

Alcances de la no intervención como norma legal internacional

*César Sepúlveda† **

La intromisión de las potencias en los asuntos internos y externos de las naciones ha sido una herida permanente en el flanco de México y de los países de América Latina y de otras regiones. Ha dado lugar a una lucha conceptual muy intensa para erradicar esta detestable figura de las relaciones internacionales, poniéndola al margen de la ley, a través de la no intervención. Ello ha dado motivo a una polémica que ha durado largos años, sin que todavía haya sido resuelta en forma definitiva.

La intervención y sus facetas

Resulta una labor difícil tratar de definir qué es la intervención ya que la misma es considerablemente elusiva. Sin embargo, podríamos intentarlo indicando que la intervención consiste en la interferencia dictatorial no consentida de uno o de varios Estados en los asuntos domésticos o externos de otro, menoscabando la soberanía o la independencia de esa comunidad política autónoma. Todavía podrían agregarse otros datos para identificarla mejor. La intervención puede tener lugar empleando la fuerza, o medios no violentos; puede ejercerse directa o indirectamente, por ejemplo a través de otro Estado; o bien en forma abierta o clandestina, como en el caso de los órganos llamados “de inteligencia”. La intervención puede ocurrir respecto a la jurisdicción de un Estado sobre su

* Publicamos este texto inédito de César Sepúlveda, maestro de varias generaciones de internacionalistas, en homenaje a su memoria. La no intervención y, en general, el respeto al derecho internacional fueron sus preocupaciones principales. Al acercarse el 50 aniversario de la ONU, consideramos útil compartir con nuestros lectores las reflexiones de Sepúlveda sobre la intervención y el llamado “derecho de injerencia”.

territorio, sus ciudadanos, su derecho para decidir libremente sus asuntos internos o en lo que se refiere a la conducción de sus relaciones exteriores. Empero, debe prevenirse que no existe una definición precisa, pues ella posee muchos rostros, en ocasiones sutiles, y puede cubrir una amplia gama de actividades, todas inadmisibles. Por ello resulta tan urgente buscarle una definición legal, satisfactoria para la mayoría de los Estados que componen la comunidad internacional, a fin de poderla condenar jurídicamente y punir a sus autores.

Desde luego, puede advertirse que el Estado que interviene es superior en fuerza al que padece la intervención; además, por razón natural se trata de una potencia contra la cual no puede practicarse intervención alguna pues, admitirla, sería señal de que ha dejado de ser potencia. Esto es resultado de la desigualdad en el orden internacional.

Desde que aparece en la comunidad internacional, la intervención siempre ha tenido pretensiones de legalidad; en otras palabras, siempre se han aducido argumentos para justificarla. Unas veces se hacen valer razones como la protección de un Estado a aquellos de sus nacionales que se estiman ilegalmente amenazados en territorio de otro; en otras ocasiones se invocan “razones de humanidad”, para reprimir la persecución emprendida contra una minoría religiosa; por su parte, algunas potencias han sostenido la legitimidad de la medida al haber actuado “por invitación” de un gobierno, como ocurrió hace pocos años en Panamá; también, se ha llegado a justificarla alegando un derecho de “legítima defensa preventiva”, apoyándose en el artículo 51 de la Carta de la ONU; asimismo, se ha dado el caso de exculparla calificándola de “contraintervención” para ayudar a un Estado a repeler una intervención que otro país ha comenzado a efectuar. La intervención se encuentra, igualmente, en la práctica internacional para oponerse a un gobierno al cual se juzga ilícito o inconveniente al país que interviene y, por último, está el caso de la llamada “intervención colectiva”, o sea aquella que se practica por un grupo de países bajo los auspicios de las Naciones Unidas y que, a primera vista, parece tener visos de legítima.

No obstante, para que se vea cómo los países grandes desean a toda costa mantener el privilegio legal de la intervención, en los últimos meses han tratado de resucitarla con un nuevo ropaje, tratando de instituir lo que llaman “el derecho de injerencia”, que no es más que la misma intervención con un atuendo novedoso. En otras palabras, se trata de una intervención enmascarada. Debe rechazarse con energía ese pretendido nuevo derecho, que no tiene ningún fundamento jurídico, ni ético, y que sólo encubre opresión, amagos y carencia de respeto a la soberanía de un Estado.

De esta manera, el problema de la intervención resulta bastante complicado para el internacionalista. En principio, puede afirmarse que la intervención, en cualesquiera de sus formas, está universalmente condenada en la teoría interna-

cional y que se proscriben, y se consideran ilegales, todas las facetas de la intervención armada, económica, política, etcétera, porque evidentemente se trata de un acto de fuerza de un Estado contra otro más débil. La intervención sólo quedaría permitida en unos cuantos casos excepcionales; cuando los mismos merecieran el asentimiento y la participación de una mayoría de naciones, y cuando existan además instrumentos jurídicos precisos que la admitieran. De otra manera, cualquier justificación no pasa de ser un argumento retórico.

La no intervención como contraofensiva

La intervención en cualesquiera de sus formas ha encontrado el repudio general de los países medianos y pequeños, víctimas de esta acción. Por ello, se han agrupado con el objeto de encontrar un antídoto contra esa indeseable medida. De esta manera ha surgido, desde hace casi un siglo, la doctrina moderna de la no intervención. Su propósito es confirmar el carácter ilegal de la intervención en el derecho internacional y, desde luego, neutralizar el número de justificaciones que las potencias esgrimen para inmiscuirse en los asuntos de los otros países, las cuales son abundantes y cada vez más aparatosas y sofisticadas, además de que ponen a prueba los medios de defensa de las naciones pequeñas y medianas.

La función de la no intervención es proteger, a través de la correcta interpretación de las normas del derecho internacional, el principio básico de la soberanía del Estado, supuesto fundamental de la comunidad universal. Se trata de un mecanismo doctrinal, para precisar los límites externos de la influencia permisible que un Estado puede ejercer sobre otro en el orden internacional y para atenuar la desigualdad de poder entre naciones.

Corresponde a América Latina, y particularmente a México, el honor de haber encabezado la lucha contra la nociva práctica de la intervención. Sin embargo, ya desde antes, en el siglo XVIII, Christian Wolff fue el primero en enunciar la regla de la no intervención, al considerarla como contraria al derecho. Fueron dos tratadistas argentinos, el célebre Carlos Calvo y el menos conocido Amancio Alcorta, quienes expusieron, a fines de la centuria pasada, los fundamentos doctrinarios de la no intervención.

Aunque tardó algún tiempo en extenderse en nuestro hemisferio en forma sistemática y con claro fundamento, la no intervención encontró en la República Mexicana a uno de sus apóstoles más convencidos. La no intervención empezó a manifestarse en forma continental a partir de la Sexta Conferencia de Estados Americanos, celebrada en La Habana. Nuestro delegado, Fernando González Roa, presentó ahí una iniciativa para que se exhortara a la potencia mayor, Estados Unidos, a renunciar a ese injusto hábito de inmiscuirse en los asuntos de

la exclusiva jurisdicción de los demás Estados americanos. Sin embargo, esa nación rechazó la propuesta mexicana.

A pesar de ello, sin descorazonarse, con mayor concierto y a instancias de México, se revivió el asunto en la Séptima Conferencia de Estados Americanos, celebrada en Montevideo, en 1933. Ahí, se obtuvo una Declaración de Deberes y Derechos de los Estados Americanos, por la cual se condenó la intervención de un Estado en los asuntos internos y externos de otro, cualquiera que fuera el pretexto. Esta manifestación fue aceptada, con salvedades, por Estados Unidos.

En momentos en que la situación del mundo era desordenada y confusa, cuando se perfilaba ya la contienda armada que se convertiría en la segunda guerra mundial, las naciones latinoamericanas, conscientes de su poder en esas circunstancias, lograron consagrar la no intervención como una norma convencional regional. Ello puede verse en el Protocolo de No Intervención, adoptado en la Conferencia Americana de Consolidación de la Paz, en 1936, en Buenos Aires, en el cual está contenido un concepto rotundo de esa regla. La delegación mexicana, encabezada por el doctor Francisco Castillo Nájera, fue la impulsora del texto.

Sobre esas bases, en el contexto de los debates para constituir la nueva organización mundial (la ONU), las repúblicas del continente americano lograron introducir, con la aceptación general de los 51 países firmantes de la Carta, en el artículo 2, párrafo 7, un precepto que, aunque confirma categóricamente la norma de la no intervención en lo que se refiere a la Organización, ha creado algunos problemas de interpretación debido a la última parte del mismo. Ese artículo expresa que:

Ninguna disposición de la Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos 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 (que se refiere a la acción del Consejo de Seguridad en caso de agresión o quebrantamiento de la paz).

Al advertir los problemas de aplicación y de interpretación de esta regla, en la famosa Conferencia de Bogotá (Novena Conferencia Interamericana) de 1948, en la cual se instituyó la Organización de Estados Americanos, se incluyó en el artículo 15 (actual 18): “Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro”.

De aquí, esta norma saltó a la comunidad internacional, merced al dinamismo y a la perseverancia de las potencias medianas que aprovecharon su nuevo poder político como miembros de la ONU para gestionar y obtener una reconfirmación

general del deber de no intervención. Primero se obtuvo la trascendente resolución 2131 (XX), de 1965, de la Asamblea General de la Organización. Con el nombre de “Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y la protección de su independencia y soberanía”, dicha resolución condena terminantemente la intervención, además de que recoge en forma textual, en su parte operativa, el artículo 18 de la Carta de la OEA. Es importante subrayar que esta resolución obtuvo 109 votos a favor, ninguno en contra y sólo una abstención (Gran Bretaña), y que en 1966, la misma Asamblea resolvió que expresaba “una convicción jurídica universal”.

El constante desasosiego hacia la intervención hizo que las naciones medianas y pequeñas aprovecharan una coyuntura política muy propicia: a principios de los años sesenta, el concepto esgrimido en los foros internacionales de la “coexistencia pacífica” por la URSS y los países socialistas, presionaba para que la ONU hiciera un esfuerzo para acomodar los principios de la Carta a esta fórmula de la “coexistencia pacífica”. Los países occidentales tuvieron que ceder; admitieron, a través de la resolución 1815 (XVII), de 1962, que se emprendiera un examen de “los principios de derecho internacional que se refieren a las relaciones de amistad y de cooperación entre los Estados, de conformidad con la Carta”, entre los cuales, naturalmente, figuraba en forma destacada el deber de no intervenir.

Para tal estudio se empleó un procedimiento novedoso, pues se creó un Comité Especial para esa codificación, compuesto de representantes de 27 Estados, que sesionó por primera vez en esta capital. En él, nuestro país, por voz del delegado mexicano Jorge Castañeda, presentó una propuesta bastante radical que reflejaba la posición histórica de México y de América Latina, la cual es necesario reproducir, por su importancia. En esta propuesta, se consideraba como intervención de un Estado:

- La aplicación de medidas coercitivas de naturaleza económica y política;
 - el permitir, en las áreas sujetas a su jurisdicción, o promover o financiar actividades tales como la organización y el adiestramiento de fuerzas militares para la incursión en otros Estados;
 - la contribución, el suministro o dotación de armas o de material bélico para promover o ayudar a una rebelión o a un movimiento sedicioso;
 - la organización de actividades subversivas o terroristas contra otro Estado;
 - el establecimiento o mantenimiento de relaciones con otro Estado, haciéndolas depender de ventajas especiales;
-

- el impedir, o el intento de impedir a un Estado disponer libremente de sus recursos naturales;
- la imposición a un Estado de concesiones a extranjeros en situación privilegiada más allá de lo que el derecho interno otorga a los nacionales.

Las discusiones entre los países occidentales, los socialistas y el tercer mundo fueron prolongadas, agrias e intensas, en los años de 1964, 1966, 1968 y 1969; al fin, se llegó a una solución de compromiso. La célebre resolución 2625 (XXV), del 24 de octubre de 1970, fue adoptada por unanimidad con el nombre de “Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y de Cooperación entre los Estados de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas”. En ella se encuentra incluido el principio de no intervención, con el número tres. Ahí se reafirma también la resolución 2131 (XX), de 1965, al incorporarse al texto del principio la parte operativa de ella; esto es, los párrafos 1, 2, 3, 5 y 8 de la misma.

Tal como quedó el principio, se aproxima más al concepto tradicional de la no intervención que a la concepción más moderna contenida, por ejemplo, en la formulación del embajador Castañeda citada arriba. De acuerdo con mi parecer, la definición debería ser más amplia y precisarse más los sujetos de la intervención, el método de la comisión de los actos intervencionistas y los objetos o fines de tal intervención. También, en mi opinión, debió de haberse marcado de alguna forma en el texto la relación funcional de este principio con otros contenidos en la resolución 2625 (XXV); por ejemplo, el de igualdad soberana de los Estados, el de la libre determinación de los pueblos y el concepto de jurisdicción doméstica inserto en el artículo 2, párrafo 7, de la Carta. Aun así, no deja de ser importante el haber dado un contenido legal a la no intervención, el cual ha servido para desarrollos laterales.

Desde entonces, se nota un corto desarrollo normativo en áreas como el trabajo de codificación emprendido por la Comisión de Derecho Internacional, encargado por la Asamblea General, con respecto al Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad, en cuyo proyecto figura el artículo 16 que establece como delito internacional la intervención, con el consecuente castigo para quienes la ordenan o practican.

Pese a todo, la no intervención se ha ido imponiendo lentamente. Un ejemplo de ello es la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso *Nicaragua vs. Estados Unidos* que condena de modo firme la intervención armada de este último país. Sin embargo, la sentencia quedó debilitada cuando la presidenta Violeta Barrios liberó a Washington del pago de daños y perjuicios causados por las operaciones intervencionistas, a cambio de ciertas prestaciones económi-

cas y de otra índole, para que no sentara un precedente perjudicial a Estados Unidos.

Urgencia de someter el binomio intervención-no intervención al imperio del derecho

Según hemos observado, la lucha por obtener el reconocimiento de la norma de la no intervención ha tomado mucho tiempo y ha exigido una labor continua. Aunque parecería haberse logrado la proscripción de la intervención, la verdad es que en nuestra época existe una tendencia persistente, por parte de las potencias, a mantener que la regla de la no intervención ya no responde a los hechos de la vida comunal internacional y que, incluso, resulta ser un obstáculo para el desarrollo progresivo de la sociedad internacional de Estados. En consecuencia, éstas actúan haciendo hábilmente a un lado la norma de la no intervención.

Y así, de la misma manera en la que se fueron multiplicando los impedimentos a la intervención en todas sus formas, es evidente que en los últimos tiempos se han incrementado las actividades intervencionistas, de una forma u otra, de tal modo que estamos frente a una carrera que conviene limitar legalmente.

Más todavía, ya son muchos los tratadistas, incluso las asociaciones de internacionalistas, que se inclinan por restar valor a la no intervención, a la cual le han encontrado flaquezas, con lo cual ponen en duda la autoridad de las resoluciones de la Asamblea General. Además, señalan que el hecho de la interdependencia y otros factores afines permiten que, en ciertos casos, los Estados puedan intervenir justificadamente en la jurisdicción de otros, pues las circunstancias de la vida de relación de los Estados exigen que se deba proceder así para una convivencia adecuada. Es preciso oponerse a esta tendencia.

Se impone prestar atención a este fenómeno real y actual, pues estamos muy a tiempo. Debemos buscar métodos para resolver esta antinomia, con el fin de proteger la soberanía de los países medianos y pequeños con fórmulas jurídicas satisfactorias, apegadas a las realidades de estos tiempos, antes de que se erosione funestamente la no intervención; sin violentar la convivencia entre las naciones, pero de tal forma que la norma de la no intervención no resulte sólo una ficción inoperante. En otras palabras, hay que responder al reto que se presenta y construir un régimen jurídico apto y definitivo para afianzar la regla de la no intervención; ponerla a tono con los tiempos que corren, y normar asimismo su contrapartida, la criticable figura de la intervención, y reducirla al mínimo denominador, si es que ha de perdurar.

Las complejidades de la vida moderna de relación de los Estados, que producen mayor interpenetración entre ellos, así como la coexistencia de sistemas sociales

diferentes, requieren que se precisen los actos de intervención que son ilegales. Se precisa determinar sanciones para los mismos, a través de principios y normas claras que establezcan que la mayoría de las justificaciones que se han esgrimido para practicarla no son aceptables en derecho. Esto es, debe reconocerse que en la sociedad internacional actual las interconexiones de los pueblos producen de manera natural cierto entrelazamiento de asuntos con los demás y, por tanto, el concepto legal de la no intervención debería prohibir tajantemente las formas de intromisión que por convenio se determinen y que infringen el ámbito de la jurisdicción de otros Estados. Para hacer esto aceptable para las potencias podrían, en circunstancias excepcionales, permitirse ciertos actos de interferencia, ni coercitiva, ni dictatorial, y menos militar, siempre que haya consenso general de la comunidad de Estados y que aquéllos queden sujetos a una normación legal convenida por los miembros de la sociedad internacional.

En el sistema legal que se construya debe rechazarse de antemano, por antijurídica, la intervención que consiste en la intención de erradicar tendencias socialistas en un país, o bien para tratar de imponer un modelo cualquiera, pues el motivo ideológico es inaceptable ya que el orden internacional actual se funda en la diversidad de sistemas políticos.

Otra figura que debe desecharse es aquella que se pretende justificar en la misión imperial de alguna potencia, que predica que lo hace para el mejoramiento político, social o económico del país en que se interviene. Esa conducta choca contra el principio de igualdad, de independencia y de libre determinación, supuesto básico de la comunidad internacional.

En ese sistema jurídico propuesto, merece rechazo automático y la condena consiguiente la intervención que se funda en un supuesto derecho de autopreservación, o de autodefensa, como un derecho "natural"; por ejemplo, aquel esgrimido con respecto a los recursos y riquezas naturales de otros Estados.

Una forma de intrusión que necesariamente debe quedar sujeta a una reglamentación jurídica estricta es aquella que tiene lugar cuando se alega que se trata de una "straintervención", en apoyo a un régimen y para responder a una intervención que ha empezado otro país y que pone en peligro la estabilidad del gobierno de ese Estado. Aun teniendo aspecto permisible, debe en principio considerarse ilícita. Aquí intervienen muchos elementos; por ejemplo, el determinar si todos los Estados tienen el mismo derecho a "straintervenir", o bien sólo aquéllos a los cuales afectaría dicha intervención. En cualquier caso, deberán tenerse en cuenta las limitaciones al uso de la fuerza que se desprenden del sistema de las Naciones Unidas y del derecho internacional consuetudinario.

En lo que respecta a la intervención "por razones humanitarias", esta figura parece haber ganado muchos adeptos que la consideran justificada porque está

fundada en el desarrollo y el estímulo de los derechos humanos, predicados por las Naciones Unidas. No obstante, para que ese acto resulte justificable es preciso tomar en cuenta muchos factores, como la naturaleza de los derechos que se pretende proteger, la oportunidad de hacerlo sin haber consultado a los órganos intergubernamentales competentes, o sin haberse hecho alguna excitativa amistosa al país de que se trate. Ese tipo de justificación es peligroso, sin embargo, ya que no hay consenso sobre una doctrina universal de los derechos humanos y la forma de tutelarlos; hasta ahora, se le ha empleado para presionar a un gobierno y obtener de él ventajas indebidas. El ejercicio de este tipo de intervención debe quedar asignado exclusivamente a la organización internacional, bajo un régimen jurídico que cuente con la aprobación de todos los Estados y con los medios para controlar su puesta en marcha.

En los últimos tiempos ha aparecido como legítima la “intervención consentida”. Empero, este espécimen debe de recibir una regulación jurídica competente, pues tendría que contar con el consentimiento libre de un gobierno claramente legítimo, el apoyo y asentimiento de la mayoría de los ciudadanos antes de ejecutarse, y la condición de que queden debidamente tutelados los derechos fundamentales de los ciudadanos y cumplidas las responsabilidades que resulten de un acto de tal naturaleza.

Finalmente, debemos considerar también en este análisis la llamada “intervención colectiva”, o sea aquella emprendida por un grupo de Estados bajo los auspicios de las Naciones Unidas, de la OEA o de otra organización regional, o por la Organización universal misma a nombre de un número de Estados. Se trata de una intervención que ha sido sancionada por algún cuerpo internacional que posee autoridad y legitimación. Esta intervención, que supone propósitos colectivos, según se pretende no debe llamarse intervención porque las actitudes que adopta la ONU en el proceso, por ejemplo, la influencia, el llamamiento, la exhortación, la presión, etcétera, no equivalen a la “interferencia dictatorial” que tipifica a la intervención unilateral.

La intervención colectiva tiende a emplearse cada vez más, sobre todo en caso de conflictos armados internos como en el caso de El Salvador; no obstante que se actúa dentro del derecho de las Naciones Unidas, quedan todavía muchas áreas oscuras que deben regularse por medio de instrumentos jurídicos apropiados, a fin de garantizar la seguridad del Estado intervenido, así como la protección de los derechos humanos y el respeto a las normas del derecho humanitario.

En cualquier caso que se decida que merece excepciones, deben de examinarse, a la luz del derecho, el propósito de la intervención, los medios empleados, la proporción entre el fin y los medios, así como la autoridad de quien la emprende. Además, debe dejarse un margen para la satisfacción de las responsabilidades por los actos que ocurran y que las causen.

No se oculta que el desafío para regir jurídicamente el fenómeno dual de intervención-no intervención es de magnas proporciones. Sin embargo, el esfuerzo debe ser realizado, especialmente por las naciones medianas y pequeñas en concierto, para garantizar su protección e independencia. Ello exige el fortalecimiento de la no intervención, la convivencia pacífica, ordenada y justa de la comunidad de Estados, y el respeto a la razón y a la justicia.
