

DOJAS, Alberto E., *Amenazas, respuestas y régimen político. Entre la legítima defensa y la intervención preventiva*, EUDEBA, Buenos Aires, Argentina, 2011.

La regulación del uso de la fuerza en las relaciones internacionales ha probado ser un ámbito donde, a pesar de los reiterados intentos por alcanzar un consenso, todavía los miembros de la comunidad internacional distan de arribar a un acuerdo. A pesar de ello, el régimen internacional relativo al uso de la fuerza ha sufrido una notable evolución, particularmente en los últimos 100 años, habiéndose pasado de un *ius ad bellum* ilimitado a la prohibición amenaza o uso de la fuerza (*ius contra bellum*).

Las normas internacionales, o más precisamente su interpretación, se han visto profundamente afectadas por las cambiantes circunstancias históricas surgidas a partir de la caída del Muro de Berlín y la consecuente desintegración del bloque soviético y sus aliados. Este período de transición, que va aproximadamente desde 1989 a 2001 y que algunos analistas a su vez subdividen en etapas menores, toca su fin el 11 de septiembre de 2001, cuando los ataques terroristas contra el World Trade Center (las denominadas “Torres Gemelas”) y el Pentágono marcan el retorno a políticas de marcado corte unilateral por parte de los Estados Unidos de América y confirman en cierto modo la hegemonía de este país, imprimiendo una naturaleza uni-multipolar a las relaciones internacionales. El creciente unilateralismo de los Estados Unidos y su decisión de iniciar la segunda guerra de Irak en 2003 generaron una variada oposición, que propugnó un retorno a un multilateralismo eficaz, preconizando la revitalización de las Naciones Unidas y la búsqueda de consenso entre los principales actores de la comunidad internacional para la solución de los problemas generados por las llamadas nuevas amenazas.

El libro de Alberto E. Dojas, fruto de ocho años de trabajo, es una magnífica y novedosa aportación a un tema que ha recibido un extenso tratamiento en el ámbito del derecho internacional y de las relaciones internacionales, ya que presenta una visión esencial de una realidad muy compleja y fluida que involucra a una enorme diversidad de temas, opiniones y perspectivas, así como conceptos nuevos y dinámicos, que se encuentran aún en proceso de evolución y cuyo futuro aún no ha quedado claro. La obra, de una claridad conceptual extraordinaria, contiene una profusión de referencias bibliográficas, una rigurosa utilización de la metodología del estudio de casos, una prolija y detallada descripción de las posiciones nacionales en diferentes conflictos y casos y su tratamiento en las Naciones Unidas.

Este libro fue la tesis de doctorado en Derecho de Alberto E. Dojas en la Universidad de Buenos Aires, dirigida por la actual Decana de la Facultad de Derecho de esa Universidad, Mónica Pinto. En él, se reexamina la historia y las doctrinas del uso de la fuerza junto con el derecho internacional que lo ha regulado desde los comienzos de la sociedad internacional. El libro gira alrededor de uno de los temas esenciales de la historia como es el uso o la amenaza del uso de la fuerza. Dojas explica que las categorías tradicionales que se han utilizado para analizar, justificar y establecer la legalidad del uso de la fuerza son insuficientes para comprender la complejidad de la

interacción material entre las amenazas, las respuestas y las respectivas justificaciones por parte de los Estados. El autor considera que para construir una sociedad democrática y pacífica a nivel global, es necesario un cambio en la doctrina de la no injerencia en los asuntos internos del régimen político, que reconozca la intangibilidad de la persona humana y la plena vigencia de los derechos humanos, posición que personalmente comparto.

La obra se encuentra articulada alrededor de seis capítulos donde se abordan de manera sucesiva el uso de la fuerza, la noción de legítima defensa y la intervención preventiva, las amenazas y sus respuestas, tanto armadas como no armadas, incluyendo la cuestión del terrorismo, y las respuestas a nivel político y concluye con un análisis de los paradigmas sobre el uso de fuerza en la post-guerra fría, avizorando el surgimiento de un nuevo paradigma.

El primer capítulo enfoca la evolución del uso de la fuerza desde el modelo *westphaliano* hasta el orden jurídico establecido luego de la segunda posguerra. En el capítulo segundo aborda la doctrina de la intervención preventiva, para lo cual analiza el concepto de legítima defensa en sus diferentes vertientes: actual, anticipatoria y preventiva, señalando que “los usos precautorio y preventivo de la fuerza han sido objeto de importantes controversias doctrinarias que aún hoy siguen vigentes. Sin embargo, el surgimiento de nuevas amenazas a la seguridad internacional y, en especial a la de los Estados Unidos ha llevado a la actual Administración americana a desarrollar una doctrina que, en rigor, recoge ciertos elementos que ya estaban presentes en las anteriores doctrinas estratégicas de su país”. En el tercer capítulo se identifican las *amenazas* a la luz de la “Doctrina Bush (h)” y se las agrupa en seis grandes categorías: redes terroristas globales; redes delictivas internacionales; la obtención ilegal de ADM y sus tecnologías; los regímenes hostiles; los Estados fallidos y los regímenes autoritarios; todas ellas son objeto de estudio riguroso. La otra cara de la moneda de esas amenazas son las *respuestas*, que son examinadas en los capítulos cuatro y cinco, mientras que en el capítulo final se sintetizan las cuestiones vinculadas a la legalidad de las amenazas y las respuestas de la “Doctrina Bush (h)” y se proponen ciertos criterios para construir un paradigma para fundamentar la legalidad futura de la respuesta frente a esas amenazas.

Uno de los aspectos centrales del libro es la intención de desentrañar en qué consisten los cambios que estamos viviendo en la escena internacional, particularmente a partir de septiembre de 2001 y, sobre todo, los diversos aspectos de una nueva doctrina estratégica estadounidense que ha perdurado con el nombre de “Doctrina Bush (h)” o “Doctrina de la intervención preventiva”. Dojas afirma que bajo esta terminología se esconden, en realidad, más que cambios fundacionales e históricos, *adaptaciones* y *mutaciones* de fuerzas muy profundas de la historia, propias de la manera en que una gran potencia desarrolla su acción en el escenario internacional y que, por lo tanto, muestra mayores factores de *continuidad* que de *cambio* en estas grandes operaciones políticas y militares. Ello está presente cuando, por ejemplo, compara detalladamente la “Doctrina Kirkpatrick” con la “Doctrina Rice” o analiza el contexto y la evolución de las doctrinas estratégicas estadounidenses.

El libro procura, en esencia, desarrollar un modelo de análisis para poder prever la legalidad de los diversos usos de fuerza, describiendo los mecanismos de atribución de esa legalidad y su evolución desde el período clásico del derecho internacional. Considerando que el análisis práctico de una cuestión tan compleja como el uso de la fuerza en las relaciones internacionales no puede agotarse en la necesaria formalidad de las categorías jurídicas, ya que requiere del aporte de otras disciplinas como la teoría de las relaciones internacionales, la ciencia política, la historia diplomática y los estudios estratégicos y militares, el estudio incluye asimismo un análisis bajo estas distintas perspectivas.

Teniendo en cuenta las diferencias que el ordenamiento jurídico internacional presenta con respecto a los ordenamientos internos, Dojas asevera que, cuando se examina la atribución de jurisdicción a un uso de fuerza en el escenario internacional, puede comprobarse que el proceso está más cercano a la construcción de mayorías que a un consenso claro sobre la legalidad o ilegalidad de la acción. Existe un amplio margen de disenso no sólo por la ambigüedad de las interpretaciones del derecho aplicable, sino también por la manipulación de las argumentaciones políticas y jurídicas por parte de los Estados y por la existencia de intereses que, en cada situación dada, condicionan las posiciones de los actores. Por ello, las tradicionales categorías de “legal” o “ilegal” frente un hecho de fuerza, son utilizadas de manera paralela a otras tres categorías que surgen del análisis de la práctica de los Estados: “mayoritariamente legal” o “mayoritariamente ilegal” y, en ciertos casos, directamente como “controvertida”.

Dojas sostiene que la controversia por la legalidad se descompone en dos elementos: la definición de la amenaza y la definición de la respuesta. Es de las definiciones de la verdadera naturaleza de la amenaza y de la verdadera naturaleza de la respuesta que surge la controversia política entre los Estados. Nuevamente, el problema es que rara vez la Corte Internacional de Justicia efectúa una definición independiente y *objetiva* de la verdadera naturaleza de la amenaza y de la verdadera naturaleza de la respuesta (lo que podría asimilarse al régimen del derecho interno), sino que cada uno de los actores en una controversia intenta definir la amenaza alegada y la respuesta utilizada en términos políticos de acuerdo con su conveniencia y la decisión final recae, en la mayoría de los casos, en la lógica de poder del Consejo de Seguridad.

La legalidad de la utilización de un modo de respuesta para enfrentar una amenaza dada está relacionada con la *inminencia de su consumación*: cuanto más alejada en el tiempo su posible ocurrencia mayor es la tendencia a su ilegalidad: la legalidad de una respuesta armada a una amenaza es directamente proporcional a la inminencia de la consumación de esa amenaza. La doctrina de la intervención preventiva reivindica el derecho de utilizar la fuerza armada para enfrentar una amenaza que se considera inevitable y que será mayor en el futuro: cuanto menos convincente sea la prueba de la preparación del ataque por parte del pretendido agresor, mayor será también la ilegalidad de la respuesta: la inexistencia de esa prueba convierte al uso de la fuerza preventiva en una agresión.

Por todo ello, según el autor, un modelo de análisis más cercano a la realidad requiere tener en cuenta cinco elementos: cómo definen los actores la amenaza y la respuesta; cuál es la naturaleza real de esas amenazas y respuestas y cómo se realiza la atribución de legalidad de ese uso de fuerza por los Estados. Las amenazas y respuestas pueden ser varias, simultánea o sucesivamente: de hecho, los Estados procuran definir la amenaza con variados argumentos y de acuerdo con su conveniencia y eligen la o las respuestas más adecuadas entre las opciones disponibles de una panoplia de respuestas, constituida por el conjunto de los diversos medios de respuesta de los Estados a una amenaza. En definitiva, la atribución de legalidad está influida por la política exterior y ésta, por el régimen político al interior de cada Estado.

Esto nos introduce en un segundo gran problema derivado del hecho de que la Carta de las Naciones Unidas sacralizó la intangibilidad del régimen político, independientemente de su carácter y de sus actos. El individuo, como tal, no fue reconocido como un sujeto de derechos y garantías. Otro tanto ocurrió con el régimen democrático. Estas dimensiones no pudieron establecerse porque al final de la Segunda Guerra Mundial el mundo quedó dividido en dos grandes bloques que tenían una diferencia crucial respecto de los derechos de los individuos y el régimen político. A pesar de los esfuerzos realizados, la posterior Declaración Universal de los Derechos Humanos no logró contar con la unanimidad que era deseable cuando fue adoptada.

Los casos alrededor de los cuales se centró la discusión – tanto aquellos en los que hubo intervención como en los que no la hubo- han quedado grabados en la memoria de la comunidad internacional. El primero y principal fue la respuesta desastrosa e inadecuada –o, para decirlo más claramente, la falta de respuesta- al genocidio en Ruanda en 1994. Pero también están los testimonios, entre otros, de la debacle de la intervención internacional en Somalia en 1993 y la completa inhabilidad de Naciones Unidas para prevenir la limpieza étnica y los asesinatos masivos en Srebrenica (Bosnia) en 1995. Ninguno de estos casos fue tratado adecuadamente por la comunidad internacional. Aún en aquellos en los que se intervino, a menudo la operación se llevó a cabo a destiempo, estuvo mal diseñada, inadecuadamente provista y se ejecutó mal.

Con posterioridad a la situación en Kosovo, que desembocó en el bombardeo de la OTAN, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, profundamente preocupado por estos acontecimientos y por la inconsistencia de la respuesta internacional, instó a la Asamblea General, en 1999 y en 2000, a encontrar una salida a estos sucesos, planteando la cuestión en términos de un dilema entre el respeto a los principios de soberanía y no intervención y la necesidad de proteger a las poblaciones en peligro en casos de violaciones graves, masivas y sistemáticas de sus derechos humanos y/o del derecho internacional humanitario.

El uso de la fuerza armada para proteger los derechos humanos tradicionalmente ha suscitado una fuerte discrepancia de opiniones entre quienes se manifiestan a favor de su uso y quienes, haciendo hincapié en diversos argumentos que van desde la soberanía del Estado a las limitaciones inherentes al uso de la fuerza, se han pronunciado en contra del empleo de la fuerza armada sin el consentimiento del Estado involucrado o,

al menos, sin una autorización expresa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Existe una aguda tensión entre dos principios fundamentales de las relaciones internacionales: (i) la defensa de la autonomía de los Estados individualmente considerados (la soberanía estatal) de una interferencia exterior, particularmente de otros Estados, lo que tradicionalmente se ha dado en llamar “el principio de no intervención”; y (ii) la preocupación por la protección de los derechos humanos de la población de un Estado en situaciones de violaciones graves de esos derechos, y la provisión de medidas para poner fin o aliviar esa situación, lo que se conoce con el genérico intervención humanitaria. Durante mucho tiempo, aún después de la adopción de la Carta de Naciones Unidas en 1945, la relación entre estos dos principios se resolvió a favor del primero, “gracias, en parte, a la claridad los Artículos 2.4 y 2.7 de la Carta de Naciones Unidas y a la falta de claridad y relativamente embrionaria naturaleza de las normas del derecho internacional de los derechos humanos.

Dojas sostiene que hay una nueva agenda internacional en la que prima el respeto a los derechos del individuo por sobre las acciones de los regímenes autoritarios que pretenden conculcar esos derechos de su propia población. Hay una deslegitimación del autoritarismo represivo que puede terminar por imponerse a escala global. El autor considera que debería profundizarse esa línea de pensamiento, ya que sin un estándar mínimo compartido por toda la Humanidad no se podrá alcanzar una verdadera sociedad global. Aquí reivindica el rol que les compete a diversos actores de la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos, los diversos tipos de asociaciones civiles y la opinión pública nacional e internacional.

A pesar de ello, Dojas advierte contra de la tentación de reemplazar los regímenes autoritarios, combatir a los regímenes hostiles o resolver el problema de los llamados *Estados fallidos* mediante el uso de la fuerza. La experiencia recogida desde la segunda posguerra hasta ahora parece dar la razón a aquellos que creen que el sistema democrático no puede implantarse militarmente en una sociedad, sino que puede, eventualmente, sólo restaurarse en sociedades con una cultura y tradición democrática preexistentes. Asimismo, nos recuerda que continúan vigentes desafíos importantes para la comunidad internacional como la esclavitud, el racismo, el terrorismo, las enfermedades y las violaciones graves a los derechos humanos, entre otras.

Uno de los aportes más originales en el libro de Dojas es el análisis de casos que contiene, a los que se añaden una serie de gráficos que facilitan la comprensión del tema y brindan la perspectiva del autor sobre las materias tratadas. La metodología del uso de casos, que reúne cincuenta y tres sucesos, le sirve al autor no solamente para fundamentar las apreciaciones que hace de cada una de las posiciones frente a las amenazas y a las respuestas de cada conflicto, sino asimismo para ilustrar el contexto histórico en que éstos se desarrollaron. De este modo, clarifica cuál es la relación entre la amenaza, la respuesta y los argumentos utilizados para tratar de justificar la legalidad de las acciones emprendidas tanto por el que utiliza la fuerza como por el que responde.

En diferentes capítulos se analizan esos cincuenta y tres casos, que permiten observar cuántas de estas intervenciones son consideradas “legales”, “mayoritariamente legales”,

“mayoritariamente ilegales”, “ilegales” o “controvertidas”. Por otra parte, el libro analiza la parálisis del Consejo de Seguridad, ocasionada por los respectivos vetos de los Estados Unidos y la ex Unión Soviética. De todos los casos analizados, que van del “Caroline case” a recientes episodios de violencia internacional, obviamente la Cuestión Malvinas presenta, para los lectores argentinos especialmente pero para todos en general, una atracción especial. Y en este sentido es destacable la objetividad de Dojas al abordar el tema. Allí se ven las posiciones encontradas de la Argentina y el Reino Unido en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sosteniendo un país que su acción estaba destinada a reafirmar su soberanía sobre un territorio que considera propio, mientras el otro, que se creía agredido, buscaba justificar su acción en términos de legítima defensa, que Argentina a su vez consideraba una represalia armada teniendo en cuenta el tiempo transcurrido entre el alegado ataque y la reacción al mismo.

La Carta de las Naciones Unidas es uno de los elementos de referencia del libro; ya que con ella se contrastan cada uno de los casos que analiza, aunque también se lo hace con las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad y con los fallos de la Corte Internacional de Justicia. Ese análisis de conjunto revela en muchas ocasiones una profunda ambivalencia y la ambigüedad de las decisiones, la falta de precisión para determinar los fundamentos de la acción y justificar la legalidad del uso de la fuerza. Por ello, para que pueda germinar una única comunidad a escala global que elimine el recurso a la fuerza como medio para la solución de controversias, Dojas afirma que se debe construir un *consenso* sobre un sistema de valores compartidos que tenga su centro en la intangibilidad de la persona humana.

Es de lamentar que la Editorial Universitaria de Buenos Aires no haya puesto un empeño semejante al del autor al momento de editar el libro. Numerosos descuidos o negligencias, que van desde la propia tapa del libro (en la que figura sólo la mitad del título completo, que se encuentra en la primera página), a la omisión del índice de casos y del índice de cuadros (que por suerte pueden verse en la página web del autor (www.aedojas.com.ar), a errores de tipeo o eliminación de nombres de autores de la bibliografía.

Sin embargo, ello no empaña en modo una obra sobre un tema de actualidad permanente, cuyo abordaje es claro y exhaustivo, con un trabajo muy importante de búsqueda, sistematización, ordenamiento y exposición de documentos, doctrinas, experiencias. En suma, una contribución relevante y erudita.

Ricardo Arredondo
Universidad de Buenos Aires