

Las infracciones al Derecho Internacional Público y las sanciones y medidas coercitivas internacionales

Mireya Muñoz (*)

1.1 Concepto y caracteres de las infracciones al Derecho Internacional Público.-

El Derecho Internacional o derecho de gentes es un conjunto de normas que regulan la conducta de los Estados en sus relaciones mutuas. Actualmente, los Estados, independientemente de su sistema político, económico, social y cultural, son sujetos del Derecho Internacional, puesto que el mundo contemporáneo está organizado sobre la base de la coexistencia pacífica de los Estados y de que sólo mediante la acción de éstos pueden hacerse cambios.

Las infracciones al Derecho Internacional están vinculadas con la noción

de responsabilidad, la misma que recae en los sujetos del Derecho Internacional.

Existen dos posiciones antagónicas en relación a los sujetos del Derecho Internacional, cuales son: la Concepción Positivista y la Concepción Realista, que expongo a continuación para luego referirme a las infracciones al Derecho Internacional Público.

a) La Concepción Positivista (Triepel, Anzilotti) afirma que sólo los Estados son sujetos del Derecho Internacional, el cual afecta a los individuos sólo en la medida en que así lo determine la voluntad soberana del Estado respectivo.

En este sentido, los individuos no son

(*) Segundo Secretario del Servicio Exterior, Directora Encargada del Departamento de Medio Ambiente.



ca a tratados celebrados entre Estados (Art. 1).

Alfred Verdross al referirse a este tema indica que:

"Los individuos, entonces, sólo quedan obligados por cuanto los ordenamientos jurídicos internos hacen suyas esas figuras delictivas, sancionándolas; y estas obligaciones, a su vez, se extinguen si los Estados suprimen la sanción penal"¹

b) La Concepción Realista (Duguit, Scelle, Politis) afirma que, siendo el Estado un procedimiento técnico para la gestión de los intereses colectivos, el derecho -nacional e internacional- sólo puede dirigirse a los individuos por ser el fin único y supremo de todo derecho.

sujetos del Derecho Internacional, sino más bien objetos del mismo, ya que el hecho de que algunas oportunidades se haya permitido que los individuos comparezcan ante las Cortes Internacionales ha sido un simple problema de conveniencia y no de deberes que obliguen al individuo frente al Derecho Internacional.

Esta tesis está apoyada tanto por la práctica como por la doctrina internacionales; así por ejemplo el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia dispone, en su parte pertinente, que "sólo los Estados podrán ser Partes en casos ante la Corte Internacional de Justicia" (Art. 34 de los Estatutos). La convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 prescribe que se apli-

Esta tesis cataloga de tradicional e insostenible a la anterior, ya que no sólo los Estados son sujetos del Derecho Internacional sino también los individuos. El individuo puede ser sujeto de deberes y obligaciones jurídicas directamente impuestas por el orden internacional, sin intermediación del derecho interno.

Son normas que en lugar de la responsabilidad colectiva del Estado, característica general del Derecho Internacional, establece una responsabilidad individual al dirigir sus sanciones directamente contra la persona culpable de una infracción.

Decir que los individuos son simplemente objetos del Derecho Interna-

cional es asignar al Estado derechos que están en contradicción con los principios sobre los que se basa el derecho constitucional de todos los estados democráticos.

El hecho de que las relaciones formales de los Estados prosperen sobre la base de su carácter colectivo, se debe a una simple circunstancia histórica, en vista de la necesidad práctica de organizar una comunidad internacional de individuos.

En consecuencia, las personas, bajo esta concepción, son los verdaderos sujetos del Derecho Internacional y, los Estados son los agentes a través de los cuales ellos actúan, por no existir otros medios más idóneos de concretar sus intereses.

Esta tesis, al igual que la concepción positivista, está apoyada, por la práctica y doctrina internacionales. Así por ejemplo, la Convención XII de la Conferencia de La Haya de 1907, que preveía la creación de una Corte Internacional de Presas, autorizaba a los súbditos neutrales a reclamar contra un Estado extranjero ante dicha Corte. En el Tratado de Versalles se crearon Tribunales Mixtos para atender los reclamos de los nacionales de las Potencias Aliadas contra los Estados derrotados. En consecuencia, los individuos, bajo esta concepción, serían los verdaderos sujetos del Derecho Internacional.

Del análisis de las dos tendencias aquí planteadas se desprende que si bien los Estados son los sujetos naturales y ori-

ginarios del Derecho Internacional, existen otros sujetos derivados o secundarios que han alcanzado un cierto grado de desarrollo en virtud de sus relaciones recíprocas y por que los Estados tienen la prerrogativa de dar existencia a nuevas personas internacionales. Por lo tanto, los individuos no pueden ser calificados como meros objetos del Derecho Internacional, sino como poseedores de un status intermedio.

El Estado no actúa como un representante legal de su nacional perjudicado en sus intereses, puesto que no incurre en responsabilidad alguna por su falta de acción, sino que lo hace por cuenta propia, ejerciendo un derecho propio que le corresponde al ser tratado en forma contraria al Derecho Internacional uno de sus nacionales.

El principio tradicional enunciado ha encontrado casos especiales de excepción en los Tribunales de Nuremberg y Tokio, en los cuales la responsabilidad por la violación del Derecho Internacional fue atribuida directamente a ciertos individuos; pero la verdad es que fuera de estos casos excepcionales, la responsabilidad por las violaciones al Derecho Internacional incumbe al Estado y no a los individuos, salvo cuando éste lo autorice expresamente.

"Los principios de Nuremberg y Tokio han reconocido la personalidad internacional pasiva del individuo haciéndole susceptible de castigo según el Derecho Internacional general"⁽²⁾

A partir de la segunda Guerra Mundial

se ha producido una abundante proliferación de organismos internacionales, ya no como instituciones sometidas exclusivamente a la voluntad de los Estados, sino como organizaciones que desarrollan una voluntad propia, independiente y distinta de los Estados que concurren a integrarlos nombrando sus representantes. Se ha dado una fusión de estas voluntades que desaparecen al lograrse una sola manifestación.

Ahora bien, en términos generales, las organizaciones internacionales no pueden ser consideradas como sujetos de Derecho Internacional por la sencilla razón de que no pueden equipararse a los Estados que las crearon; y en la medida de que sus derechos son cualitativamente diferentes, tanto por su origen como por su naturaleza. Mientras los derechos de un Estado se fundamentan en su soberanía, los de una organización internacional están basados en los acuerdos interestatales, es decir, son el producto de los derechos soberanos del Estado y sólo pueden hacer aquello para lo que están autorizados por sus estatutos.

En virtud de lo expuesto, se puede concluir que el Derecho Internacional no puede ser ya definido como un derecho que regula la conducta únicamente de los Estados en sus relaciones mutuas, por que para nadie es desconocido que si bien el Estado mantiene una posición preponderante en el Derecho Internacional, paulatinamente ha perdido el monopolio que las escuelas tradicionales le otorgaban, esto es, de ser el único sujeto en las relaciones in-

ternacionales. En última instancia, el carácter internacional de un sujeto o actor estaría dado "cuando su conducta o comportamiento se proyecta más allá de sus fronteras nacionales" (2)

El individuo, las instituciones internacionales e incluso las organizaciones privadas como la Cruz Roja Internacional hacen su aparición en el plano internacional; el primero como sujeto de derechos y obligaciones; las segundas como protagonistas e incluso creadoras del Derecho Internacional; y, las terceras, aunque todavía en formación, influyen las actitudes de los gobiernos.

Sólo con el propósito de centralizar este estudio, aunque sin desconocer la existencia de otros sujetos de Derecho Internacional, me referiré a la responsabilidad del Estado como sujeto principal de las relaciones internacionales, por el hecho de estar integrado por cuatro elementos esenciales, cuales son: población, territorio, gobierno y soberanía y, por ser una institución jurídico-política que cumple funciones tanto internas como externas y que está obligada, obviamente, a respetar el orden jurídico internacional; si no lo cumple, incurre en responsabilidad internacional.

En las legislaciones modernas se distingue entre responsabilidad civil y responsabilidad penal. La primera tiende esencialmente a la restitución o a la reparación del daño y, la responsabilidad penal tiende a conseguir resultados de carácter social como son la ejemplaridad, la prevención, la rehabilitación del culpable, etc.

La práctica aplicada por los Estados en esta materia ha sido el de reconocer el derecho de un segundo Estado a recibir indemnizaciones por los perjuicios sufridos. Por lo tanto, en principio, el Derecho Internacional aseguraría simplemente la reparación del perjuicio que sigue a la violación jurídica; no obstante, la responsabilidad internacional del Estado es una institución jurídica que va alcanzando perfiles propios en el actual Derecho Internacional, especialmente desde cuando los Estados, sujetos de Derecho Internacional, renunciaron a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales (Art. 2/4 de la Carta de las Naciones Unidas).

Los trabajos de codificación del Derecho Internacional Público sobre la responsabilidad internacional de los Estados fueron iniciados por la Sociedad de las Naciones, después de la decisión de la Corte Permanente de Justicia Internacional de 26 de marzo de 1927, la cual se pronunció en este sentido:

"Es un principio de Derecho Internacional que la violación de un compromiso lleva consigo la obligación de reparar la falta así cometida. La reparación es, pues, complemento indispensable para la debida aplicación de un convenio, sin que sea preciso que así se haya estipulado en el mismo".⁽⁴⁾

La iniciativa de las Sociedad de las Naciones fue proseguida por la VII Conferencia Internacional Americana, celebrada en Montevideo el 26 de febrero de 1933, recomendado a la Comisión Jurídica Interamericana elaborar nor-

mas sobre responsabilidad internacional.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el Tribunal Internacional de Justicia emitió el 11 de abril de 1949 una opinión consultiva sobre esta materia, en la cual indicaba que "la violación de los derechos de un segundo país provoca la obligación de reparar los daños en la forma adecuada"⁽⁵⁾

La Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución 799/VII, de 7 de diciembre de 1953, reinició los trabajos de codificación mediante la Comisión de Derecho Internacional; sin embargo, dada la complejidad de esta materia y de intereses involucrados, los mismos aún no han sido concluidos.

El Estado que infringe una norma jurídica internacional es responsable con respecto al Estado perjudicado y, está obligado a reparar el daño causado por sus actos o hechos ilícitos. La negación de este principio implicaría la destrucción del Derecho Internacional, puesto que el no admitir la responsabilidad internacional del Estado suprimiría el deber de los Estados de respetar el orden jurídico internacional y el de comportarse según el mismo.

En la práctica internacional han surgido diversas teorías que fundamentan la responsabilidad internacional del Estado, siendo las principales: la Teoría de la Falta, la Teoría de la Imputabilidad e Ilícitud y la Teoría del Orden Jurídico Internacional. En mi opinión, la mayor repercusión internacional ha sido la

Teoría de la Imputabilidad, por cuanto establece requisitos objetivos atribuibles al Estado y, además, porque establece la causalidad entre el acto u omisión contrarios al Derecho Internacional y el daño causado.

La Teoría de la Falta atribuye responsabilidad al Estado que ha cometido una infracción, falta o acto de agresión contra otro sujeto del Derecho Internacional sin establecer de manera objetiva la causalidad entre dicho acto ilícito y el perjuicio causado. Las consideraciones de orden subjetivo y político prevalecen sobre las jurídicas.

En la Teoría del Orden Jurídico Internacional la responsabilidad atribuible a un Estado por una infracción cometida a las normas del Derecho Internacional se establece mediante los parámetros de una ecuación matemática, excluyendo consideraciones de causalidad entre el hecho ilícito y el daño causado. Esta Teoría opera de manera contraria a la anterior.

En la práctica se distinguen dos tipos de responsabilidad internacional del Estado:

a) La responsabilidad directa que se relaciona con los actos prohibidos por el Derecho Internacional cometidos en el territorio de un Estado por los órganos de poder de otro Estado.

b) La responsabilidad indirecta tiene lugar cuando los actos prohibidos por el Derecho Internacional han sido cometidos por los ciudadanos del primer Estado.

Siempre bajo la premisa de que todo hecho ilícito entraña responsabilidad internacional, cabe considerar ciertos supuestos básicos para determinar la naturaleza jurídica de la responsabilidad entre los Estados:

a) Un Estado que reclama contra un daño que le ha sido causado y que pide la reparación del mismo. El daño puede consistir en: una ofensa directa, una violación del Derecho Internacional, un perjuicio causado a un nacional en el extranjero, entre otros.

b) Un hecho ilícito es atribuible a un Estado cuando la acción y omisión que éste realiza es contraria al Derecho Internacional o cuando su comportamiento constituye incumplimiento de una obligación internacional.

c) La responsabilidad internacional del Estado es colectiva y no individual, esto es, recae directamente en el Estado como un todo en su conjunto, y no sobre los individuos, salvo casos expresamente previstos.

d) El hecho ilícito realizado por un Estado no entraña responsabilidad internacional cuando ha sido cometido involuntariamente, esto es, sin mala fe o negligencia culpable.

Con relación a este último punto, en el caso Corfú no fue posible imputar al gobierno de Albania responsabilidad por la explosión del campo de minas descubierto en sus aguas territoriales en el que fueron víctimas los barcos británicos. "Este hecho en sí mismo, e independiente de otras circunstancias,

no acarrea, prima facie, responsabilidad ni tampoco transfiere la obligación de aportar prueba" (6)

e) Habrá responsabilidad internacional cuando un Estado ejerce en forma arbitraria un derecho reconocido por el Derecho Internacional y causa perjuicio a otro Estado.

f) Un estado no puede invocar su legislación interna para eludir sus obligaciones internacionales.

g) El Estado tiene responsabilidad internacional principal o directa cuando por sus propios hechos -órganos expresamente autorizados- comete actos ilícitos contrarios al Derecho Internacional, y tienen responsabilidad internacional subsidiaria o indirecta cuando los actos ilícitos son cometidos por funcionarios no autorizados por el Estado, no obstante éste incurrirá en responsabilidad principal si no responde subsidiariamente por el acto ilícito de sus funcionarios. El Estado a parte de aceptar la responsabilidad subsidiaria suele, por lo general, obligar al funcionario responsable del acto ilícito a que de una satisfacción, sin perjuicio de la sanción que de

acuerdo a su legislación interna tenga a bien aplicarle.

1.2.- Circunstancias de las Infracciones en el Derecho Internacional Público.

Con el objeto de no incurrir en apreciaciones que podrían desvirtuar el contenido de este capítulo, cabe formular la aclaración de que sólo por una ficción jurídica y por vía de excepción se trasladará la responsabilidad internacional al Estado, aunque, indudablemente, serán las autoridades del mismo las responsables directas de la infracción y, por ende, sujetas a la responsabilidad a que hubiere lugar, puesto que sólo la persona natural tiene consciencia y voluntad para incurrir en una infracción.

Tal como sucede en la mayoría de las legislaciones internas de los Estados, los actos preparatorios de las distintas infracciones no son punibles a través de los medios previstos por el Derecho Internacional, sino cuando se pueda tener la prueba evidente de estas intenciones por la existencia de actos de ejecución (lesión, daño), los mis-



mos que serán analizados por la autoridad internacional competente, para lo cual cabe plantearse las siguientes preguntas:

- ¿El Estado tuvo plena libertad de obrar? -a la que vendrá a unirse la intención y la culpa-
- ¿El Estado actuó en virtud de un orden?
¿Lo hizo en ejercicio de un derecho?
¿Lo hizo en virtud de las obligaciones resultantes de leyes y tratados internacionales?

De esta manera, el principio "nullum crimen sine lege" y "nulla pena sine lege" sería aplicado por la comunidad internacional a través de su órgano competente, lo cual significa que no habría posibilidad jurídica de responsabilizar a un Estado si formalmente no existe una ley previa que tipifique como delito la conducta contraria al Derecho Internacional (tipicidad), y tampoco habría la posibilidad de imponer una sanción al Estado infractor si el delito no está señalado en la ley (punibilidad). De estos conceptos se deduciría la legalidad penal del delito y de la sanción.

Para atribuir responsabilidad a un Estado por uno de sus actos es necesario que se produzca una lesión o un daño a otro u otros Estados, que a la vez se compruebe la intención del Estado en la acción u omisión constitutiva del acto ilícito y naturalmente, que los actos dañosos sean atribuibles a las autoridades del Estado infractor. El Estado que comete la infracción deberá care-

cer de derecho o autoridad legal para producir el hecho contrario al Derecho Internacional, cuya responsabilidad se trate de establecer, no bastando que se oponga a simples intereses políticos o de otra clase que no tengan relación alguna con la infracción.

No habrá infracción cuando el acto esté ordenado por la ley o por los tratados internacionales, o determinado por el ejercicio de un derecho.

En este sentido, la infracción internacional es:

"La lesión voluntaria y consciente, mediante acción u omisión, por una persona jurídica internacional sin autoridad legal para causarla, de cualquier derecho jurídico internacional, reconocido y protegido por reglas jurídicas o convenios internacionales" (7)

Por tanto, la infracción o delito internacional será un acto prohibido por el Derecho Internacional, cometido por un Estado con respecto a otro, o a un grupo de Estados, perjudicándolos; lo cual exigirá una indemnización de acuerdo con la práctica de la responsabilidad directa o indirecta.

En tal virtud, es necesario que la infracción al Derecho Internacional sea cometida por una persona jurídica internacional, que la víctima de dicha infracción sea otra persona jurídica internacional, que la infracción sea la consecuencia de una acción u omisión por parte de su actor y que siempre se produzca una lesión o un daño, sin lo cual no surgiría una infracción.

Por ser de naturaleza normativa, toda regla jurídica es susceptible de ser violada. El concepto de responsabilidad está, pues, en relación íntima con la noción de norma jurídica, y tiene por objeto asegurar el respeto de ésta en todos los ordenamientos jurídicos.

Sin embargo, en ocasiones la responsabilidad internacional presenta caracteres propios, más simples o más complejos, según los casos, que los de la responsabilidad en el derecho interno.

La responsabilidad internacional tiene como fundamento la violación de una norma internacional, la misma que se articula en varios elementos esenciales, cuales son: el acto ilícito (infracción), su imputación al Estado y el daño.

Así pues, los caracteres de la infracción internacional son: que el acto ilícito realizado por el Estado viole una norma de Derecho Internacional de cualquier naturaleza que ésta sea, general o particular, consuetudinaria o convencional; que la acción u omisión contraria al derecho sea imputable a un Estado y que la infracción perjudique el derecho de otro Estado.

A diferencia de la generalidad de las legislaciones en donde se tipifican los actos imputables sancionados por las leyes penales, en el Derecho Internacional Público, la enumeración de todas las infracciones internacionales equivaldría a escribir un Código Penal Internacional. Esto explica que la mayoría de los tratadistas se limiten a citar las infracciones más relevantes en la generalidad de los casos.

El Estado es reponsable de la guerra, de no acatar una decisión de la autoridad internacional competente, de la violación de acuerdos internacionales, de intervención en otro Estado, de la violación de las inmunidades diplomáticas, de rehusarse a la extradición de individuos culpables de infracciones internacionales, entre otros.

En este contexto, se admite como circunstancia eximente de responsabilidad internacional la legítima defensa, derecho y deber de los Estados, ya que es indiscutible que el Derecho Internacional autorice al Estado a rechazar con la fuerza una infracción de otro u otros Estados.

La comunidad internacional tiene la obligación de proteger la soberanía e independencia naturales de los Estados, para este objeto se considerará ilegítima toda agresión, y el Estado ofendido podrá repeler dicha agresión, aún sin esperar la asistencia de la comunidad internacional.

Sin embargo, el eximente de legítima defensa debería probarse ante la comunidad internacional, puesto que para que la defensa sea legítima es necesario que sea ilegítimo el acto u omisión que la provocan, que el medio empleado no exceda los límites necesarios para impedirlos, y que en su origen o procedencia no tenga culpa alguna el Estado que se defiende. La legítima defensa no obstaría a que el Estado que se defiende incurra en sanciones por la falta de proporcionalidad de los medios empleados, ya que podría suceder que un Estado, bajo la apariencia de

legítima defensa desate una guerra de agresión.

La necesidad extrema, o según ciertos autores la fuerza mayor, sería admitida como circunstancia eximente de responsabilidad internacional cuando el Estado ha sido forzado a cometer un acto ilícito por causa de fuerza mayor o por la coacción de otro Estado. La responsabilidad de un Estado "no puede aparecer mecánicamente por la sola transgresión de la regla jurídica, haciendo abstracción de las circunstancias que pueden justificar su transgresión" (6)

En este caso, deberían concurrir tres condiciones: la irresistibilidad, la imprevisibilidad y ser, la necesidad extrema, ajena a aquel que la invoca, es decir, que no sea el Estado responsable de la situación extrema en que se encuentra y que le obliga a cometer esos hechos.

En cuanto a las circunstancias atenuantes y agravantes de la infracción en el campo internacional, no han sido mencionadas por los diferentes autores, sin duda, porque estos problemas no están todavía lo bastante adelantados en el orden práctico internacional para que se traten adecuadamente. No obstante, podría considerarse como una circunstancia agravante de una infracción internacional, la resistencia de un Estado ante una solución acordada por la comunidad internacional. La autoridad internacional, en este caso, para asegurar el éxito de dicha solución podría establecer sanciones colectivas ya sean de or-

den diplomáticas, económicas o aún militares.

En sentido contrario, podría considerarse como una circunstancia atenuante, no eximente de responsabilidad internacional, el hecho de obedecer una orden o la obediencia debida a ésta.

1.3.- Las sanciones y medidas coercitivas en el Derecho Internacional Público.

El Estado agresor para mitigar el daño causado por la infracción deberá reparar o reparar, si es posible, las cosas a su situación anterior y garantizar la paz y seguridad internacionales, no sólo con una indemnización moral de interés general, sino inclusive con una indemnización material de interés particular.

En este sentido, la reparación no podría ser considerada una sanción que se impone al Estado agresor, si no más bien una consecuencia necesaria de la infracción la misma que tiende a asegurar la buena marcha de la comunidad jurídica internacional.

En el campo de las relaciones internacionales, la sanción no puede ser entendida como una retribución del daño causado por la persona jurídica internacional mediante el mal que ésta va a sufrir, sino como una reacción que tiene más bien el carácter de un medio de seguridad para proteger a los demás miembros de la sociedad internacional contra uno o más miembros peligrosos.

El Estado que tenga que responder ante la colectividad internacional a causa de su acción u omisión, no lo hará en virtud de una relación de delinquentes vs. juez como sucede en las legislaciones internas de los distintos países, sino a través de una relación jurídica comparable a un compañero que trata con sus asociados de las restricciones que ha aceptado por un contrato de sociedad.

En mi opinión, la sanción constituye un elemento de validez y de realidad de la norma jurídica internacional y, en este sentido, no sólo es parte intrínseca de la norma sino también garantía para la convivencia pacífica de la comunidad internacional.

La sanción internacional podría ser definida como:

"Una reacción de la comunidad internacional contra aquel de sus miembros que viola la regla de derecho por la que ella se rige y no necesariamente un acto de fuerza al servicio del derecho" (9)

La sanción la acordará y aplicará una persona jurídica internacional con capacidad para imponerla y la dirigirá contra la persona jurídica internacional responsable de la infracción que ha quebrantado reglas o acuerdos internacionales. Como se puede observar, siempre se requiere un daño internacional preexistente que de lugar a otro daño punitivo de la misma índole que el anterior.

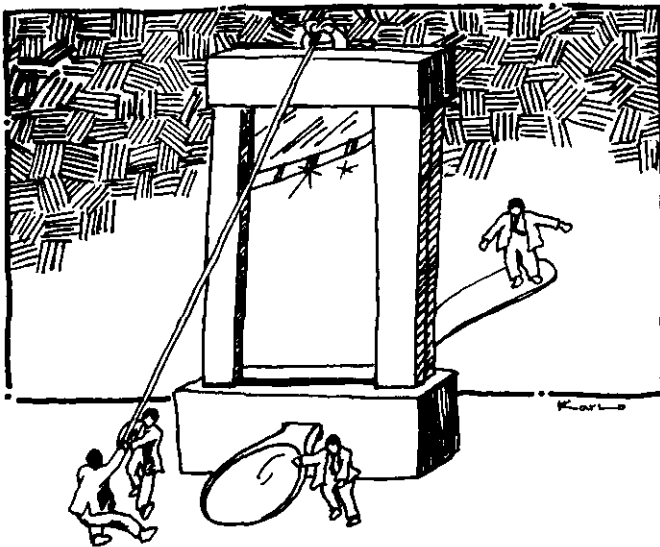
El órgano internacional competente

deberá establecer ciertas condiciones para que proceda la sanción:

- que la medida a tomar obedezca a un motivo justo, es decir, que no se haya logrado la reparación de otra manera amistosa (solución pacífica de las controversias),
- que preceda notificación de la sanción a la persona jurídica internacional responsable de la infracción,
- que la aplicación de la sanción guarde, en lo posible, proporción con el perjuicio causado; y,
- que la medida adoptada por la comunidad internacional cese en cuanto se obtenga la reparación del daño o cuando sea innecesaria su aplicación.

Las sanciones y medidas coercitivas internacionales tomadas por uno o varios Estados han evolucionado a través del tiempo. El término sanciones apareció en el Tratado de Versalles con un doble significado: -como un medio de presión a los miembros de la Sociedad de las Naciones que violaban los compromisos internacionales, y- como un medio de punición o castigo a los criminales de guerra. De la interpretación y aplicación de estas disposiciones se desprende el carácter facultativo que tenían las sanciones militares y, por el contrario, el carácter obligatorio que tenían las sanciones económicas y financieras.

"La Declaración del Consejo de Seguridad de la Sociedad de las Naciones de



13 de febrero de 1920, eximió a Suiza de participar en las sanciones militares en razón de su neutralidad".

"El Consejo de la Sociedad de las Naciones, el 3 de octubre de 1935, acordó aplicar sanciones económicas contra Italia, con motivo de su agresión a Etiopía".⁽¹⁰⁾

En la actualidad, bajo las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, se consideran inadmisibles las medidas represivas internacionales arbitrariamente tomadas por uno o varios Estados, o aquellas que impliquen el desconocimiento de la existencia internacional de un Estado, la pérdida de su soberanía, cualquier tipo de coloniaje internacional, el empleo ilegítimo de la fuerza, entre otras.

La comunidad internacional para el caso de las infracciones al Derecho Internacional prevé sanciones diplomáticas, económicas y aún militares, para lo cual requiere el pronun-

ciamiento de la autoridad internacional competente autorizando el uso de tales medidas, las cuales están contempladas en el Capítulo VII de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

1.4.- Caracteres y elementos de las medidas coercitivas en el Derecho Internacional Público en la Carta de Las Naciones Unidas.

La dura experiencia de la Primera y Segunda Guerras Mundiales probó a la opinión pública internacional que debían evitarse y corregirse ciertos errores cometidos por la extinguida Liga de las Naciones, a fin de que la nueva organización internacional superase, desde el punto de vista económico, político y militar, los medios eficaces que a ésta le faltaron. La interpretación y aplicación de los principios de la Carta de las Naciones Unidas se debían adaptar a las circunstancias y exigencias cambiantes del mundo contemporáneo.

"La Carta de las Naciones Unidas se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año." (11)

Sobre esta concepción, se dió al Consejo de Seguridad, uno de los órganos principales de la Naciones Unidas, la primacía en la nueva organización internacional de mantener su jurisdicción exclusiva sobre los problemas que afecten a la paz y seguridad internacionales de sus miembros, y de requerir la unanimidad entre las grandes potencias para la adopción de toda medida de importancia.

"Las decisiones del Consejo de Seguridad, en cuestiones de procedimiento sólo serán tomadas por simple mayoría de votos, pero en todas las demás cuestiones -sustantivas- es necesario que dentro de la mayoría de votos estén comprendidos los votos de todos los miembros permanentes". (12)

"El Consejo de Seguridad se compondrá de quince miembros de las Naciones Unidas: La República de China, Francia, la Unión Soviética, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y los Estados Unidos de América serán miembros permanentes del Consejo de Seguridad" (13) (Art. 23, numeral 1).

Sólo en el Consejo de Seguridad puede un cierto Estado impedir exclusivamente con su voto negativo que se tome una decisión, y este "derecho de veto" está limitado a sus miembros permanentes.

El asunto del veto, como se puede ver, es muy sencillo y quedaría explicado mediante el siguiente axioma: si hay una diferencia entre las naciones pequeñas, deciden los grandes; si hay una diferencia entre un país grande y uno pequeño, gana el grande; y, si la diferencia es entre grandes no funciona la ONU.

Quizás la justificación para el establecimiento del derecho de veto se debió a las circunstancias políticas posteriores a la segunda conflagración bélica que imponían a los Estados vencedores la obligación de asegurar, de todos modos, el orden internacional y lograr hegemonía en la aplicación de las medidas coercitivas a través de los medios que el Consejo de Seguridad estime más apropiados.

El "derecho de veto" implica, entonces, una gran responsabilidad y madurez de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, puesto que su derecho a oponerse a una decisión de los demás miembros tiene que desligarse de fines proselitistas u obstruccionistas y, orientarse a lograr un compromiso necesario para la humanidad, adaptando sus posiciones y conciliando sus puntos de vista.

No obstante, el privilegio del veto ha impedido, en la práctica, que el Consejo de Seguridad adopte resoluciones de importancia cuando intereses de las grandes potencias han estado involucrados.

Jurídicamente el veto puede destruir obligaciones asumidas por la comunidad internacional.

El tratadista M. Seara Vázquez al referirse a este asunto menciona lo siguiente:

"En el período de 1945 a 1969 los miembros permanentes gozaron del derecho de veto 116 veces. En la primera década, con la mayoría de países occidentales en la ONU y en la atmósfera de la guerra fría, la URSS 101 veces; en los siguientes 15 el Reino Unido 5; Francia 4; URSS 4; China (Taiwan) 1 y Estados Unidos 1. En el período 1970-1975, China vetó 2 veces; Estados Unidos 2; El Reino Unido 2 y Francia 1"⁽¹⁴⁾

A los demás miembros del Consejo de Seguridad los elijirá la Asamblea General de entre los restantes miembros de las Naciones Unidas y durarán dos años en sus funciones. En esta elección tiene importancia, actualmente, la distribución geográfica a través de una representación regional.

El Consejo de Seguridad cuenta con mecanismos específicos para mantener la paz y seguridad internacionales, los mismos que podrían ser clasificados en dos etapas, que constan en los Capítulos VI y VII de la Carta.

a) La primera etapa, está constituida por una serie de medidas para el arreglo pacífico de las controversias y situaciones que puedan producirse y que sean susceptibles de poner en peligro la paz y seguridad internacionales. El Consejo, en estos casos, formula recomendaciones que no tienen carácter compulsivo, actuando de esta manera, como un organismo de conciliación o

como un mediador entre las Partes. (Capítulo VI, Arts. 33 y siguientes).

Para que proceda la aplicación de estas medidas es necesario la concurrencia de dos requisitos: - la existencia de una "controversia" o de una "situación" y que la prolongación de éstas pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

b) La segunda etapa tiene características diferentes, ya que el Consejo de Seguridad se encuentra en presencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o un acto de agresión. Una vez definida la existencia de estos hechos está facultado para decidir la aplicación de medidas preventivas coercitivas. Estas medidas contemplan hasta el uso de la fuerza armada y son compulsivas y obligatorias. En consecuencia, en esta etapa, el Consejo realiza funciones de carácter ejecutivo y tiene atribuciones suficientes para impedir que se lleve a cabo un conflicto internacional. (Capítulo VII, Arts. 39 y siguientes).

Cabe resaltar que no siempre la segunda etapa sucede a la primera, ya que a veces es necesario actuar con rapidez y la aplicación previa de medidas por el arreglo pacífico de controversias causarían una demora lamentable e inoportuna. Otras veces, la primera etapa es suficiente para resolver una controversia internacional.

Cuando la paz y la seguridad internacionales son perturbadas por el fracaso de una solución pacífica de una controversia, una organización interna-

cional, en este caso, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, debe dictar medidas preventivas o provisionales que pueden comenzar con una mera recomendación (Art. 39) y seguir por la presión diplomática y económica, llegando inclusive al uso de la fuerza (Arts. 40, 41, 42, respectivamente), siempre bajo el supuesto de la existencia de "toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión". (Art. 39 N.U.).

El Art. 40 de la Carta de las Naciones Unidas vino a llenar un aparente vacío al referirse a las medidas provisionales que el Consejo de Seguridad podía tomar antes de acudir a las recomendaciones (Art 39) u otras medidas necesarias a fin de no agravar la situación existente.

Naturalmente, estas medidas provisionales no prejuzgan los derechos o las reclamaciones de las partes, pero su incumplimiento o rechazo deberá ser tomado en cuenta por el Consejo de Seguridad.

En la Carta de las Naciones Unidas se establece una graduación de medidas que el Consejo de Seguridad puede tomar en caso de agresión o rechazo de la medidas provisionales (Art. 40), las mismas que se enuncian en los Arts. 41 y 42, cuales son: medidas económicas, medidas diplomáticas y medidas militares en contra del Estado agresor.

Con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales, los diferentes Estados se comprometen a prestar toda la ayuda necesaria, inclu-

sive la de contingentes militares al Consejo de Seguridad, en virtud de un convenio especial (Art. 43). Por lo que si bien la autoridad suprema que decide en última instancia el uso de medidas coactivas es el Consejo de Seguridad, que aceptó la colaboración de otros Estados, no solo el de los miembros permanentes, en el uso de tales medidas, y predominó el principio de que esos Estados podrían participar en las decisiones del Consejo de Seguridad. Naturalmente, los convenios a los que se refiere el Art. 43, inciso 1ero, serán negociados a iniciativa del Consejo de Seguridad (Art. 43, inciso 3er) entre este órgano y los miembros, individualmente o con los grupos o miembros, siempre bajo el supuesto de ratificación por los procedimientos constitucionales respectivos.

En este contexto, el Comité de Estado Mayor cumple funciones importantes en la aplicación de medidas coercitivas, puesto que asiste al Consejo de Seguridad en el empleo de la fuerza armada (Art. 46), en la regulación de los armamentos y en un posible desarme (Art. 47). "El Comité de Estado Mayor estará integrado por los Jefes de Estado mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad"⁽¹⁵⁾

Para que el Consejo de Seguridad pueda aplicar las sanciones militares, la Carta establece los medios para la creación de una fuerza armada. Sin embargo, la Carta no prevé la creación de una fuerza armada internacional permanente, es decir una fuerza propia del Consejo de Seguridad, que reem-

place a las fuerzas nacionales cuyos contingentes pierden su carácter nacional y se encuentran sometidos a un comando internacional bajo la autoridad del Consejo.

La Carta, por tanto, dispone el establecimiento de una fuerza armada integrada por contingentes nacionales que deben, ponerse a disposición del Consejo cuando éste lo solicite, pero sin que por ello pierdan su carácter nacional.

En síntesis, la Carta de las Naciones Unidas no sólo prohíbe la guerra, sino que condena la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales (Art 2 # 4). Este artículo establece una obligación jurídica perfecta y es la base sobre la que se asienta el régimen de seguridad colectiva, por cuanto centraliza la aplicación de la fuerza a la decisión de dicho organismo internacional. Por otro lado, se prevé la posibilidad de aplicar medidas coercitivas contra uno o varios Estados en caso de una amenaza o una agresión contra la paz y seguridad internacionales, las mismas que podrán clasificarse en:

- 1.-Medidas preventivas o provisionales (Art. 40)
- 2.-Medidas represivas o coercitivas (Arts. 41 y 42).
- 3.-Medidas ejecutivas (Art. 94, inc. 2do.), las que tienen por objeto cumplir las sentencias que fije la Corte Internacional de Justicia. En este caso, el Estado interesado en que se cumpla la decisión de la

Corte, puede recurrir al Consejo de Seguridad, el cual podrá, "si lo creyere necesario", hacer recomendaciones (Atr. 39) o dictar las medidas necesarias (Arts. 40, 41 y 42) para que la sentencia fijada se haga efectiva.⁽¹⁶⁾

Todos estos recursos o medidas coercitivas están contempladas en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, y constituyen el hito fundamental sobre el que se apoya la acción efectiva de esta comunidad internacional organizada, en donde el empleo de los medios específicos designados en ella respaldan el elemento de validez y de realidad de sus normas, las mismas que marcarán las pautas de conducta no sólo de los miembros de las Naciones Unidas, sino de todos los demás Estados para mantener la paz y seguridad internacionales.

En virtud de este breve análisis se puede colegir que los CARACTERES de las medidas coercitivas en el Derecho Internacional Público son las siguientes:

- Que las medidas coercitivas son las sanciones que impone el órgano internacional competente de las Naciones Unidas al Estado o Estados responsables de la violación "de normas positivas del Derecho Internacional o del derecho propio de la Organización".⁽¹⁷⁾
- Que las medidas coercitivas son en realidad consecuencias necesarias de la infracción que aseguran la convivencia pacífica de la comunidad internacional.

- Que la aplicación de las medidas coercitivas obedecen a un principio justo, es decir, cuando el conflicto no haya podido arreglarse a través de cualquiera de los medios pacíficos de solución de controversias previstos en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas.
- Que la imposición de las medidas coercitivas adoptadas por la comunidad internacional cese en cuanto sea innecesaria su aplicación.

1.5.- Utilización de la fuerza permitida por el actual Derecho Internacional Público.

Según los preceptos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, ningún Estado puede usar legítimamente la fuerza para realizar una pretensión jurídica. Se formula una prohibición general del recurso a la fuerza (Art. 2, # 4), prohibición que se extiende no sólo a los miembros de las Naciones Unidas, sino a todos los Estados del mundo:

"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".

En contraste con esta norma, todos los problemas que se susciten al interior de un Estado quedan al margen de las disposiciones de esta Carta mientras éstas no trasciendan las fronteras de di-

cho Estado y afecten, por ende, las relaciones internacionales (Art. 2, # 7):

"Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta: pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII".

Esto significa que la aplicación de medidas coercitivas, en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados, no viola el principio de no intervención, siempre y cuando esta medida sea acordada por una autoridad competente.

Cualquier forma de injerencia o de tendencia atentatoria a la personalidad del Estado o a los elementos políticos, económicos, sociales y culturales que lo constituyen, equivaldría a violar el principio de no intervención, por cuanto forzaría la voluntad soberana de otro Estado, forma ésta incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.

La amenaza o uso de la fuerza constituye, pues, una violación del Derecho Internacional y de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y no se empleará como un medio para resolver problemas internacionales.

La Carta de las Naciones Unidas o "Constitución de la Sociedad Internacional" ha derogado todas las medidas

coercitivas unilaterales del Derecho Internacional Clásico, es decir, proscribire cualquier clase de autotutela u otras medidas que impliquen el uso de la fuerza.

La prohibición del recurso a la fuerza prevista en el Art. 2 # 4, tiene sin embargo, dos excepciones de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas:

- 1) El empleo de la fuerza en interés común de conformidad con los órganos competentes de las Naciones Unidas (Arts. 39 y siguientes); y,
- 2) La legítima defenza individual o colectiva, tendiente a mantener o restablecer la paz. (Art. 51).

CONCLUSIONES

Es indudable que después de la Guerra del Golfo Pérsico se perfila un orden internacional diferente, que tiene su origen más remoto cuando Mijail Gorbachov llegó al poder e instauró la política del glasnot y la perestroika, lo cual ha incidido de manera determinante en el proceso de democratización en los países de Europa Oriental y en la propia ex-Unión Soviética.

Uno de los efectos directos de esta situación ha sido el cambio cualitativo de actitudes y percepciones en los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, lo cual ha incidido en el renacimiento de esta Organización.

Al producirse dicha conflagración en 1990, Moscú persiguió una política de

colaboración con Washington que condujo a la adopción de medidas de seguridad colectivas en un hecho sin precedentes en el mundo desde la guerra de Corea, en la década de los cincuenta.

En cuanto a la aplicación de sanciones y medidas coercitivas en caso de infracciones al Derecho Internacional, se debería modificar la conformación del Consejo de Seguridad sobre la base de una distribución geográfica más equitativa que considere a países que inciden en el desarrollo mundial, así como en la reglamentación del derecho del veto, ampliarse el carácter de las operaciones para el mantenimiento de la paz, elaboración de un código de conducta internacional que sirva como precedente para la aplicación de sanciones en casos análogos, la revisión del sistema de financiamiento de las fuerzas de la ONU a fin de darles el carácter de permanentes, entre otras medidas.

Esta necesidad de reestructurar las Naciones Unidas es, en buena medida, resultado de las críticas que ha recibido la forma como se organizan las operaciones militares en el caso del Golfo Pérsico, forma que ha dado lugar a serias dudas y cuestionamientos, dado que las fuerzas multinacionales estuvieron bajo el mando de un general norteamericano sin que el Consejo de Seguridad haya podido supervisar el despliegue de estas operaciones.

La obligación de la ONU de actuar cuando se susciten situaciones o circunstancias que puedan alterar la paz y seguridad internacionales debería fun-

damentarse en una decisión adoptada de conformidad con los preceptos contemplados en la Carta, a fin de que éstos se apliquen en casos similares; de otro modo podría dar lugar a que se confundan con actos de intervención en los asuntos internos de los Estados o que se apliquen sanciones en "determinadas situaciones" en desmedro de "otras" que deberían merecer igual tratamiento.

(1). Alfred Verdross, "Derecho Internacional Público" Madrid, 1955 p. 119.

(2) Ibidem, pg. 454

(3) Pablo Valdés Phillips y Juan Salazar Sparks, "Política Mundial Contemporánea", Santiago, 1979, p. 23.

(4) Pedro Pablo Camargo, "Derecho Internacional General", Bogotá, 1974, p.300.

(5) Informe de la Comisión de Derecho Internacional, "Responsabilidad de los Estados", Nueva York, 1975, p.35.

(6) Op Ci. Camargo, 1974, p.306

(7) Antonio Sánchez de Bustamante y Sirven, Derecho Internacional, Tomo 4, 1937, p.29.

(8) Paul Reuter, "Derecho Internacional Público", Barcelona, 1962, p. 136

(9) Op Cit., Sánchez de Bustamante y Sirven, Tomo IV, 1937, p.42.

(10) Edmund Jan Osmanczyk, "Enciclopedia Mundial de las Relaciones Internacionales y Naciones Unidas", México, Buenos Aires, Madrid, 1976, p.610.

(11) Carta de las Naciones Unidas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, 1990, p. III.

(12) A.B.C. de las Naciones Unidas, New York, 1991, p. 54.

(13) Op Cit., Carta de las Naciones Unidas, 1990, p.16.

(14) M. Seara Vázquez, "Tratado General de la Organización Internacional", México, 1974, p. 160

(15) Op. Cit. Carta ONU, 1990, p. 29

(16) Alfred Verdross, "Derecho Internacional Público", Madrid, 1975, p. 522-523-528.

(17) Luis Moreno G., "ONU y OEA", Quito, 1975, p. 92

BIBLIOGRAFIA

1.- CAMARGO, Pedro Pablo, "Derecho Internacional General" Editorial Universidad La Gran Colombia, Tomo II, Bogotá, 1974

2.- MORENO, Luis "ONU y OEA", Editorial Universitaria, Quito, 1975.

3.- OSMANCYCK, Edmund Jan, "Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas", Fondo de Cultura Económica, Talleres Gráficos Montaña, México-Buenos Aires-Madrid, 1976.

4.- REUTER, Paul, "Derecho Internacional Público", Editorial Universal, Barcelona, 1962.

5.- SANCHEZ DE BUSTAMANTE, Antonio, "Derecho Internacional Público", Editorial Carasa y Cia, Tomo IV, 1937.

6.- SERARA VASQUEZ, Modesto, "Paz y Conflictos en la Sociedad Internacional", Universidad Nacional y Autónoma de México, México, 1969.

7.- VALDEZ PHILLIPS, Pablo y SALAZAR SPARKS, Juan, "Política Mundial Contemporánea", Editorial Andrés Bello, Chile, 1980.

8.- VERDROSS, Alfred, "Derecho Internacional Público", Biblioteca Jurídica Aguilar, Sta. edición, Madrid, 1955.

9.- Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

10.- A.B.C. De las Naciones Unidas, Nueva York, 1991.

11.- Informes de la Comisión de Derecho Internacional.

