículos y Testimonios, N° 76. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: <http://www.cari.org.ar/pdf/at76.pdf>