



Ius et Praxis

ISSN: 0717-2877

revista-praxis@utalca.cl

Universidad de Talca

Chile

Roncagliolo Benítez, Ignacio

El principio de no intervención: consagración, evolución y problemas en el Derecho
Internacional actual

Ius et Praxis, vol. 21, núm. 1, 2015, pp. 449-502

Universidad de Talca

Talca, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19742266013>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Trabajo recibido el 16 de marzo y aprobado el 27 de junio de 2014

El principio de no intervención: consagración, evolución y problemas en el Derecho Internacional actual

THE PRINCIPLE OF NON-INTERVENTION:
ENSHRINEMENT, EVOLUTION AND PROBLEMS IN CURRENT INTERNATIONAL LAW

IGNACIO RONCAGLIOLO BENÍTEZ*

RESUMEN

El estudio del principio de no intervención en la actualidad requiere, en primer término, referirse a su concepto normativo, evolución histórica, el contexto en el que surge y por qué se consagra en el orden internacional moderno. En segundo lugar, se abren paso nuevas preguntas a partir una premisa general: cómo se relaciona el principio de no intervención con otros principios generales. De esta manera, lograremos aproximarnos a un concepto de no intervención actualizado a nuestros tiempos.

ABSTRACT

The study of the principle of non-intervention at present requires, firstly, referring to its normative concept, historical development, context in which it arises and the reasons behind its establishment in the modern international order. Secondly, new questions emerge from a general premise: how the principle of non-intervention relates with other general principles. In this way, we will approach a concept of non-intervention updated to our times.

PALABRAS CLAVE

Derecho Internacional, No intervención, Injerencia, Soberanía, Responsabilidad de proteger

KEYWORDS

International Law, Non-intervention, Interference, Sovereignty, Responsibility to protect

Introducción

El binomio intervención-no intervención¹ sigue siendo una realidad en la comunidad internacional, generando conflictos internos e internacionales de los

* Docente en la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Chile. Correo electrónico: ignacio.ronca@gmail.com.

¹ Corresponde indicar previamente que en el presente artículo se utilizan los términos intervención e injerencia como sinónimos, sin perjuicio que parte de la doctrina ha notado diferencias entre ambas nociones.

En breves palabras, estos autores identifican la voz intervención con el elemento de fuerza militar o al menos amenaza de su uso. A su vez, la voz injerencia la utilizan para intromisiones en la indepen-

Estados y en muchos casos con graves consecuencias para la población. Ante eso, el derecho se ha ocupado de la situación con la finalidad de garantizar la paz, seguridad, libertad y justicia en el concierto mundial. No se trata pues de un problema meramente académico.

Tales conflictos e intervenciones se explican, en parte, porque el comportamiento de los Estados en el ámbito internacional la mayoría de las veces se ha regido por parámetros políticos y no jurídicos, con el fin de satisfacer intereses de poder y no de actuar conforme al Derecho Internacional². La preocupación de la sociedad internacional al respecto ha llevado tanto al surgimiento y consagración del principio como a nuevas interpretaciones del mismo conforme el contexto mundial cambia y aparecen nuevos desafíos o bien reaparecen viejos problemas.

El principio de no intervención protege tanto a los Estados soberanos y sus gobiernos como a los pueblos y sus culturas, permitiendo a las sociedades mantener las diferencias religiosas, étnicas y de civilización que tanto valoran. Esto significa, desde un punto de vista jurídico, que tiene un estrecho vínculo con los principios de igualdad soberana de los Estados y de autodeterminación de los pueblos.

La injerencia en los asuntos internos de un Estado tradicionalmente se entiende como perjudicial, ya que puede desestabilizar el orden de los países y avivar las luchas étnicas o civiles. En ese sentido, la regla de no injerencia anima a los Estados a resolver sus propios problemas internos y a evitar que se extiendan y conviertan en una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

Sin perjuicio de lo anterior, la no injerencia tiene ciertas excepciones en virtud de las cuales la comunidad internacional podría realizar intervenciones en un Estado que, incluso, impliquen el uso de la fuerza. Así, la amenaza o el quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales justifican una excepción al principio de no injerencia. Hoy en particular, la intervención por razones humanitarias constituye la más importante excepción al principio de no injerencia, que en el marco de Naciones Unidas y desde 2005 se encuentra consagrada en una nueva regla denominada responsabilidad de proteger.

Por tanto, para entender el principio de no intervención en la actualidad, es necesario, en primer lugar, referirse a su concepto normativo, evolución histórica, el contexto en el que surge y por qué se consagra en el orden internacional moderno. Luego, se abren paso nuevas preguntas sobre una premisa general: cómo se relaciona el principio de no intervención con los principios de igualdad

dencia política de un Estado por medios distintos a la fuerza militar. Luego, de acuerdo con OPPENHEIM, injerencia "es un concepto más amplio que intervención". OPPENHEIM (1955), p. 221.

² PASTOR RIDRUEJO (2006), p. 278.

soberana de los Estados, de autodeterminación de los pueblos, de prohibición del uso de la fuerza y con el incipiente principio de intervención por razones humanitarias. De esta manera, lograremos aproximarnos a un concepto de no intervención actualizado a nuestros tiempos.

Así, el presente trabajo pretende resultar útil para el lector como una importante aproximación a la materia descrita, a partir de la exposición, aplicación y análisis de las fuentes normativas, doctrinales y jurisprudenciales internacionales. Tal objeto se enmarca en la usual ausencia de un tratamiento sistemático del principio en estudio en la doctrina nacional, a pesar de la relevancia del mismo.

Primera parte: Concepto y consagración del principio de no intervención

1. El problema del estudio del principio de no intervención

La no intervención es un principio general del orden internacional construido sobre la base del trabajo del juez internacional y de la diplomacia normativa de los Estados. Además, ha tenido históricamente un nivel de abstracción y generalidad, con el objeto de sintetizar la regla jurídica en una fórmula sencilla³.

Ahora bien, la no intervención en cuanto principio general tiene como sustento la convicción jurídica de los Estados de que ciertas reglas tienen tal fuerza que necesariamente obligan a la comunidad internacional en su conjunto⁴. Por consiguiente, la no injerencia es vinculante para todos los Estados, hayan o no ratificados los instrumentos convencionales que la expresan, pues los principios generales son la esencia misma del Derecho Internacional que, manifestados en el Derecho consuetudinario, tienen una vigencia *erga omnes* con independencia de si los Estados hayan concurrido o no a la formación de tal costumbre.

En relación con lo anterior, un tema no pacífico en la doctrina es si el principio de no injerencia es o no una norma de *ius cogens*⁵. Aguilar expresa

³ DUPUY (2002), p. 261, citado por DIEZ DE VELASCO (2007), p. 120.

⁴ DIEZ DE VELASCO (2007), p. 121.

⁵ Es menester recordar que el art. 53 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados conceptualiza a las normas imperativas de Derecho Internacional General como “una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, UN. Doc. A/CONF.39/27 (1969).

Destacamos, a nivel doctrinal, lo expresado por Crawford al definir las normas de *ius cogens* como “aquellas normas sustantivas de comportamiento que prohíben lo que ha llegado a considerarse intolerable porque representa una amenaza para la supervivencia de los Estados y sus pueblos y para los valores humanos más fundamentales”. CRAWFORD (2004), p. 293, citado por AGUILAR CAVALLO (2006), p. 123.

que una de las normas respecto de las cuales no existe acuerdo en torno a su carácter imperativo es el principio de no intervención. “Determinados autores, ya sea directamente, como Puceiro Ripoll o indirectamente como González Campos, han calificado estos principios como normas de *ius cogens* mientras que otros autores como Gutiérrez Espada o Mariño Menéndez no le otorgan tal calidad al considerarlos como principios estructurales del Derecho Internacional no alcanzando la categoría de *ius cogens*”⁶. Dada la discusión, la no injerencia ha de incluirse en un “conjunto de principios y normas cuya calidad de *ius cogens* no está totalmente definida, o bien, que podrían ser consideradas normas de *ius cogens in statu nascendi*”⁷.

Ahora bien, el problema mayor de la no intervención no es la determinación de su carácter normativo sino el establecer con claridad el contenido propio de la cual está dotada. A este punto abocaremos el presente trabajo.

El estudio del principio ha sido un problema continuo del Derecho Internacional, en particular al enfrentarse a su definición. De hecho, “intervención ha sido un concepto que se utiliza con frecuencia, pero rara vez se define en las ciencias sociales”⁸.

La dificultad de la definición del principio se debe, en gran medida, a la amplísima diversidad de actividades a que puede hacer referencia el término intervención, de modo que “el alcance y significado concretos del principio de no intervención pueden ser muy diversos, según se estén manejando criterios de interpretación jurídicos o métodos de interpretación políticos”⁹.

1.1. Clasificaciones de la intervención

Existen por cierto distintos criterios para clasificar una intervención, de los cuales destacamos los siguientes:

i. Material o inmaterial

Si la injerencia implica una actuación física o uso de la fuerza en el territorio del país en el que se interviene es material; si la medida no comporta una acción física ni presencia de ninguna clase en el territorio de tal Estado es inmaterial¹⁰.

⁶ AGUILAR CAVALLO (2006), p. 138.

⁷ AGUILAR CAVALLO (2006), p. 139.

⁸ GELOT y SÖDERBAUM (2012). Traducción libre.

⁹ GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO (1993), p. 90.

¹⁰ PASTOR RIDRUEJO (2006), p. 284.

ii. Legítima o ilegítima y lícita o ilícita

La legitimidad y licitud de una intervención se determina por el cumplimiento de los presupuestos y requisitos que la comunidad internacional exija para llevar a cabo una acción de ese tipo. De este modo, el criterio específico de distinción dependerá de la postura que se tenga sobre el concepto, sentido y alcance del principio de no injerencia. En este marco, una intervención lícita y legítima es una excepción al principio de no injerencia.

El criterio para determinar la licitud de una injerencia ha variado en el tiempo. En el Derecho Internacional clásico la distinción atendía a la existencia o no de un título jurídico suficiente para justificarla, tales como una cláusula de un tratado, la petición formal de un gobierno, un interés legítimo como por ejemplo la protección de sus nacionales y bienes, un interés general de la comunidad internacional¹¹.

Por su parte, en el Derecho Internacional actual existen intervenciones amparadas por este ordenamiento jurídico, pero en casos delimitados: legítima defensa, amenaza o quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales, y por fines de protección humana.

El problema de concebir intervenciones legítimas es que a lo largo de la historia y hasta en la actualidad, la intervención se ha dado en un plano de desigualdad entre Estados, de ahí que la existencia de un derecho de intervención, aun condicionado, para parte importante de la doctrina, tendría siempre como titulares a los fuertes y como sujetos pasivos a los débiles, por lo que debe ser rechazado. Asimismo, el Derecho Internacional no puede orientarse a la legitimación de los atentados a la independencia y a la igualdad soberana de los Estados abriendo la puerta a determinadas formas de intervención¹². Por ello, la comunidad internacional se ocupó de consagrar y regular el principio, prohibiendo la ejecución de actos que atenten contra la soberanía de los Estados.

iii. Soft, hard o forcible intervention

Una *soft intervention*, comprende las simples discusiones, exámenes y recomendaciones. Una *hard intervention* se refiere a la adopción de medidas coercitivas pero que no implican el uso de la fuerza. Una *forcible intervention* es aquella que se realice por medio del uso de la fuerza¹³.

En consecuencia, cabe preguntar qué es posible comprender en la voz injerencia.

¹¹ REMIRO BROTONS (1983), p. 84.

¹² REMIRO BROTONS (1983), p. 85.

¹³ TESÓN (2005), p. 173.

1.2. ¿Qué actos pueden incluirse en la voz intervención?

El listado de actuaciones que es posible incluir en el término intervención es extenso. Ofrecemos el siguiente como uno que pretende reflejar la variedad de formas y la entidad de tales actividades¹⁴:

i. Expresión de opiniones o llamamientos internacionales que versen sobre asuntos internos de otro Estado.

ii. Mediación diplomática, creación de comités y misiones de buenos oficios.

iii. Campañas de difamación, calumnia o propaganda hostil realizada con fines de intervención, fomentar la rebelión o guerra civil de otro Estado o se dedican a ayudar a las actividades ilegales y violentas. Asimismo, la difusión de noticias falsas o deformadas que puedan ser interpretadas como injerencia.

iv. Presiones no coercitivas de tipo político, diplomático, judicial, económico u otro, ejercidas sobre un Estado¹⁵.

v. Concertar con otros Estados acuerdos cuyo fin sea la intervención o injerencia en los asuntos internos o externos de terceros Estados

vi. Incitar, alentar o apoyar a grupos revolucionarios, contrarrevolucionarios o mercenarios, a las actividades de rebelión o secesión dentro de otro Estado, o cualquier acción encaminada a alterar la unidad o a socavar el orden político de otro Estado.

vii. Injerencias no consensuadas¹⁶ en asuntos internos de otro Estado, incluso la prestación de socorro de emergencia a población civil.

viii. Acciones coercitivas directas o la amenaza de ejecutarlas, tanto actividades militares como sanciones políticas y económicas¹⁷.

ix. Realizar actos terroristas como política de Estado contra otros Estados o pueblos.

x. El uso de la fuerza militar, como intervención temporal u ocupación militar, ya sea que se atente contra la soberanía, independencia política, integridad territorial, unidad nacional, estabilidad política, económica y social de otro Estado o, para violar las fronteras, perturbar el orden político, social o económico, derrocar o cambiar el régimen político o el gobierno de otro Estado, provocar tensiones o privar a los pueblos de sus identidad y patrimonio cultural.

¹⁴ Véase: COMISIÓN INTERNACIONAL SOBRE INTERVENCIÓN Y SOBERANÍA DE LOS ESTADOS (2001), párrafo 1.37, p. 9; ONU, A/RES/36/103; ÁLVAREZ TABÍO (2007), p. 19; y KUNIG (2008).

¹⁵ Quedan comprendido, por ejemplo, programas de apoyo ofrecidos por instituciones o Estados bajo condiciones que los beneficiarios se consideran obligados a aceptar, y la presión y coerción política por medio de programas de asistencia económica y empresas transnacionales bajo su jurisdicción y control.

¹⁶ Para un análisis sobre intervenciones consensuadas o por invitación véase Fox (2014).

¹⁷ Incluimos en este nivel los bloqueos, creación y fortalecimiento de alianzas y bases militares, amenazas diplomáticas y militares y el enjuiciamiento criminal a nivel internacional

Esta enumeración, no taxativa por cierto, evidencia claramente el problema al que nos enfrentamos: es posible idear tantas interpretaciones y definiciones del principio como actividades son susceptibles de ser catalogadas como injerencia.

Luego, la comunidad internacional ha debido lidiar con una difícil pregunta: ¿qué actuaciones incluir al consagrar (y definir) el principio de no intervención?

Existen posturas desde aquellas que plantean un principio absoluto, según el cual no se puede intervenir de ninguna forma y en ninguna circunstancia en otro Estado; concurriendo otras que proclamando la no injerencia introducen una serie de excepciones y casos de intervenciones legítimas que en ciertas hipótesis conducen a despojar de eficacia al principio en comento; hasta otras posturas que plantean la existencia de un verdadero deber de injerencia que en ciertos supuestos debe cumplir la comunidad internacional. Para esta última posición, la no intervención, como concepto negativo, sólo implica limitaciones a la intervención¹⁸.

Quienes postulan un principio de no intervención amplio, plantean como uno de los principales argumentos que “la forma en que tiene lugar la intervención no altera su carácter. La intervención producida por el empleo de procedimientos diplomáticos no es por ello menos intervención; es una intervención más o menos directa, más o menos disimulada, más o menos refinada, que muy a menudo es el preludio de la intervención armada”¹⁹. Si el principio se limitara sólo al uso de la fuerza, las acciones anteriormente enumeradas distintas a la acción armada no cabrían dentro del concepto de injerencia.

De ahí que desde una concepción amplia, lo fundamental para calificar una determinada actuación como intervención, y por tanto una infracción al principio, es la finalidad de la misma, de modo que si existe una petición o exigencia directa o indirecta de un Estado para que otro haga o deje de hacer algo en el ámbito propio de su voluntad soberana hay una vulneración a la no injerencia, siendo intrascendente cuál es la medida o acción particular de que se trate²⁰.

No obstante, en esta visión extensiva de la no intervención se debe tener cierto cuidado, pues si aseveramos, por ejemplo, que una mediación diplomática o actuaciones similares son verdaderamente una injerencia, existe el riesgo de comprender dentro de las medidas prohibidas por el principio a toda gestión encaminada a fomentar el diálogo o la reconciliación. Asimismo, si consideramos como intervención las expresiones públicas y ciertas presiones o injerencias no consensuadas, surge el peligro de incluir en el conjunto de acciones prohibidas a iniciativas destinadas a eliminar las causas profundas de

¹⁸ ÁLVAREZ TABÍO (2007), p. 18.

¹⁹ CALVO, citado por ÁLVAREZ TABÍO (2007), p. 19.

²⁰ ÁLVAREZ TABÍO (2007), p. 19.

un potencial conflicto o el respaldo a actividades de promoción de la gobernanza²¹, derechos humanos o el estado de derecho. Por lo demás, todas estas actividades son formas de prevenir la radicalización de un conflicto y evitar el uso la fuerza, garantizando así la paz y la seguridad internacionales y el respeto de los derechos humanos.

Vale precisar que, cualquiera sea la postura sobre el concepto de injerencia a la que se adhiera, hay medidas que en sí mismas difícilmente podrían considerarse como intervención, tales como el término de relaciones diplomáticas y la eventual secuela de un aislamiento diplomático, la revocación de la condición de Estado miembro de alguna organización, la restricción de viajes y bienes de ciertas personas, la entrega o retiro de inversiones, instar a la ratificación de tratados internacionales y, el despliegue de observadores internacionales, entre otras.

Sin embargo, si esas actuaciones fueran el mecanismo para presionar o amenazar a un Estado respecto de asuntos que competan exclusivamente a su soberanía, sería posible reconducir la situación a alguna hipótesis intervencionista reconocida por el Derecho Internacional y sostener que existe una infracción al principio, si así lo admite la posición que se tenga al respecto.

Retomando la discusión sobre las posturas acerca del concepto de la no injerencia, podemos agregar que la posición que logró imperar con mayor fuerza y aceptación, aunque lentamente y hacia fines del siglo XX, fue efectivamente aquella que formula un principio de no intervención en un sentido más amplio. Hoy, es claro que el principio se vulnera tanto por el uso de la fuerza prohibida como por otras presiones de índoles económicas, políticas o sociales, que tiendan a forzar la soberanía de un Estado, es decir, aquel ámbito en que cada Estado puede decidir libremente, en especial en la elección del sistema político, económico, social y cultural, y en la formulación de la política exterior.

En los hechos, durante la Guerra Fría, muchos países no quisieron renunciar al uso de la intervención como instrumento político o de otra especie. “Los dirigentes de ambos bloques ideológicos intervinieron para apoyar a líderes amigos contra las poblaciones locales y también respaldaron movimientos rebeldes y otros tipos de oposición en Estados cuya ideología era contraria a la suya. Nadie estaba preparado para descartar *a priori* la utilización de la fuerza con el fin de rescatar a ciudadanos suyos que se encontraran atrapados y amenazados en otro país”²² de modo que en efecto existieron prácticas intervencionistas, aunque infrecuentemente de carácter humanitario.

²¹ Son elementos de una buena gobernanza el principio de legalidad, un poder judicial competente e independiente, los derechos humanos, la reforma del sector de la seguridad, una sociedad civil vigorosa, una prensa independiente y una cultura política que favorezca la tolerancia, el diálogo y la flexibilidad en oposición a la rigidez y las injusticias de las políticas de identidad. ONU, A/RES/63/677, p. 22.

²² CIISE (2001), párrafo 2.9, pp. 12-13.

Ahora bien, luego de los trágicos sucesos ocurridos en Somalia, Ruanda, Bosnia y Kosovo durante la última década del siglo pasado, la comunidad internacional tuvo la necesidad de precisar casos en que se podía, e incluso, se debía intervenir, sin que ello vulnerara jurídicamente el principio de no injerencia.

En consecuencia, la idea de intervención con fines de protección humanitaria ha tomado cada vez más importancia y se han desarrollado teorías y argumentos jurídicos que la justifican, compatibilizándola con los principios de soberanía y de no injerencia.

Aunque existan diferencias entre tales teorías, todas ellas se construyen sobre tres pilares fundamentales, que dirigirán a la comunidad internacional durante este siglo: garantizar la paz y seguridad internacionales, el respeto a los derechos humanos y el deber de establecer las responsabilidades por los delitos cometidos. Ya hemos sido testigo de ello en el caso de Sudán-Darfur y más recientemente en la intervención en Libia.

2. El principio de no intervención en la Organización de las Naciones Unidas

El primer antecedente del principio de no intervención en un organismo mundial, es la resolución del 1 de octubre de 1936 aprobada por la Asamblea de la Liga de las Naciones, que en su art. 15 párrafo 8 se dispuso: *“Todo Estado tiene el deber de abstenerse de cualquier intervención en la vida política de un Estado extranjero”*.

Posteriormente, se suscribió en 1945 la Carta de la ONU en cuyo art. 2º se enunció una serie de principios, entre los cuales está el de no injerencia. La discusión durante la segunda mitad del siglo XX giró en torno a lo siguiente:

i. Para algunos países, liderados por Estados Unidos, el principio de no intervención estaría consagrado sólo implícitamente en los principios de igualdad soberana de los Estados (art. 2º Nº 1) y de abstención del recurso a la amenaza o al uso de la fuerza contra un Estado (art. 2º Nº 4).

ii. Para otros, en especial Estados de América Latina, África, China²³ y, en su época, la URSS y otros países de su bloque aliado, el principio está expresamente regulado en el art. 2º Nº 7, el cual reza: *“Ninguna disposición de esta*

²³ En relación a China, el principio de no injerencia forma parte de los fundamentos de su política exterior expresada en los denominados Cinco Principios de Coexistencia Pacífica. Tal circunstancia hizo ganar a China en la década de 1950 la reputación de defensor de las naciones emergentes o del Tercer Mundo. Pero hoy en día la no intervención ha traído a China la reputación de patrocinador de Estados paria y además es vista como una excusa del país asiático para resistir y deslegitimar las críticas internacionales sobre su situación interna sobre los derechos humanos. QIAO (2011), pp. 1-2.

*Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados*²⁴.

Cada postura²⁵ se construyó sobre sus propios argumentos jurídicos y fundamentos políticos. Una de las principales diferencias de sostener una u otra, es que conforme a la primera posición sólo sería intervención aquella que implique el uso de la fuerza prohibida por la Carta de Naciones Unidas ejercida por un Estado en contra de otro, mientras que según la segunda postura también constituiría intervención un conjunto de otras actuaciones distintas a la fuerza armada, entre las que destacan las presiones políticas y económicas. Tras el velo de esta discusión se encuentra el tema de fondo al que nos hemos referido *supra*, sobre qué consiste el principio de no intervención.

En definitiva, el debate decantó por la idea de entender que el art. 2º Nº 4 de la Carta se refiere exclusivamente a la amenaza o al uso de la fuerza (militar), mientras que el art. 2º Nº 7 prohíbe tanto las injerencias armadas como las demás formas de intervención.

Sin perjuicio, entender que el art. 2º Nº 7 consagra el principio en comento no pone término a la discusión, sino que sólo sirve como un primer acercamiento. La redacción de dicho numeral deja subsistente buena parte de la discusión: ¿Qué se entiende por intervenir? ¿Qué actuaciones constituyen una intervención prohibida? ¿Qué se entiende por asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados? Atendiendo a estas preguntas, la Asamblea General de las Naciones Unidas y la CIJ han destinado importante trabajo a delimitar el principio de no injerencia²⁶.

2.1. “Asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”

Un elemento central del principio de no injerencia es la noción de asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de cada Estado. Luego, “la

²⁴ ONU, Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

²⁵ Una interpretación distinta sobre el art. 2º Nº 7 afirma que este numeral solo define el ámbito de competencia de la ONU y no establece un principio general del Derecho Internacional. QIAO (2011), p. 5.

²⁶ Respecto al trabajo de la Asamblea General destacan las siguientes resoluciones: (i) ONU, A/RES/375 (IV); (ii) ONU, A/RES/1815 (XVII); (iii) ONU, A/RES/2131 (XX); (iv) ONU, A/RES/2181 (XXI); (v) ONU, A/RES/2625 (XXV) que será analizada más adelante en el cuerpo principal de este artículo; (vi) ONU, A/RES/2734 (XXV); (vii) ONU, A/RES/3314 (1974); (viii) ONU, A/RES/31/91 (1976); (ix) En las resoluciones ONU A/RES/32/153 (1977), A/RES/33/74 (1978) y A/RES/34/101 (1979) se exhorta a los Estados a cumplir con sus deberes de no intervenir, particularmente, en relación a lo establecido en la resolución A/RES/31/91; (x) ONU, A/RES/36/103. Esta resolución constituye un preciso acercamiento al sentido y alcance del principio, toda vez que enumera y analiza los derechos y deberes que abarca el principio de no intervención; (xi) ONU, A/RES/48/57 (1994).

prohibición no está en contra de todas las formas de participación externa en los asuntos internos, sino sólo en aquellos en que el Derecho Internacional le reserva a los Estados para su propia toma de decisión autónoma”²⁷.

Analizaremos esta expresión utilizada en el art. 2º Nº 7 de la Carta de la ONU para intentar precisar su sentido y alcance, en particular, en relación a los derechos humanos.

La jurisdicción interna de los Estados puede ser conceptualizada como aquel dominio reservado de actividades estatales en donde la competencia del Estado no se encontraría vinculada o determinada por el Derecho Internacional. Pero, es un hecho que la frontera entre cuestiones de orden internacional y cuestiones de orden esencialmente internas no ha podido ser establecida rigurosamente en las relaciones internacionales²⁸.

En tal orden de ideas, resalta la definición de jurisdicción interna ofrecida por la Corte Permanente de Justicia Internacional en su opinión consultiva sobre los Decretos de Nacionalidad promulgados en Túnez y Marruecos (7 de febrero de 1923). En este caso la Corte sostuvo que el término jurisdicción doméstica indicaba las materias en las cuales cada Estado es único soberano de sus decisiones y entregada por tanto a su regulación nacional²⁹. Luego, la regla se puede expresar así: una cuestión deja de ser del ámbito de jurisdicción doméstica en el momento en que es reglamentada por el Derecho Internacional³⁰.

Por ende, el dominio reservado de cada Estado variaría “en función de la amplitud de los compromisos internacionales que adquiriera en un momento y tiempo determinados. De ahí que sea prácticamente imposible establecer de una vez por todas cuáles materias en concreto pertenecen al campo ‘exclusivo reservado’ a los Estados”³¹. Materias que ayer estaban claramente entre las de jurisdicción interna, se han convertido o seguramente se convertirán en asuntos regulados por el Derecho Internacional³².

Ahora bien, la jurisdicción interna no está delimitada solo por tratados internacionales sino que por el Derecho Internacional general, incluyendo normas consuetudinarias y de *ius cogens*. En consecuencia, si un Estado no ha firmado ni ratificado ningún tratado sobre derechos humanos y aquél comete

²⁷ FOX (2014).

²⁸ GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO (1993), pp. 86-87.

²⁹ HUDSON (1934), p. 89, citado por GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO (1993), p. 90.

³⁰ GODRICH y HAMBRO (1948), pp. 136-137, citado por GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO (1993), p. 89.

³¹ GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO (1993), p. 91.

³² SALINAS (1989), p. 8.

violaciones graves y sistemáticas a estos derechos, ¿se puede sostener que es asunto de competencia exclusiva de ese país? Ciertamente no.

Por ello, se ha sostenido que interpretar el art. 2º N° 7 como todo aquello que no estuviere reglamentado, sería riesgoso y en definitiva incompatible con los objetos y funciones de la ONU. Por *“asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna”* debería entenderse como aquellos asuntos o materias que no afectan los derechos de terceros Estados o sus intereses vitales³³. Luego, si un asunto es relevante para los intereses de otro país o la comunidad internacional general, no puede ser decidido solo por un Estado y una intervención sobre esa materia no estaría prohibida por el Derecho Internacional³⁴.

Respecto a los derechos humanos, en las Naciones Unidas se ha discutido si el art. 2º N° 7 debería ser aplicable a esta materia. Empero, se debe tener presente que ya en 1945, *“el comité de redacción [de la Carta de la ONU] en San Francisco, refiriéndose a la cláusula de jurisdicción interna del art. 2º N° 7, declaró que si los derechos y las libertades fundamentales son ‘gravemente ultrajados de manera que se creen unas condiciones que comprometan la paz u obstaculicen la aplicación de las disposiciones de la Carta, dejan de ser entonces una preocupación exclusiva de cada Estado’*”³⁵. De este modo, la conclusión a la que ha arribado la comunidad internacional no es del todo novedosa o radical.

En tal sentido, la observancia de un principio de no intervención absoluto desvirtuaría por completo la protección de ciertos derechos individuales proclamados en la Carta de Naciones Unidas y en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, dejando su preservación únicamente a la voluntad de cada Estado. En el sentido opuesto, una protección de los derechos humanos sin límites podría significar el quiebre total de la soberanía, igualdad e independencia de los Estados, convirtiéndose en conceptos simplemente vacíos, desprovistos de toda significación³⁶.

En el marco de este debate una distinción que logró apoyo importante en la doctrina fue entre violación ocasional y violación grave y sistemática de los derechos humanos. Lo primero por regla general quedará dentro del dominio reservado de competencia de cada Estado y por excepción será de jurisdicción universal (como sucede en los sistemas regionales europeo y americano en los que se conoce de denuncias o comunicaciones individuales y asimismo el Estado somete esa materia al control y sanción de órganos internacionales, en

³³ ROSS (1964), pp. 284-299, citado por GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO (1993), pp. 91-92.

³⁴ QIAO (2011), p. 6.

³⁵ ONU, A/RES/65/877, p. 4.

³⁶ SALINAS (1989), pp. 5-6.

la medida que cumplan los requisitos propios de cada organización), mientras que la segunda situación sería de interés internacional³⁷. Esta distinción se ve reforzada en cuanto hoy la responsabilidad de proteger se vincula con la comisión de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos.

La Asamblea General de Naciones Unidas en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005³⁸ declaró inequívocamente que los derechos humanos son de jurisdicción universal: *“Reafirmamos el solemne compromiso de nuestros Estados de cumplir con sus obligaciones de promover el respeto, la observancia y la protección universales de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todos, de conformidad con lo dispuesto en la Carta, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos relacionados con los derechos humanos y el Derecho Internacional. El carácter universal de esos derechos y libertades no puede ponerse en tela de juicio”*³⁹⁻⁴⁰. Complemento del Documento Final es lo afirmado por el Secretario General Ban Ki-Moon quien sostuvo que *“el respeto de los derechos humanos resulta por consiguiente un elemento esencial de la soberanía responsable”*⁴¹.

Lo transcrito pudiera parecer de simple sentido común, pero tal declaración y su objetivo último son el resultado de un periplo que lleva décadas, pues ello se ha debido conciliar con el deber de todo Estado de abstenerse de explotar y deformar las cuestiones de derechos humanos como medio de injerir en los asuntos internos de los Estados, o de ejercer presión o crear desconfianza⁴².

³⁷ GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO (1993), p. 88.

³⁸ La Cumbre Mundial de 2005 consistió en la reunión plenaria de alto nivel correspondiente al 60º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, llevada a cabo en septiembre de 2005 en la cual se acordó adoptar medidas sobre varios desafíos mundiales tales como desarrollo, terrorismo, responsabilidad de proteger, derechos humanos, medio ambiente y consolidación, mantenimiento y establecimiento de la paz, entre otros. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas (2005).

³⁹ Agrega la resolución: *“Reafirmamos que todos los derechos humanos son universales e indivisibles, están relacionados entre sí, son interdependientes y se refuerzan mutuamente, y que deben tratarse de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y con la misma atención. Si bien es necesario tener en cuenta la importancia de las peculiaridades nacionales y regionales y los diversos antecedentes históricos, culturales y religiosos, todos los Estados, independientemente de cuál sea su sistema político, económico y cultural, tienen la obligación de promover y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales”*. ONU, A/RES/60/1, párrafo 120-121, p. 30.

⁴⁰ En ese sentido, el carácter *erga omnes* de los derechos humanos también tiene por fundamento “la proliferación de tratados internacionales sobre derechos humanos [lo que] implica que tales derechos han alcanzado una aceptación universal, por lo que su violación no puede ya ser considerada como un asunto exclusivamente nacional”. ABRISKETA (2000).

⁴¹ ONU, A/RES/63/677, p. 11.

⁴² ONU, A/RES/36/103.

Afirmar que los derechos humanos son de jurisdicción universal y por tanto no exclusivamente de jurisdicción interna, significa para efectos de este trabajo que aquella amplísima e importante materia no está amparada por el principio de no intervención⁴³. Por consiguiente, las actuaciones dentro de un Estado vinculadas con los derechos humanos son de competencia de la comunidad internacional toda, por medio de la ONU y organismos regionales. De este modo, ningún Estado puede esgrimir los principios de soberanía y no injerencia como un obstáculo para que la comunidad internacional pueda intervenir ante una vulneración grave y sistemática de los derechos humanos, cumpliéndose las exigencias del Derecho Internacional.

Así la responsabilidad de proteger y las intervenciones por razones humanitarias han implicado restringir con mayor claridad la noción de “asuntos que son esencialmente de jurisdicción interna de un Estado”. Esta restricción consiste particularmente en excluir de dicha idea a los derechos humanos, de modo que si en un Estado se están cometiendo violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos y ese Estado no quiere o no puede proteger a su población civil, o si es el culpable de tales hechos, la comunidad internacional institucionalizada, una vez que haya agotado todas las medidas pacíficas y previas posibles, debe intervenir en ese Estado, pues la sociedad internacional tiene la responsabilidad de proteger a la población civil y sus derechos humanos.

Cabe precisar que la internacionalización del conflicto, para justificar una intervención, ya no se entiende exclusivamente como la existencia de un problema entre dos o más Estados ni como una cuestión transfronteriza, sino que se ha ampliado su interpretación. De esta forma, puede que hechos ocurridos dentro de un Estado en la medida que atenten gravemente a los derechos humanos de la población civil sean suficientes para sostener que la situación se ha internacionalizado pues, como se ha explicado, los derechos humanos son de jurisdicción universal. Luego, tal vulneración constituye o puede constituir una amenaza a la paz y seguridad internacionales, lo que justifica entonces una actuación en virtud del capítulo VII de la Carta de la ONU y por ende una posible intervención, lo que ha ocurrido, por ejemplo, en el caso de Libia.

Como fundamento de ello se ha afirmado la necesidad de preservar la paz y seguridad en el concierto mundial. En otras palabras, la paz y seguridad internacionales y los derechos humanos están indisolublemente unidos⁴⁴.

⁴³ En este sentido, PASTOR RIDRUEJO (2006), p. 284.

⁴⁴ Una muestra de esta premisa la encontramos en la resolución por medio de la cual se estableció el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en cuyo preámbulo se reconoce que *“la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos, y que el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan mutuamente”*. ONU, A/RES/60/251, p. 2.

Finalmente, no se debe pasar por alto que el concepto de jurisdicción interna también se ha visto restringido desde otras aristas distintas al tema de los derechos humanos.

En ese sentido, encontramos el trabajo de la comunidad internacional vinculado a la organización política y sistemas de gobiernos que se dan los Estados, materia que tradicionalmente era considerada como de competencia doméstica. “La adhesión, cada vez más vinculante, a los principios de la democracia representativa, por los Estados americanos, es actualmente una realidad jurídica consagrada positivamente” en la Carta de la OEA y Carta Democrática Interamericana y en normas de similar naturaleza en el sistema regional europeo⁴⁵.

De igual forma se puede afirmar que “el Derecho Internacional Ambiental y el Derecho Económico Internacional, entre otras ramas especializadas del Derecho Internacional Público, incursionan cada vez con mayor frecuencia en asuntos que hasta hace poco se consideraban propios de la jurisdicción interna de los Estados”⁴⁶ concluyendo la delimitación del sentido y alcance del principio de no injerencia.

2.2. Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas

El estudio del principio de no intervención en el marco de la ONU exige referirse a la resolución 2625 que contiene la Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas⁴⁷, aprobada en 1970. Esta resolución se erige como un pilar fundamental en la consagración, definición y delimitación del principio.

Si bien le han seguido otras resoluciones que han tratado el tema de la no intervención, todas ellas en buena parte han reafirmado el sustento de la resolución 2625, aunque adecuándolo a los cambios del contexto internacional cada vez más diferente del de 1970, pero cuya génesis formal se encuentra precisamente en la declaración en estudio⁴⁸.

Del mismo modo, el ex Secretario General de Naciones Unidas Kofi Annan vinculó el concepto de paz y seguridad con el de derechos humanos expresando que se debe reafirmar “*el derecho del Consejo de Seguridad a utilizar la fuerza militar, incluso de forma preventiva, para preservar la paz y la seguridad internacionales, especialmente en casos de genocidio, depuración étnica y otros crímenes de lesa humanidad*”. ONU, A/RES/59/2005, párrafo 6, letra h, p. 64.

⁴⁵ GARFE JARUFE (1997), p. 460.

⁴⁶ GARFE JARUFE (1997), p. 460.

⁴⁷ ONU, A/RES/2625 (XXV).

⁴⁸ DIEZ DE VELASCO (2007), p. 77.

En el apartado tercero de la normativa en análisis se declara que los principios de la Carta de Naciones Unidas incorporados en esta resolución, entre ellos el de no intervención, *“constituyen principios básicos de Derecho Internacional”*. En relación al contenido de la declaración destacamos lo siguiente.

Primero, en el preámbulo de la resolución 2625, sobresale la mención de la Asamblea General acerca de su convencimiento de que *“el estricto cumplimiento por los Estados de la obligación de no intervenir en los asuntos de cualquier otro Estado es condición esencial para asegurar la convivencia pacífica entre las naciones, ya que la práctica de cualquier forma de intervención, además de violar el espíritu y la letra de la Carta, entraña la creación de situaciones que amenazan la paz y la seguridad internacionales”*.

La Asamblea General recuerda en la resolución *“el deber de los Estados de abstenerse, en sus relaciones internacionales, de ejercer coerción militar, política, económica o de cualquier otra índole contra la independencia política o la integridad territorial de cualquier Estado”*, en cuanto vulnerarían los principios de igualdad soberana de los Estados y de libre determinación de los pueblos. Esto se puede expresar también en que *“todo Estado tiene el derecho inalienable a elegir sus sistemas político, económico, social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado”*.

Segundo, en la parte resolutive la Asamblea General proclama que *“ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. Por tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualesquiera otras formas de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, son violaciones del Derecho Internacional”*.

En esa misma dirección, la Asamblea General sostiene que *“ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos”*. Los Estados deberán también *“abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado, y de intervenir en las luchas interiores (guerras civiles) de otro Estado”*.

De lo anterior, una forma de ilustrar la importancia del principio objeto de nuestro estudio es resaltar el vínculo que existe entre la no intervención y la paz y seguridad internacionales en cuanto principal propósito de las Naciones Unidas. En este sentido, la interpretación que se haga de la no injerencia debe realizarse siempre a la luz de la mantención de la paz y seguridad en la sociedad mundial. Entonces, ¿qué posición sobre el concepto de intervención es más útil para alcanzar dicho objetivo? ¿La que solo comprende la fuerza armada o aquella que incluye también otras actuaciones?

En nuestra opinión, la Asamblea General hizo bien al zanjar la discusión en el marco de Naciones Unidas, adhiriendo a un concepto amplio de intervención. Además, regula de forma detallada, y como nunca se había hecho antes, una serie de actuaciones que podrían dar lugar a una vulneración del principio, dotándolo de contenido.

En síntesis, la resolución 2625 establece que la no injerencia en asuntos internos y externos comprende cuatro prohibiciones, a saber: (i) del uso de la fuerza armada; (ii) de cualquier injerencia o amenaza; (iii) de coacciones distintas del uso de la fuerza armada; (iv) del uso de la fuerza para privar a los pueblos de su identidad nacional. Es esta concepción la que permitirá un efectivo resguardo del principio de igualdad soberana y de aquellos que derivan de éste, en cuanto cualquier forma de intervención –salvo aquellas excepciones contempladas por el Derecho Internacional– configura una infracción a la Carta de la ONU y el Derecho Internacional, tanto a su texto expreso como su espíritu, constituyendo en definitiva una amenaza para la paz y seguridad internacionales.

3. El principio de no intervención en el sistema interamericano

El principio se ha construido en un largo proceso⁴⁹, en el cual sobresale el aporte de los Estados del continente americano.

James Monroe, Presidente de los Estados Unidos en el año 1823, dirigió un mensaje al Congreso de su país en el que declaró la oposición a cualquier intento de intervención de las potencias europeas en América, con el objeto de extender al nuevo continente el intervencionismo legitimista de la Santa Alianza⁵⁰, la cual apoyaba las pretensiones reivindicativas de España en el continente americano⁵¹, de modo que la reciente independencia de las excolonias españolas corrían un cierto peligro que, de concretarse, podía significar para Estados Unidos un riesgo para su propia independencia.

Ante ello, se efectuó el mensaje o declaración Monroe cuya premisa expresada en simples términos fue América para los americanos y Europa para los europeos⁵². Sin embargo, sobre la base de los hechos la lectura que hacen

⁴⁹ Para un resumen conciso de la historia normativa del binomio intervención-no intervención véase KUNIG (2008).

⁵⁰ REMIRO BROTONS (1983), p. 85.

⁵¹ GAMBOA SERAZZI y FERNÁNDEZ UNDURRAGA (2008), p. 152.

⁵² Esta doctrina se puede desglosar en los siguientes postulados: América no puede ser objeto de colonizaciones futuras; si un país europeo interviene en América, generará un conflicto con Estados Unidos; Estados Unidos no intervendrá en conflictos europeos; y, Estados Unidos no intervendrá en las colonias americanas que aún existan.

autores respecto a la declaración entiende que para los Estados Unidos, América no era tampoco para los americanos, sino que sólo para los norteamericanos⁵³⁻⁵⁴.

En efecto, desde la declaración Monroe en adelante hubo una serie de intervenciones de parte tanto de Estados Unidos como de algunos Estados europeos en los países de Latinoamérica, por lo cual éstos reaccionaron en el ámbito diplomático y jurídico trabajando para lograr un reconocimiento del principio de no intervención. En ese sentido, “los esfuerzos de los estadistas más relevantes de América Latina se concentraron en demostrar que no puede admitirse, lógica ni jurídicamente, la existencia del derecho de intervención, porque no puede haber un derecho frente a otro superior: el derecho a la soberanía es incompatible con el derecho de violarla”⁵⁵.

Como resultado de ese trabajo se logró por vez primera el reconocimiento de la no intervención en la VII Conferencia Internacional Americana celebrada durante 1933 en Montevideo, en la que se adoptó la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados estableciéndose, cuyo art. 8º reza que “*ningún Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos internos o externos de otro Estado*”⁵⁶.

De ahí en adelante el principio fue reiterado una y otra vez, como en 1936, año en el cual se aprobó el Protocolo Adicional, conocido como el Protocolo de No Intervención, acordado en el marco de la Conferencia de Consolidación de la Paz, de Buenos Aires, en cuyo art. 1º los Estados de América “*declaran inadmisibles la intervención de cualquiera de ellos, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en asuntos internos o externos de cualquiera de los otros Estados Partes*”⁵⁷.

En 1938 durante la Conferencia Panamericana de Lima, se aprobó la Declaración de los Principios Americanos, siendo el primero de ellos el siguiente: “*Es inadmisibles la intervención de un Estado en los asuntos internos o externos de cualquier otro*”. Más tarde, en la Conferencia de Chapultepec para estudiar los problemas de la Guerra y de la Paz, en 1945, la Declaración de México indica en su numeral 3 que: “*Cada Estado es libre y soberano y ninguno podrá intervenir en los asuntos internos o externos de otro*”. Luego, en los considerandos del Tratado de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro, de 1947, se expresa que “*las*

⁵³ REMIRO BROTONS (1983), p. 85.

⁵⁴ Para un listado de hechos del siglo XIX que ejemplifican esta visión véase GAMBOA SERAZZI y FERNÁNDEZ UNDURRAGA (2008), p. 154. Por otro lado, durante el siglo XX Estados Unidos realizó una serie de actuaciones en América Latina que vulneraron el principio de no intervención, como ocurrió en el contexto de la Guerra Fría.

⁵⁵ ÁLVAREZ TABÍO (2007), p. 18.

⁵⁶ VII Conferencia Internacional Americana de 1933, Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados.

⁵⁷ Conferencia de Consolidación de la Paz de 1936, protocolo adicional relativo a la no intervención.

*Altas Partes Contratantes renuevan su adhesión a los principios de solidaridad y cooperación interamericanas y, especialmente, a los principios enunciados en el Acta de Chapultepec*⁵⁸.

Así, hasta que en 1948 se consagró definitivamente el principio en la Carta de la OEA. Su art. 19 establece que: *“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. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen*”⁵⁹. En la misma dirección, el art. 20 de la Carta dispone: *“Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza*”⁶⁰.

Una manifestación del principio la encontramos en el art. 3º letra e de la Carta, en el cual se reafirma el deber de no intervención: *“Los Estados americanos reafirman los siguientes principios: e) Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales*”⁶¹.

A pesar de la consagración expresa del principio de no injerencia en la normativa interamericana, en diversas ocasiones algunos Estados han intervenido abiertamente en asuntos internos de otros Estados americanos, violando por tanto disposiciones expresas de la Carta de la OEA. Por su parte, algunos países amparándose en el principio de no intervención han establecido regímenes contrarios al principio democrático de las naciones americanas⁶². Misma conclusión es predicable del sistema de la ONU.

La pregunta que surge entonces es: ¿por qué ante una norma expresa, de todas formas se han realizado intervenciones? Las causas son diversas y principalmente políticas; pero desde un punto de vista estrictamente jurídico, sostenemos que se debe tanto (i) a una consagración incompleta y desactualizada del principio, la cual con el paso del tiempo requiere de una adecuación para enfrentar y solucionar los nuevos desafíos del sistema interamericano (y también mundial),

⁵⁸ BERNSTEIN C. (1974), pp. 18-19.

⁵⁹ OEA, Carta de la Organización de los Estados Americanos.

⁶⁰ OEA, Carta de la Organización de los Estados Americanos.

⁶¹ OEA, Carta de la Organización de los Estados Americanos.

⁶² GAMBOA SERAZZI y FERNÁNDEZ UNDURRAGA (2008), p. 150.

de modo que el sentido y alcance del principio sea claro y suficiente, como (ii) a interpretaciones, algunas forzadas, de los textos internacionales efectuadas por uno u otro Estado en razón de intereses políticos –argumento que queda en mayor evidencia durante el período de la Guerra Fría–.

4. El principio de no intervención en la Corte Internacional de Justicia

El rol de la CIJ ha sido importante al momento de interpretar y aplicar el principio de no intervención, particularmente, en los casos Canal de Corfú de 1949 y Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua de 1986. También destacamos el fallo relativo a las actividades armadas en el territorio del Congo en 2005, como una decisión reciente de la CIJ vinculada con el principio. Nos referiremos a continuación a estos casos.

4.1. Caso del Canal de Corfú

Esta contienda entre Reino Unido y Albania se originó por incidentes ocurridos el 22 de octubre de 1946 en el Estrecho de Corfú. Dos destructores británicos chocaron con minas en aguas albanesas sufriendo daños, incluida una cuantiosa pérdida de vidas humanas⁶³.

Una de las cuestiones ventiladas en el juicio fue si el Reino Unido había vulnerado la soberanía de Albania al remover las minas días después de la tragedia contra la voluntad del gobierno de este Estado.

Gran Bretaña argumentó ante la Corte que una operación de limpieza de minas llevada a cabo por sus unidades navales en aguas territoriales albanesas no era contraria al art. 2º Nº 4 de la Carta de Naciones Unidas, toda vez que esa acción no amenazaría la integridad territorial ni la independencia política de Albania. Esto da cuenta de la interpretación estricta de dicha disposición por parte del Reino Unido.

Ante ello, la Corte resolvió lo siguiente: Lo manifestado por el Reino Unido sería “una aplicación particular y novedosa de la teoría de la intervención, en la que el Estado interviniente actuaría para facilitar la tarea de la jurisdicción internacional, o bien de un procedimiento de autoprotección o *self-help*. La Corte no puede admitir esas tesis. El pretendido derecho a intervención sólo puede considerarse como una manifestación de una política de fuerza, que no puede aceptarse en derecho internacional”⁶⁴. Igualmente, rechaza una hipótesis de *self-help*, por ser contraria al respeto de la soberanía nacional.

⁶³ CIJ, Fallo del Caso Canal de Corfú, p. 7.

⁶⁴ CIJ, Fallo del Caso Canal de Corfú, p. 9.

Como ha dicho la Corte, el pretendido derecho de intervención no puede encontrar sustento en el Derecho Internacional, cualesquiera que sean las deficiencias actuales de la organización internacional. “La intervención es, quizás, menos admisible todavía en la forma en que se presenta en este caso porque, reservadas por la naturaleza de las cosas a los Estados más poderosos, ella podría conducir fácilmente a falsear hasta la misma administración de justicia internacional”⁶⁵.

4.2. Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua

El presente caso, emblemático por cuanto la Corte reconoció el principio de no intervención como un principio consuetudinario de aplicación universal, trata de los hechos ocurridos entre los años 1983 y 1984, durante los cuales Estados Unidos promovió y ejecutó una serie de actuaciones en territorio del Estado de Nicaragua, considerados por este último como actos de intervención y de uso de la fuerza prohibidos por el Derecho Internacional.

La Corte sentenció que Estados Unidos debía poner término a sus actuaciones ilícitas y pagar a Nicaragua una considerable indemnización por todos los perjuicios causados consecuencia de las infracciones al Derecho Internacional consuetudinario y a los tratados internacionales, aplicables al litigio, cometidos por el país norteamericano.

Una de las normas internacionales vulnerada por Estados Unidos, según el criterio de la Corte, fue la de no injerencia. En cierta medida, no fue fácil arribar a esta conclusión, pues la Corte se enfrentó al desafío de fundamentar la aplicación universal de ciertos principios consuetudinarios, entre ellos el de no intervención, dado que Estados Unidos había ratificado con reserva una serie de tratados multilaterales, lo cual el Tribunal respetó y le impidió a su vez fundar su sentencia en disposiciones expresas.

La Corte razonó sobre la base de dos argumentos para aplicar la no injerencia. Uno, la existencia de numerosas expresiones del principio de no intervención en el Derecho Internacional consuetudinario u *opinio iuris*⁶⁶ y, el otro, que ante una norma convencional y una norma consuetudinaria que tengan exactamente

⁶⁵ CIJ, Fallo del Caso Canal de Corfú, p. 32.

⁶⁶ Según Pastor Ridruejo, la Corte no consideró necesario que, “para que una regla sea establecida consuetudinariamente, la práctica correspondiente deba ser rigurosamente conforme a esa regla. Le parece suficiente, para deducir la existencia de reglas consuetudinarias, que los Estados ajusten a ellas su conducta de una manera general y que ellos mismos traten los comportamientos no conformes a la regla en cuestión como violaciones de ésta y no como manifestaciones del reconocimiento de una nueva regla”, es decir, “el Tribunal no requiere una práctica rigurosa y absolutamente uniforme sino tan sólo una práctica general”. PASTOR RIDRUEJO (2006), p. 70.

el mismo contenido, pertinentes ambas en la controversia, si la primera fuese excluida del caso por alguna circunstancia, por ejemplo una reserva al tratado, ello no implica que la segunda deviene en inaplicable.

Respecto a las alegaciones sobre la infracción a la no intervención, la Corte sostuvo que el principio de no injerencia versa sobre el derecho de todo Estado soberano a resolver sus asuntos sin intervención extranjera, prohibiéndose pues las injerencias, directas o indirectas, de un Estado en asuntos internos o externos de otro país.

A su vez, señala que “el elemento de la coacción es el que define y constituye la verdadera esencia de la intervención prohibida y ella es particularmente evidente en el caso de una intervención que utiliza la fuerza, bien bajo la forma directa de una acción militar, bien bajo la forma indirecta de apoyo a actividades armadas subversivas o terroristas en el interior de otro Estado”. En tal sentido, la Corte no limita el principio, por cuanto no se entiende que intervención sea sinónimo de uso de la fuerza. Lo que sostiene la Corte por tanto, es que el uso de fuerza sería la concreción más grave de la violación de la no injerencia, con lo que se deja a salvo el planteamiento de que el principio abarca también otras formas de intervención distintas a la acción militar.

Para el caso concreto, lo anterior implica que cada Estado es libre de elegir su sistema político, económico, social y cultural y formular su política exterior. Por ende, ningún Estado tiene derecho a intervenir contra otro sobre la base de que este último haya optado por una ideología o sistema político determinados⁶⁷.

Por consiguiente, la Corte sentencia que “los Estados Unidos de América, al entrenar, armar, equipar, financiar y abastecer a las fuerzas ‘contras’ o al estimular, apoyar y ayudar por otros medios las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua han actuado, en perjuicio de la República de Nicaragua, infringiendo la obligación que les incumbe con arreglo al Derecho Internacional consuetudinario de no intervenir en los asuntos de otros Estados”⁶⁸. Finalmente, cabe indicar que en opinión de la Corte la intervención prohibida consta de dos componentes: debe versar, en cuanto al fondo, sobre cuestiones en que el Estado tiene libertad soberana de decisión según el Derecho Internacional y, debe comportar, en cuanto a la forma, un elemento de coerción, lo que no es sinónimo de ejercicio efectivo del uso de la fuerza⁶⁹.

⁶⁷ CIJ, Fallo del Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua, pp. 217-218.

⁶⁸ CIJ, Fallo del Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua, p. 210, N° 3.

⁶⁹ PASTOR RIDRUEJO (2006), p. 283.

4.3. Caso relativo a las actividades armadas en el territorio del Congo

Después de la llegada al poder en mayo de 1997 del Presidente Laurent-Désiré Kabila en la República Democrática del Congo, se otorgaron a Uganda y Ruanda sustanciales beneficios en las esferas militar y económica de aquel país. Según la República Democrática del Congo, el Presidente Kabila procuró posteriormente reducir la influencia de los dos países, motivo por el cual se produjo una invasión al territorio congoleño por fuerzas ugandesas en agosto de 1998. La República Democrática del Congo alegó que esta invasión pasó a ser luego una ocupación de parte de su territorio, motivos por los cuales demandó a Uganda ante la CIJ⁷⁰.

La respuesta de Uganda fue afirmar “que, al asumir el poder, el Presidente Kabila invitó a Uganda a desplegar sus tropas en el Congo oriental porque el ejército congoleño no tenía los recursos necesarios para controlar las provincias orientales remotas, y a fin de “eliminar” a los insurgentes antiugandeses que operaban en dicha zona. Luego, entre mayo y julio de 1998, el Presidente Kabila rompió sus alianzas con Ruanda y Uganda y estableció nuevas alianzas con el Chad, el Sudán y diversos grupos insurgentes antiugandeses. Uganda sostuvo que para agosto-septiembre de 1998, mientras que la República Democrática del Congo y el Sudán se preparaban para atacar a las fuerzas ugandesas en el Congo oriental, su situación de seguridad se había vuelto insostenible [y ante] esa “grave amenaza, y en ejercicio legítimo de su derecho soberano de legítima defensa”, el 11 de septiembre de 1998 adoptó la decisión de aumentar sus fuerzas en el Congo oriental y obtener el control de aeropuertos y puertos fluviales estratégicos en el Congo septentrional y oriental”⁷¹.

En particular, la República Democrática del Congo alegó, entre otras cuestiones, una infracción al principio de no intervención en los asuntos comprendidos en la jurisdicción interna de los Estados, por cuanto Uganda no se abstuvo de prestar asistencia a las partes en una guerra civil que se estaba llevando a cabo en el territorio de otro Estado⁷².

Asimismo, porque el hecho que Uganda realizara una explotación ilegal de los recursos naturales congoleños, saqueara sus bienes y riqueza, omitiera medidas para prevenir tales situaciones y/u omitiera el castigo de personas bajo su jurisdicción o control que habían realizado los mencionados actos, violó el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados, desde la perspectiva de los asuntos económicos⁷³.

⁷⁰ CIJ, Fallo del Caso relativo a las actividades armadas en el territorio del Congo, p. 156.

⁷¹ CIJ, Fallo del Caso relativo a las actividades armadas en el territorio del Congo, p. 156.

⁷² CIJ, Fallo del Caso relativo a las actividades armadas en el territorio del Congo, p. 154.

⁷³ CIJ, Fallo del Caso relativo a las actividades armadas en el territorio del Congo, pp. 154-155.

El año 2005 la CIJ falló sobre el fondo de la causa, sosteniendo en su decisión que Uganda, al llevar a cabo acciones militares contra el Congo en el territorio de este último, ocupando la zona de Ituri y prestando un activo apoyo a las fuerzas irregulares que han operado en territorio del país afectado, había violado el principio de prohibición de uso de la fuerza y el principio de la no intervención (párrafos 148 a 165 y 237 a 250 del fallo). La Corte decidió además que Uganda había violado sus obligaciones en materia de derechos humanos y el Derecho Internacional humanitario⁷⁴.

En vista de estas conclusiones, la Corte determinó que Uganda tenía la obligación de reparar los daños causados. La determinación de la naturaleza, forma y cuantía de la reparación quedó entregada al acuerdo de las partes y, en subsidio, a la propia CIJ en una etapa ulterior del procedimiento⁷⁵.

Segunda parte: Relación del principio de no intervención con otros principios generales del Derecho Internacional

El estudio del sentido y alcance de la prohibición de intervenir en los asuntos de otro Estado implica también analizar cuál es la relación entre la regla de no injerencia con otros principios del Derecho Internacional. Así, ¿la prohibición de intervenir es de carácter absoluto? ¿Hay excepciones o límites al principio de no intervención? ¿Es posible concebir una intervención amparada por el Derecho Internacional?

Al respecto se debe recordar la resolución 36/103 que además de confirmar la prohibición de no intervenir en asuntos de jurisdicción interna, dota de sentido y alcance al principio al enumerar y analizar los derechos y deberes que abarca la no injerencia, vinculándola con el derecho soberano e inalienable de todo Estado de determinar libremente su propio sistema político, económico, cultural y social, de establecer relaciones internacionales, el deber de los Estados de abstenerse de recurrir en sus relaciones internacionales a la amenaza o al uso de la fuerza, en ninguna forma directa o indirecta, el derecho y el deber de los Estados de observar, promover y defender todos los derechos humanos y las libertades fundamentales dentro de sus propios territorios nacionales y de trabajar en pro de la eliminación de violaciones masivas y manifiestas de los derechos de las naciones y los pueblos, entre otros⁷⁶.

Luego, ¿la internacionalización de los derechos humanos, la evolución de la noción de “amenazas a la paz” y la responsabilidad de proteger han promo-

⁷⁴ ONU, A/RES/61/4, suplemento N° 4, p. 3.

⁷⁵ ONU, A/RES/61/4, suplemento N° 4, p. 3.

⁷⁶ ONU, A/RES/36/103.

vido la erosión del principio de no intervención?⁷⁷ Para dar respuesta a tales interrogantes y por ende para comprender cabalmente el sentido y alcance del principio de la no intervención en el Derecho Internacional actual, es necesario vincularlo con los principios de igualdad soberana de los Estados, de autodeterminación de los pueblos, de prohibición del uso de la fuerza y el incipiente principio emanado de la responsabilidad de proteger.

1. Relación con el principio de igualdad soberana de los Estados

El principio de soberanía de los Estados es el pilar fundamental del Derecho Internacional. Nadie niega su vigencia e importancia, pero sí encontramos interpretaciones que con matices distintos llevan a conclusiones tan diversas como justificar ciertas intervenciones o bien sustentar un principio de no injerencia irrestricto.

Siguiendo una de las interpretaciones del principio de soberanía, que denominaremos tradicional, señalamos que en el plano exclusivamente jurídico la soberanía expresa en el Derecho Internacional el conjunto de competencias y derechos de que es titular cada Estado independiente en sus relaciones con otros Estados. Así, la soberanía y el Derecho Internacional en general operan sobre la base de la coordinación de los Estados, lo que implica el reconocimiento y respeto recíproco de la independencia e igualdad entre ellos⁷⁸.

La idea de independencia, a su vez, significa tanto la negación de toda autoridad política superior a la del Estado, como la exclusión de la competencia de cualquier otro Estado⁷⁹. Gran parte de la doctrina está de acuerdo en que la independencia se confunde con el concepto de soberanía. Por ello, algunos para ser más precisos, distinguen entre soberanía o independencia exterior para referirse a la libertad o independencia de los sujetos internacionales para actuar en el plano internacional; y soberanía o independencia interior o autonomía que implica la facultad de los Estados para procurarse una organización política por sí mismos, sin intervención extranjera alguna⁸⁰.

Por su parte, la noción de igualdad de los Estados ha topado claramente con la realidad de la comunidad internacional, evidenciando la imposibilidad de una igualdad efectiva. “De esta consecuencia práctica se deriva que la igualdad jurídica de los Estados está consagrada por los textos internacionales, en la mayoría de los casos como regla general, admitiendo, no obstante, varias

⁷⁷ En este sentido, QIAO (2011), p. 8.

⁷⁸ CARRILLO SALCEDO, J.A. (1976), p. 83, citado por DIEZ DE VELASCO (2007), p. 264.

⁷⁹ CARRILLO SALCEDO, J.A. (1969), p. 68, citado por ABELLÁN HONRUBIA (2005), p. 8.

⁸⁰ GAMBOA SERAZZI y FERNÁNDEZ UNDURRAGA (2008), pp. 143-144.

excepciones a dicha regla. Tal es el caso de las grandes potencias dentro del sistema de la Organización de Naciones Unidas⁸¹. De esta manera, la vigencia de un principio de igualdad soberana de los Estados no excluye que el Derecho Internacional contemple ciertas desigualdades de hecho que puedan dar lugar a diferencias en cuanto al contenido de los derechos y obligaciones de los distintos Estados en función de sus respectivas situaciones⁸².

Por consiguiente, la igualdad soberana no implica una igualdad absoluta en los derechos y deberes de los Estados al modo que el tenor literal de la resolución 2625 (XXV) pudiera sugerir⁸³, sino significa la existencia de un conjunto mínimo e invulnerable de derechos y deberes común a todos los Estados.

Para la resolución 2625 (XXV), son elementos constitutivos de la igualdad soberana y por tanto de derechos y deberes resguardados, los siguientes: la igualdad jurídica de los Estados; el goce de cada Estado de los derechos inherentes a la plena soberanía; el deber de cada Estado de respetar la personalidad de los demás Estados; la inviolabilidad de la integridad territorial y la independencia política; el derecho de cada Estado a elegir y llevar adelante libremente sus sistemas político, social, económico y cultural; y el deber de cada Estado de cumplir plenamente y de buena fe sus obligaciones internacionales y de vivir en paz con los demás Estados.

Consecuentemente, la soberanía no puede ser ilimitada; ésta tiene como barrera la soberanía de los otros Estados y el Derecho Internacional, de modo que existen actos que un Estado soberano no debe realizar –por ejemplo, atentar contra la integridad política o la soberanía territorial de otro Estado– y asuntos en los cuales no debe inmiscuirse⁸⁴.

Asimismo, como la soberanía está radicada en el pueblo y éste es el soberano, la conclusión inmediata y lógica de ello es que el pueblo puede establecer el régimen de gobierno que mejor convenga a sus intereses. Luego, si es el pueblo el que puede crear el sistema social que considere mejor, nadie puede intervenir en sus decisiones; ahí nace el principio de no intervención⁸⁵. De lo contrario, si un Estado pudiese intervenir en las decisiones de otro, significa que este último no es totalmente soberano. “Decir que un Estado no es total-

⁸¹ GAMBOA SERAZZI y FERNÁNDEZ UNDURRAGA (2008), p. 145.

⁸² DIEZ DE VELASCO (2007), p. 265.

⁸³ La resolución N° 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas dispone que *“todos los Estados gozan de la igualdad soberana, tienen iguales derecho e iguales deberes y son por igual miembros de la comunidad internacional, pese a las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole”*. ONU, A/RES/2625 (XXV).

⁸⁴ CARPIZO (2004), p. 132.

⁸⁵ LOMBARDO (2006), p. 87.

mente soberano es decir que no es soberano [...] y un Estado no soberano no es un Estado”⁸⁶.

Por tanto, siendo uno de los principales fines del principio de soberanía el establecer ámbitos de competencias exclusivas de cada Estado, la igualdad soberana se erige a su vez como el fundamento de no intervenir en los asuntos internos de los demás Estados⁸⁷.

Ahora bien, existe otra interpretación del principio de soberanía que lleva a realizar ajustes a lo dicho *supra*. Esta interpretación, que denominaremos contemporánea o actual, implica una adaptación de la soberanía y la no injerencia a los nuevos tiempos.

La interpretación contemporánea, desarrollada a lo largo del siglo XX y con mayor fuerza hacia el término de éste y en adelante, sostiene que es el propio principio de igualdad soberana la justificación de las intervenciones con fines de protección humanitaria. El cambio de una concepción a otra es evidente. Con todo, no es una postura uniforme en la doctrina pero sí, a nuestro entender, mayoritaria⁸⁸.

En 1992 el Secretario General Boutros Ghali afirmó que *“el respeto de la soberanía e integridad [de los Estados] es crítico en todo progreso internacional común. No obstante, ha pasado ya el momento de la soberanía absoluta y exclusiva; su teoría nunca tuvo asidero en la realidad. Hoy deben comprenderlo así los gobernantes de los Estados y contrapesar las necesidades de una nueva gestión interna con las exigencias de un mundo cada vez más interdependiente [...], sin perjuicio de que] la piedra angular de esta labor [mantención de la paz y seguridad internacionales, respeto a la seguridad humana y derechos humanos] es y debe seguir siendo el Estado”*⁸⁹.

A partir de tales bases, para la visión actual la soberanía estatal no puede consistir “en que un Estado tenga poder ilimitado para hacer con su propio pueblo lo que quiera. Se reconoce que la soberanía implica una doble responsabilidad: el deber externo de respetar la soberanía de otros Estados y el deber

⁸⁶ DUVERGER (1984).

⁸⁷ En este sentido: CARRILLO SALCEDO, J.A. (1969), p. 80, citado por ABELLÁN HONRUBIA (2005), p. 8; PASTOR RIDRUEJO (2006), p. 278.

⁸⁸ A modo ejemplar de la otra postura, Añaños sostiene que al concluir que la soberanía es la justificación de ciertas intervenciones se “afecta sustantivamente el núcleo esencial de la soberanía, al punto de reducirla a obligación y convertirla en otra cosa distinta de lo que es, esto es, servidora del individuo, desnaturalizando este concepto fundamento [...] hasta el punto de derogarlo sigilosamente”. Ante ello, la autora afirma que esta noción de soberanía no habría sido incluida en el Documento Final de 2005, “por lo que este silencio debe interpretarse como una respuesta negativa al cambio”. AÑAÑOS MEZA (2010), p. 222.

⁸⁹ ONU, A/47/277, párrafo 17.

interno de respetar la dignidad y los derechos básicos de toda la población del Estado”⁹⁰. Es decir, de la soberanía emanan tanto derechos como obligaciones o responsabilidades.

El informe Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, de Naciones Unidas, del año 2004, es contundente al afirmar que *“al suscribir la Carta de las Naciones Unidas, los Estados no sólo se benefician de los privilegios de la soberanía, sino también asumen sus responsabilidades. Cualesquiera hayan sido las percepciones prevalecientes cuando el concepto de la soberanía estatal surgió tras la Paz de Westfalia, hoy día dicho concepto conlleva claramente la obligación de los Estados de proteger el bienestar de su población y de cumplir sus obligaciones con la comunidad internacional en general”*⁹¹.

Esta interpretación contemporánea pretende adecuar el principio de soberanía a los tiempos actuales. Así lo ha expresado también el Secretario General Ban Ki-Moon⁹².

El resguardo de los derechos humanos y su exclusión de la jurisdicción interna, “lejos de entrar en conflicto con el principio de la soberanía de los Estados o de venir en su detrimento, lo robustece, al proyectarlo sobre sus propias bases: lo protege y evita que sea desnaturalizado en su esencia, desde que preserva los derechos del pueblo, lo cual entendido que en éste radica la soberanía, viene a significar que dicha protección resguarda al soberano en la libre expresión de su voluntad”⁹³.

De esta manera, la interpretación contemporánea tiene diferencias y semejanzas con la tradicional. En términos amplios, concuerdan en que la soberanía establece ámbitos de competencias exclusivas de cada Estado –esto abarca la noción de independencia–, es decir, asuntos que quedan resguardados por el principio de no intervención, pero difieren en el contenido de ese exclusivo ámbito.

En relación a esto último, ya hemos tenido oportunidad de decir que los derechos humanos no forman parte de tal competencia exclusiva y excluyente, amparada por una soberanía interna ilimitada y la no injerencia, sino que son de competencia universal, donde el primer llamado a velar por el respeto de los derechos humanos de la población es su propio Estado, pero en el caso

⁹⁰ CIISE (2001), párrafo 1.35, p. 9.

⁹¹ ONU, A/RES/59/565, párrafo 29, p. 23.

⁹² Ban afirmó que *“La soberanía responsable se basa en una política de inclusión, no de exclusión. Ello implica crear instituciones, capacidad y prácticas para hacer frente de manera constructiva a las tensiones que tan a menudo afloran como consecuencia de un crecimiento desigual o de circunstancias que cambian con rapidez y parecen beneficiar a unos grupos más que a otros”*. ONU, A/RES/63/677, p. 11.

⁹³ SALINAS (1989), p. 14.

de que no cumpla o no quiera cumplir con tal deber, si en ese país se están cometiendo violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos –y si se verifican además otros requisitos–, la comunidad internacional debe intervenir.

Hoy, la soberanía no es tanto control y poder, sino más responsabilidad y protección. Por tanto, actualmente en el caso en que un Estado no cumpla con el deber de proteger a su población y sus derechos humanos y estemos en hipótesis de crisis humanitarias, la comunidad internacional, o al menos buena parte de ella, acepta teóricamente una intervención. Esta postura ha dado lugar a la denominada responsabilidad de proteger, recogida por Naciones Unidas, sobre la cual volveremos más adelante.

2. Relación con el principio de autodeterminación de los pueblos

El principio de libre determinación de los pueblos es “el derecho de un pueblo a decidir sus propias formas de gobierno, perseguir su desarrollo económico, social y cultural y estructurarse libremente, sin injerencias externas y de acuerdo con el principio de igualdad”⁹⁴. La definición ofrecida da cuenta de la naturaleza compuesta de este principio.

El primer elemento consiste en la facultad que posee todo pueblo de disponer libremente sobre los aspectos básicos para su desarrollo como tal; esto, a su vez, también es una cuestión polifacética, pues dichos aspectos se vinculan con cuestiones de carácter político, económico, social y cultural⁹⁵.

Por su parte, el principio de autodeterminación no se agota en un único ejercicio puntual, y de ello se deriva su segundo elemento. El principio en comento garantiza el derecho de cada pueblo a mantener sus formas de gobierno y su camino propio hacia el desarrollo de los aspectos básicos indicados⁹⁶.

De ahí que la autodeterminación se vincule con la no injerencia. El ejercicio continuo de la libre determinación y en definitiva el cumplimiento de las decisiones y acuerdos adoptados por el pueblo, requieren que ningún Estado, grupo de Estados y/u organizaciones internacionales, ejecuten o amenacen con la ejecución de actos, por sí o por medio de terceros, sea cual fuere el motivo y los medios empleados, para forzar la voluntad soberana.

El principio de no intervención se erige como garantía del principio a la libre determinación y ése le confiere sentido sustantivo al primero. Si se prohíbe intervenir es justamente para proteger la elección de su sistema político, económico, social y cultural y la formulación de su política exterior.

⁹⁴ MKRTICHYAN (2009), p. 433.

⁹⁵ PÉREZ VILLAR (1997), p. 473.

⁹⁶ MKRTICHYAN (2009), p. 433.

Respecto a la consagración de la autodeterminación de los pueblos, ésta se encuentra presente recogida en los arts. 1º, 55 y 73 de la Carta de Naciones Unidas, al mismo tiempo que ha sido reconocido y aplicado por la Asamblea General de la ONU en reiteradas ocasiones, destacando la resolución 2625 (XXV) de 1970. A su vez, el principio de libre determinación fue aprobado universalmente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por su parte, la CIJ en los casos de Sahara Occidental en 1975, la disputa fronteriza entre Burkina Faso y Malí en 1986 y de Timor del Este en 1995⁹⁷, declaró que el principio de autodeterminación se ha convertido en una norma de Derecho Internacional y aplicable a todos los Estados.

Es menester afirmar que durante el siglo XX, el principio de autodeterminación ha sido invocado, tradicionalmente, en casos vinculados a procesos de descolonización, en virtud de lo cual los pueblos en dominación extranjera obtuvieron su independencia dentro de sus antiguos límites coloniales. Además, otros casos relevantes en que se ha invocado esta regla, fuera del ámbito del proceso de descolonización, han ocurrido en Europa dando lugar a conflictos territoriales entre los gobiernos centrales y los sujetos del principio libre de determinación de los pueblos. Esto ha acontecido, por ejemplo, en la República Turca del Norte de Chipre y las repúblicas de la antigua Unión Soviética y Yugoslavia. En la actualidad, de todos estos conflictos sólo Kosovo, Abjasia, Osetia del Sur y República Turca del Norte de Chipre poseen un reconocimiento limitado por parte de la comunidad internacional⁹⁸.

En consecuencia, hoy también se entiende la autodeterminación como la opción de pueblos no coloniales para separarse de un Estado cuando el grupo es colectivamente privado de sus derechos civiles y políticos⁹⁹.

Finalmente, se puede considerar que el ejercicio de la autodeterminación es una excepción a la prohibición del uso de la fuerza¹⁰⁰, pero ello en nada afecta la relación que se ha descrito *supra* entre los principios de no injerencia y libre determinación de los pueblos.

3. Relación con el principio de prohibición de uso de la fuerza

Las Naciones Unidas son una organización que tiene por propósito mantener la paz y seguridad internacionales protegiendo la integridad territorial, la

⁹⁷ La CIJ expresó que “*el principio de la libre determinación ha sido reconocido en la Carta de las Naciones Unidas y en la jurisprudencia de la Corte; es uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo*”. CIJ, *Fallo del Caso relativo a Timor Oriental*, p. 91.

⁹⁸ MKRTICHYAN (2009), pp. 433 y 439.

⁹⁹ MKRTICHYAN (2009), p. 440.

¹⁰⁰ ORTIZ AHLF (2004), p. 246.

independencia política y la soberanía nacional de sus Estados Miembros. Para ello se ha establecido un principio rector en virtud del cual se prohíbe a los Estados el uso de la fuerza, salvo en aquellos casos de excepción previstos en el Derecho Internacional.

En ese plano, los principios de no intervención y de prohibición del uso de la fuerza están íntimamente relacionados y, si se quiere, la existencia de esta prohibición garantiza el respeto a la no injerencia. Como contrapartida, los casos en que el uso de la fuerza es legítimo pueden constituir una excepción al principio de no intervención.

En primer término es necesario examinar las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas¹⁰¹. Advertimos que el examen del principio de prohibición del uso de la fuerza armada y sus excepciones no se hará con toda la profundidad que esta materia permite, pues nuestro objetivo es determinar su relación con la regla de no intervención.

El art. 2º Nº 4 consagra que *“los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”*.

A su vez, el art. 2º Nº 7 de la Carta, que contiene el principio de no injerencia, establece que la prohibición de intervenir *“no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”*.

Así, “la renuncia que los Estados miembros de la ONU hacen a utilizar unilateralmente la fuerza armada tiene como contrapartida la protección derivada del sistema de seguridad colectiva establecida en la Carta de Naciones Unidas”¹⁰². El art. 24 indica que *“a fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas”* se confiere al Consejo de Seguridad la *“responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”*, el cual deberá desempeñar sus funciones de acuerdo a los propósitos y principios de la ONU, según el numeral segundo de la misma disposición.

El capítulo VI de la Carta contiene disposiciones esenciales sobre el arreglo pacífico de controversias, pero el elemento central de aquella responsabilidad se enuncia en el capítulo VII, donde se describen las medidas que puede tomar el Consejo de Seguridad cuando determine *“la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión”* (art. 39). Esas medidas no tienen por qué llegar al uso de la fuerza y pueden consistir, por ejemplo, en embargos, sanciones y la interrupción de las relaciones diplomáticas (art. 41).

¹⁰¹ En este examen se sigue a CIISE (2001), párrafo 6.3 a 6.7, pp. 51-52.

¹⁰² PIGRAU SOLÉ (2007), p. 17.

Empero, si el Consejo estima que dichas medidas son inadecuadas *“podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”*, es decir, podrá recurrir al uso de la fuerza militar o permitirlo (art. 42). Esta constituye una excepción al art. 2º Nº 4.

Tal regulación se refiere *“únicamente a las controversias de carácter internacional, por lo que ningún Estado está obligado a someter los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados a procedimientos previstos para el arreglo de controversias (por ejemplo, negociación, mediación, conciliación, arbitraje, arreglo judicial)”*¹⁰³. Queda en evidencia la relación entre ambos principios en comento, al mismo tiempo que la importancia de determinar con precisión qué se ha de entender por asuntos que son de jurisdicción doméstica.

Otra norma de la Carta que permite la aplicación transfronteriza de la fuerza militar, y por tanto la segunda excepción a la prohibición del uso de la fuerza armada, es el art. 51. Éste reconoce *“el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas”*, estableciendo además que las medidas adoptadas han de ser comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad. *“Esta disposición, y la autorización del Consejo de Seguridad de ejercer coerción de conformidad con las disposiciones generales del capítulo VII, son los únicos elementos de la Carta que pasan por alto expresamente la restricción de la jurisdicción interna”*¹⁰⁴.

En el capítulo VIII se admite *“la existencia de las organizaciones regionales y subregionales y su papel en la seguridad, pero se afirma que ‘no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad’*. Sin embargo, cabe señalar que en algunos casos la autorización se ha concedido *ex post*, como sucedió con la intervención del ECOMOG en Liberia (1992) y Sierra Leona (1997)”¹⁰⁵.

En consecuencia, *“las disposiciones generales del capítulo VII, la autorización específica para actuar en legítima defensa en virtud del art. 51 y las disposiciones del capítulo VIII constituyen conjuntamente una formidable fuente de autoridad que permite conjurar todo tipo de amenaza contra la seguridad. Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, por ejemplo, el Consejo de Seguridad (invocando tanto el art. 51 como el capítulo VII en su conjunto), se apresuró a pedir que se respondiera a los ataques y lo mismo hizo la Asamblea General”*¹⁰⁶.

¹⁰³ GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO (1993), pp. 81-82.

¹⁰⁴ CIISE (2001), párrafo 6.4, pp. 51-52.

¹⁰⁵ CIISE (2001), párrafo 6.5, p. 52.

¹⁰⁶ CIISE (2001), párrafo 6.6, p. 52.

Cabe precisar que, “según la Carta, el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad ‘primordial’ pero no exclusiva en materia de paz y seguridad. El art. 10 confiere a la Asamblea General una responsabilidad global respecto a cualquier asunto que esté incluido en el ámbito de competencia de las Naciones Unidas y en el art. 11 se asigna específicamente a la Asamblea una responsabilidad subsidiaria en cuanto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, aunque sólo para hacer recomendaciones y no para tomar decisiones vinculantes. La única salvedad que se hace, con el fin de impedir que surjan divergencias entre los dos órganos principales de las Naciones Unidas, es que el Consejo de Seguridad no puede estar debatiendo la cuestión al mismo tiempo (art. 12)”¹⁰⁷.

A estos elementos de la Carta que justifican la actuación de la Asamblea General se debe sumar la resolución 377 (V) de 3 de noviembre de 1950, conocida como Unión pro Paz, por la que se estableció el procedimiento de los períodos extraordinarios de sesiones de emergencia que sirvió de base a las operaciones realizadas ese año en Corea y posteriormente en Egipto en 1956 y en el Congo en 1960. Es evidente que, incluso sin el respaldo del Consejo de Seguridad y pudiendo únicamente la Asamblea General hacer recomendaciones, una intervención que contara con los votos de dos tercios de la Asamblea tendría un poderoso apoyo moral y político¹⁰⁸.

Sin embargo, no se puede desconocer que en estricto rigor el único órgano que puede autorizar el uso de la fuerza es el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Este es el criterio imperante en la práctica de la ONU y la doctrina internacional.

3.1. Legitimidad de intervenciones con uso de la fuerza como excepción a la no injerencia

De la normativa expuesta precedentemente, se desprende que las Naciones Unidas no basan su autoridad en el poder coercitivo sino en su capacidad de legitimar el uso de la fuerza, que resulta del vínculo entre el ejercicio de la autoridad y el recurso al poder. Por esta razón, una intervención colectiva con

¹⁰⁷ CIISE (2001), párrafo 6.7, p. 52.

¹⁰⁸ En virtud de la resolución Unión pro Paz, ante una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, se autoriza a convocar a sesión de emergencia a la Asamblea General en caso de que el Consejo de Seguridad se encuentre paralizado por veto y por tanto éste haya dejado de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. En esta sesión, la Asamblea podrá emitir recomendaciones para la adopción de medidas, incluso el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario a fin de mantener la paz y seguridad en la comunidad internacional. La sesión de emergencia debe ser convocada por el Secretario General a solicitud de la mayoría del Consejo de Seguridad o por mayoría de los Estados miembros de Naciones Unidas. FIGUEROA PLA (2002), pp. 197-201.

el beneplácito de las Naciones Unidas se considera legítima en cuanto está debidamente autorizada por un órgano representativo internacional; en cambio una intervención unilateral no se considera lícita porque responde a un interés particular¹⁰⁹. El primer caso constituye una excepción al principio de no intervención, mientras que el segundo una infracción al mismo.

Las Naciones Unidas, con el Consejo de Seguridad como eje del sistema internacional de aplicación del derecho, son la única organización que posee la autoridad universalmente aceptada para validar esas operaciones. Para que la ONU pueda funcionar eficazmente como organización encargada de mantener la seguridad colectiva y hacer cumplir el derecho, los Estados, y en especial las grandes potencias, deben renunciar al uso unilateral de la fuerza con fines particulares y respaldar las intervenciones internacionales que cuenten con la autorización colectiva, en nombre de la ONU, bajo su dirección y para perseguir sus objetivos, lo que no siempre han aceptado fácilmente los Estados¹¹⁰.

De este modo, si el Consejo de Seguridad e incluso la Asamblea General conforme a la resolución Unión pro Paz o una organización regional, autorizan de acuerdo a la normativa internacional el uso de la fuerza para intervenir un Estado, esta actuación es legítima y se alza como una excepción a la no injerencia. De cualquier otro modo, el uso de la fuerza está prohibido y su ejercicio respecto de asuntos que competen a la jurisdicción interna de un Estado vulneran el principio de no intervención.

En suma, la Carta de la ONU establece que se podrá autorizar el uso de la fuerza para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales y que es procedente la legítima defensa concurriendo los presupuestos respectivos, de modo que son hipótesis que pueden derivar en intervenciones amparadas por el Derecho Internacional, es decir, actuaciones cuya realización no implican vulneración alguna al principio de no injerencia y por tanto no generarán, por este motivo, responsabilidad internacional en contra del ejecutor.

Tal conclusión, propia de una visión tradicional, y las normas en estudio ameritan ser contrastadas y analizadas a la luz de nuevos hechos e interpretaciones, entre los que destacamos los siguientes.

Primero, desde hace un tiempo la mayoría de los conflictos en los que podría tener lugar esta autorización ocurren dentro de los Estados y no entre ellos. Es un cambio de la comunidad internacional entre la que se concibió la Carta de la ONU y el mundo actual.

¹⁰⁹ CIISE (2001), párrafo 6.9, p. 53.

¹¹⁰ CIISE (2001), párrafo 6.10, 6.12, p. 53.

Segundo, si bien el recurso al uso de la fuerza está legitimado en el marco del capítulo VII de la Carta de la ONU, la comunidad internacional ha afirmado la incorporación de nuevos casos de procedencia del uso de la fuerza.

En ese sentido, se encuentra la extensión del concepto de amenaza a la paz y seguridad internacionales. Así lo reconoce el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio al disponer que: “[...] *el texto del Capítulo VII es en sí suficientemente amplio y ha sido interpretado con suficiente latitud como para que el Consejo de Seguridad pueda aprobar todo tipo de acción coercitiva, incluida la acción militar, contra un Estado cuando lo considere necesario para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales*”¹¹¹.

Agrega el Grupo de Alto Nivel en su informe que *“cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional constituye una amenaza a la seguridad internacional. Si se parte de esa definición, hay seis grupos de amenazas que deben preocupar al mundo hoy y en los decenios por venir: las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental; los conflictos entre Estados; los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala; las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo; y, la delincuencia organizada transnacional*”¹¹².

En particular, se han incorporado a la noción en comento, entre otras amenazas, la proliferación de armas de destrucción masiva, diferentes actos de terrorismo internacional, violaciones graves a la derechos humanos y el derecho internacional humanitario, denegación deliberada del acceso del personal humanitario a los civiles en conflictos armados, situaciones de refugiados y desplazados internos vulnerables a amenazas de ataque o a infiltración de elementos armados¹¹³.

Por otra parte, ha de recordarse la discusión sobre la noción de legítima defensa preventiva¹¹⁴, aunque este debate ha decantado por el rechazo de la

¹¹¹ ONU, A/RES/59/565, párrafo 193.

¹¹² ONU, A/RES/59/565, p. 27.

¹¹³ PIGRAU SOLÉ (2007), pp. 23-24.

¹¹⁴ La estrategia nacional de seguridad de Estados Unidos de 17 de noviembre de 2002 cuestiona el requisito de la existencia de una amenaza inminente para actuar en legítima defensa y considera que debe adaptarse el concepto a las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy (terrorismo, armas de destrucción masiva, organización en secreto y acción sin previo aviso). Se plantea que el requisito de la amenaza inminente pase a ser de amenaza latente. PIGRAU SOLÉ (2007), p. 31.

existencia de esta figura¹¹⁵ tanto así que sus propulsores incluso han retirado su postura¹¹⁶.

Tercero, la paz y la seguridad internacionales no solo se ven afectadas por guerras en su sentido estricto, sino que por todo acontecimiento que implique la vulneración de los derechos humanos de forma masiva y sistemática aunque no sea en el contexto de un conflicto armado. Esto, como se ha visto, ha llevado a restringir el ámbito de la jurisdicción interna de cada Estado, ampliando a su vez la noción de jurisdicción universal o de interés internacional. Si asuntos propios de esta última jurisdicción se ven vulnerados es posible entender que se amenaza la paz y seguridad internacionales y por tanto corresponde autorizar el uso de la fuerza para restablecerlas.

4. Relación con la responsabilidad de proteger y las intervenciones por razones humanitarias

Se ha analizado *supra* que el principio de no injerencia es un principio general del Derecho Internacional Público, emanado de la esencia misma del orden internacional. Este principio protege tanto a los Estados soberanos y sus gobiernos como a los pueblos y sus culturas, permitiendo a las sociedades mantener las diferencias religiosas, étnicas y de civilización que tanto valoran¹¹⁷.

La injerencia en los asuntos internos de un Estado suele ser perjudicial, ya que puede desestabilizar el orden de los Estados y avivar las luchas étnicas o civiles. La regla de no injerencia anima a los Estados a resolver sus propios problemas internos y a evitar que se extiendan y se conviertan en una amenaza para la paz y la seguridad internacionales¹¹⁸.

Sin embargo, es cierto que el principio de no intervención no puede ni debe ser en los tiempos actuales el escudo para amparar atrocidades y crímenes, en especial, cuyas víctimas sean la población civil.

Hechos lamentables, como los ocurridos en Ruanda o Sudán, ponen en perspectiva esta discusión sobre principios jurídicos. Ante el sufrimiento de tantas personas, el derecho ha debido adecuarse para dar una respuesta oportuna y satisfactoria, entregando mecanismos para que la comunidad internacional pueda poner atajo a graves violaciones a los derechos humanos.

¹¹⁵ "En un mundo lleno de amenazas que se consideran posibles, el riesgo para el orden mundial y para la norma de no intervención, en que sigue basándose, simplemente es demasiado grande como para aceptar la legitimidad de la acción preventiva unilateral, en contraposición a la aprobada colectivamente. Dejar que uno lo haga es dejar que lo hagan todos". ONU, A/RES/59/565, párrafo 191.

¹¹⁶ CARDONA LLORENS (2007), p. 85

¹¹⁷ CIISE (2001), párrafo 4.11, p. 35.

¹¹⁸ CIISE (2001), párrafo 4.11, p. 35.

Sin perjuicio, es oportuno indicar que la discusión sobre la protección de la población civil y en general de la paz y seguridad internacionales, está enfocada desde una visión liberal o al menos occidental. Según Sørensen un problema fundamental del debate surge porque “el bien global” es entendido a menudo como sinónimo de una “paz liberal” o como “buena gobernanza” neoliberal, interpretación que tiene sustento en las políticas que prevalecen en Occidente como también en parte significativa de la literatura sobre la intervención¹¹⁹.

En tal orden de ideas, los supuestos frutos de una intervención (regulación estable y constitucional, estabilidad macroeconómica, buena gobernanza, ley y orden) están íntimamente relacionados con un proyecto normativo e ideológico: un proyecto liberal. Por lo tanto, tener en cuenta esta relación es esencial para la comprensión de los supuestos políticos y normativas que fundamentan y motivan el intervencionismo contemporáneo¹²⁰.

Según esta corriente doctrinal, “la paz liberal se ha convertido en un modelo a través del cual la postura liderada por Occidente, la epistemología, y las instituciones, han tratado de unir al mundo bajo un sistema hegemónico que replica las instituciones liberales, las normas y los sistemas políticos, sociales y económicos. En los últimos veinte años esto se ha desplegado en alrededor de cincuenta a sesenta países frágiles postconflicto. Paz en estos términos es visto no como un regalo internacional ni como una producción local, sino como un contrato. El pensamiento emancipador de la paz se ha derrumbado en la condicionalidad y la gubernamentalidad”¹²¹. Muchas de las llamadas intervenciones humanitarias así como las guerras en Irak y Afganistán se han justificado de esta manera, asociándose con los modelos para la promoción de la libertad universal¹²².

Con todo, y en efecto no exento de críticas, en el orden internacional se ha desarrollado una regla para la intervención por razones humanitarias que se erige como excepción a la no injerencia.

4.1. La responsabilidad de proteger como excepción al principio de no intervención

El objeto del presente apartado es expresar el fundamento lógico jurídico de la protección humanitaria a partir del cual se construye esta regla excepcional.

¹¹⁹ SØRENSEN (2006) citado por GELOT y SÖDERBAUM (2012). Traducción libre.

¹²⁰ GELOT y SÖDERBAUM (2012). Traducción libre.

¹²¹ RICHMOND (2011), p. 1, citado por GELOT y SÖDERBAUM (2012). Traducción libre.

¹²² GELOT y SÖDERBAUM (2012). Traducción libre.

Empero, no se profundizará en el análisis particular de la responsabilidad de proteger, quedando para un estudio posterior.

Teniendo ello a la vista, un punto de inicio es indicar que en la Carta de las Naciones Unidas no se contempla como excepción al principio de no intervención una hipótesis de razones humanitarias –al menos no de manera expresa–, sin perjuicio de lo cual la comunidad internacional afirma que las violaciones a los derechos humanos son de jurisdicción universal, donde los primeros llamados a restaurar el imperio del derecho son los tribunales y autoridades estatales, pero cuando éstos no quieran o no puedan conocer de tales hechos, o si el propio Estado es el culpable, la jurisdicción internacional u otras alternativas internacionales son competentes.

De esta forma, si las autoridades estatales no protegen a su población de violaciones a sus derechos humanos, la comunidad internacional podría adoptar medidas tanto para evitar y poner término a los delitos de lesa humanidad como para determinar responsabilidades civiles, penales y políticas. Con ello se justificaría una intervención.

En la actualidad, las injerencias con fines de protección humanitaria se fundan o pueden fundar en una nueva doctrina: la responsabilidad de proteger, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, lo que se erige como su principal reconocimiento¹²³.

El Documento Final en su párrafo 138 establece que *“cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana”*¹²⁴.

A continuación el párrafo 139 agrega que: *“La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar otros medios pacíficos apropiados para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad y en*

¹²³ El Documento Final tiene como fuentes a las siguientes: i) *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Informe del Secretario General ONU, A/RES/59/2005; ii) La responsabilidad de proteger, de la CIISE; iii) *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, del año 2004.

¹²⁴ ONU, A/RES/60/1, párrafo 138, p. 33.

*colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población*¹²⁵⁻¹²⁶.

La consagración de la responsabilidad de proteger en el Documento Final es un compromiso solemne contraído en la Cumbre Mundial de 2005 y posteriormente aprobado por la Asamblea General y reafirmado por el Consejo de Seguridad, que destaca por su simplicidad así como por la falta de condiciones o salvedades¹²⁷.

En definitiva, para la finalidad del presente trabajo, es menester expresar que toda intervención, en cuanto excepción al principio de no injerencia, ha de estar justificada tanto en el fondo como en la forma. De aquí que la doctrina y la sociedad mundial en general se han preocupado para establecer los requisitos para poder intervenir. “Dado que existe un amplio acuerdo internacional sobre la necesidad en casos excepcionales de riesgo humanitario, de emprender una acción militar coercitiva transfronteriza, habrá que definir con gran precisión las circunstancias extraordinarias a fin de aumentar al máximo las posibilidades de alcanzar el consenso en un caso determinado”¹²⁸.

El trabajo de la comunidad y doctrina internacionales ha de estar orientado en lograr un listado único de requisitos exigibles a una intervención por razones humanitarias. Para determinar tales exigencias el primer documento que se debe revisar es el Documento Final, del cual en su párrafo 139 se desprenden dos condiciones, las que han sido confirmadas a su vez por el Secretario General Ban Ki-Moon: que los medios pacíficos sean inadecuados y, que las autoridades nacionales no protejan a su población de los cuatro crímenes y actos especificados.

Sin perjuicio, resulta insuficiente e incluso peligroso concebir un sistema de injerencia con fines de protección humana sobre la base de sólo esos dos requisitos. Por ello, y además en atención al compromiso adquirido por la propia Asamblea General en el Documento Final y en la resolución 63/308 (2009), de seguir examinando la responsabilidad de proteger, cabe destacar como aquel

¹²⁵ ONU, A/RES/60/1, párrafo 139, p. 33.

¹²⁶ En la nota informativa oficial de la ONU, con gran precisión, se indica: “La responsabilidad de proteger: La aceptación clara e inequívoca de todos los gobiernos de la responsabilidad colectiva internacional de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. La disposición a tomar medidas colectivas de manera oportuna y decisiva para tal fin, por conducto del Consejo de Seguridad, cuando los medios pacíficos demuestren ser inadecuados y las autoridades nacionales no lo estén haciendo manifiestamente”. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas (2005), p. 2.

¹²⁷ ONU, A/RES/63/677, p. 11.

¹²⁸ CIISE (2001), párrafo 4.14, p. 36.

conjunto de condiciones que goza de mayor aceptación en la comunidad internacional, los siguientes requisitos: autoridad competente, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y, posibilidades razonables. De manera sucinta, estos requisitos se refieren a lo siguiente:

i. Autoridad competente. La institución que se erige como el más apropiado órgano internacional para tratar las cuestiones relativas a las intervenciones con fines de protección humana y movilización de recursos es el Consejo de Seguridad de la ONU. Así lo entiende la inmensa mayoría de la comunidad internacional, sin perjuicio de las críticas que se efectúen a su funcionamiento, no en búsqueda de sustituir el sistema sino mejorarlo.

ii. Causa justa. Las excepciones al principio de no injerencia deben ser limitadas; por tanto, para que estén justificadas ha de existir, o ser inminente, un daño humano grave e irreparable. Por ello corresponde que existan casos de procedencia claros y precisos para tal tipo de intervención. En este orden de ideas, la Asamblea General al aprobar la responsabilidad de proteger en el Documento Final contempla cuatro hipótesis en las que procedería, eventualmente, una intervención con fines de protección humanitaria, a saber: genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y depuración étnica, sean reales o inminentes¹²⁹.

iii. Intención correcta. Una intervención con fines humanitarios debe apuntar a un solo fin, el cual corresponde a evitar o poner término al sufrimiento humano consecuencia de violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos de la población civil. Toda otra finalidad no está amparada por la responsabilidad de proteger.

iv. Último recurso. Una injerencia conforme a la responsabilidad de proteger se justifica sólo si se las medidas menos coercitivas se han intentado y no surtieron efecto. Esto no significa necesariamente que se hayan intentado todas las medidas posibles y que éstas hayan fracasado, pero sí implica que deben existir motivos razonables para creer que, en todo caso, si se hubiera tratado de aplicar tal o cual medida no habría logrado el objetivo.

v. Medios proporcionales. “La escala, duración e intensidad de una intervención deben tener el mínimo nivel necesario para lograr el objetivo humanitario propuesto. Los medios han de guardar proporción con los fines y ajustarse a la magnitud de la provocación inicial. Asimismo, la repercusión en el sistema político del país deberá limitarse a lo que sea imprescindible para conseguir el propósito de la intervención”¹³⁰. Las intervenciones por razones de protección

¹²⁹ ONU, A/RES/60/1, párrafo 138-140.

¹³⁰ CIISE (2001), párrafo 4.39, p. 41.

humana “han de respetar estrictamente las disposiciones del Derecho Internacional y en particular del Derecho Internacional humanitario”¹³¹.

vi. Posibilidades razonables. Si se cree que la injerencia podría ser más perjudicial que la inacción absoluta o que podría dar lugar a un conflicto mayor, entonces esa intervención no es admisible por no existir una proyección de lograr el resultado propuesto¹³².

4.2. La responsabilidad de proteger en el caso de Sudán

El caso de Sudán es uno de los más relevantes hasta ahora en el siglo XXI, entre aquellos en que se invocó el argumento de la responsabilidad de proteger para intervenir. La crisis en Sudán, especialmente en la región de Darfur, ha generado una de las mayores respuestas a una guerra civil en África, llevándose a cabo una de las operaciones de mantenimiento de la paz más grandes y costosas del mundo. El conflicto en Darfur es un problema que contempla aspectos tanto étnicos, culturales, políticos como económicos¹³³.

El conflicto se ha desarrollado entre el gobierno central de Sudán y la región de Darfur, ubicada al extremo noroeste del país. Desde principios de 2003, grupos rebeldes de Darfur comenzaron a atacar blancos estatales, denunciando que el gobierno central oprimía a la población. En represalia, la milicia pro gobierno, conocida como *janjaweed*, respondió lanzando ataques contra la población de Darfur, lo que dio lugar a acusaciones de efectuar un tipo de limpieza étnica.

En el año 2004, el Consejo de Seguridad de la ONU dictó la resolución 1547 (2004), en referencia a la situación de Darfur. A ésta le siguieron otras resoluciones y medidas que en definitiva resultaron ser insuficientes para poner término o aminorar el conflicto, consecuencia de una falta de compromiso de la comunidad internacional para resolver la crisis. En efecto, lo peor del conflicto de Darfur ocurrió en los años 2003 y 2004¹³⁴.

A la luz del presente trabajo, cabe resaltar la resolución 1706 (2006) del Consejo de Seguridad en cuyo preámbulo se recordaron y reafirmaron los pá-

¹³¹ CIISE (2001), párrafo 7.28, p. 67.

¹³² CIISE (2001), párrafo 4.41, p. 42.

¹³³ BIRAMBAUX (2009).

¹³⁴ “Había un buen caso para construir por crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, limpieza étnica, e incluso el incipiente genocidio. Pero las atrocidades en Darfur coincidieron con la peor parte de las operaciones de combate estadounidenses en Irak. [...] Ni los Estados Unidos ni ningún país con los medios militares para hacer una diferencia, contemplaba en serio una intervención militar en una parte del mundo que tenía poco valor estratégico o económico. [Además] Sin duda, había una buena posibilidad de un veto de China (un aliado de Sudán) si el asunto hubiese sido llevado ante el Consejo de Seguridad para un debate acerca de una intervención militar, lo cual nadie intentó”. LEE (2014), pp. 39-40. Traducción libre.

rrafos 138 y 139 del Documento Final de 2005, para después mandar a las fuerzas de paz la protección de los civiles y el personal de la ONU en Darfur, en clara aplicación de la responsabilidad de proteger.

En el párrafo 12 de la resolución 1706 se dispuso lo siguiente: “Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, a) Decide autorizar a la UNMIS a usar todos los medios necesarios, en las zonas de despliegue de sus fuerzas y en la medida de sus posibilidades, para:

– Proteger al personal, los recintos, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas, garantizar la seguridad y la libertad de circulación del personal de las Naciones Unidas, el personal de asistencia humanitaria y el personal de la comisión de evaluación, impedir que grupos armados obstaculicen la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur y, sin perjuicio de la responsabilidad que atañe al Gobierno del Sudán, proteger a los civiles que se encuentren sometidos a amenazas de violencia física,

– Prevenir todo ataque y amenaza contra civiles a fin de apoyar la aplicación pronta y eficaz del Acuerdo de Paz de Darfur”¹³⁵.

No obstante, la citada resolución fue ineficaz, en parte por la negativa del gobierno sudanés en permitir su cumplimiento. El impacto real de la misma fue menor al esperado¹³⁶.

Luego en 2007, tras conversaciones con el gobierno de Sudán, el Consejo de Seguridad mediante la resolución 1769 (2007), acordó establecer una operación entre la Unión Africana y la ONU en Darfur. Esta fuerza de paz, desplegada a partir de 2008, actuó conforme al capítulo VII de la Carta de la ONU, para proteger a su personal, a los civiles y apoyar el Acuerdo de Paz de Darfur (suscrito en 2005 por algunas facciones del conflicto).

A pesar de los intentos de solución¹³⁷ el conflicto subsiste y siguen perpetrándose crímenes contra la humanidad en el país africano. “En un informe al Consejo

¹³⁵ ONU, S/RES/1706 (2006).

¹³⁶ Tras un año desde la dictación de la resolución N° 1706, el escepticismo respecto a la responsabilidad de proteger en Darfur era evidente. “A pesar de la institucionalización en la Unión Africana del principio de responsabilidad de proteger, esta norma no se ha internalizado hasta el punto en que la organización esté dispuesta a desafiar la soberanía de uno de sus miembros más poderosos, a pesar de que ese miembro ha infringido la norma. Por supuesto, esta postura no se limita a la UA. A pesar de una serie de resoluciones del Consejo de Seguridad aprobadas en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, ningún Estado ha defendido seriamente la intervención humanitaria en Darfur. En este sentido, el principio de la responsabilidad de proteger aún no ha sido plenamente interiorizado en ningún lugar el mundo”. WILLIAMS (2007), p. 278. Traducción libre.

¹³⁷ Al respecto, un hito de gran relevancia es la suscripción del Documento de Doha para la Paz en Darfur (DDPD), firmado entre el Gobierno de Sudán y el Movimiento de Liberación y Justicia –uno de los grupos rebeldes de Darfur que aglutina a varias facciones menores– en julio de 2011 en Doha. El DDPD, apoyado por la ONU, Unión Africana y Liga Árabe, constituye el marco para el proceso de paz en dicha región. Las Naciones Unidas apoyaron el proceso de negociaciones del DDPD. Luego,

de Seguridad de la ONU, el fiscal de la Corte Penal Internacional afirmó que las fuerzas del gobierno de Sudán continúan los ataques y asesinatos de civiles de varias etnias, lo que sigue provocando desplazamientos y coloca a millones de víctimas en peligro de sufrir nuevos atropellos a sus derechos humanos¹³⁸.

Por otra parte, el conflicto en Sudán posee además una disputa entre el norte y el sur del país, también marcada por asuntos étnicos y religiosos¹³⁹. Esta arista del conflicto terminó en parte –y sólo formalmente– en enero de 2005 tras la suscripción del Acuerdo General de Paz entre el gobierno de la República de Sudán y el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés. El acuerdo estableció transitoriamente una administración autónoma en la región meridional de Sudán por seis años, tras lo cual debía realizarse un referéndum para determinar la condición de Sudán del Sur. La Misión de las Naciones Unidas en el Sudán respaldó la aplicación del Acuerdo General de Paz durante el período de transición.

El referéndum tuvo lugar en enero de 2011. Una abrumadora mayoría de 98,83% votó a favor de la independencia de Sudán del Sur, que se hizo efectiva el 9 de julio de 2011. Luego de este acontecimiento, el Consejo de Seguridad estableció por medio de la resolución 1996 (2011) una nueva misión, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur, con el objeto de colaborar con un proceso pacífico hacia la autonomía de Sudán del Sur.

Hoy, la contienda entre los países del sur y el norte se ha enfocado en la zona fronteriza de Abyei. Diversas resoluciones del Consejo de Seguridad expresan su preocupación *“por todos los actos de violencia cometidos contra civiles en contravención del derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos, entre los que se incluyen la muerte y el desplazamiento de un número considerable de civiles”* como también *“por la constante presencia de personal militar y de policía del Sudán y Sudán del Sur en contravención del Acuerdo de 20 de junio”*, reconociendo que *“la situación actual en Abyei y a lo largo de la frontera entre el Sudán y Sudán del Sur constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales”*¹⁴⁰.

A partir de esta breve reseña de algunos hitos principales del conflicto, es posible obtener diversas lecciones. Por un lado, la ausencia de una intervención militar según la responsabilidad de proteger en Darfur se explica por el contexto

el Consejo de Seguridad el 17 de febrero de 2012 acogió con beneplácito el Documento de Doha e instó a los signatarios a cumplir con los compromisos contraídos y a suscribir el acuerdo por parte de los movimientos armados que no lo hayan firmado. El Consejo de Seguridad agregó su intención de imponer sanciones selectivas contra las personas y entidades que cumplan con los criterios que figuran en la resolución N° 1591 (2005). ONU, S/RES/2035 (2012).

¹³⁸ CENTRO DE NOTICIAS ONU (2011).

¹³⁹ En la siguiente referencia del caso se sigue a ONU, *Antecedentes UNMISS*.

¹⁴⁰ ONU, S/RES/2032 (2011).

geopolítico alterado tan dramáticamente. El 11 de septiembre de 2001 había señalado el final de una rara década de paz relativa para los Estados más poderosos del mundo, incluyendo los Estados Unidos, la principal potencia militar e indispensable para una intervención por razones humanitaria a gran escala. Esta realidad ha disminuido de manera significativa la posibilidad de movilizar a los Estados potencias a una intervención para la protección de la población civil¹⁴¹.

En consecuencia, el esfuerzo de la comunidad internacional ha de dirigirse a mejorar la eficacia y eficiencia de responsabilidad de prevenir y no seguir dependiendo de voluntades políticas, muchas veces también legítimas.

Por otro lado, se puede constatar que una intervención en la práctica no es neutral ni imparcial pues los objetivos concretos son establecidos por la fuerza interviniente. En ese sentido, el interviniente tiene un punto de vista sobre el conflicto a resolver y adopta de medidas para tratar de cambiar esa situación, tomando una posición sobre la situación. Al mismo tiempo, los destinatarios de la intervención hacen que ésta sea significativa desde de su propia experiencia y marco cultural. Ello genera que en definitiva la injerencia sea ambigua ya que puede llevar a los intervinientes a tener una comprensión de lo que están haciendo muy diferente de la que tienen las personas que están sujetas a la intervención¹⁴².

Por consiguiente, una lección del caso sudanés es respecto a las relaciones entre intervinientes y población intervenida. “Las dos operaciones de paz desplegadas en Darfur para brindar seguridad y protección –la AMIS dirigida por la UA (2004-2007) y de la misión conjunta entre UA-ONU UNAMID (2007-en adelante)– han tenido resultados tremendamente decepcionantes. Se llevaron a cabo un número insuficiente de análisis del conflicto y de consultas por parte de la UA y la ONU, lo que dio como resultado muy malas relaciones entre los intervinientes y la población intervenida. En las consideraciones sobre cuándo y cómo poner en práctica la misión de proteger a los civiles, la UA y la ONU priorizaron los deseos del país de acogida, a pesar de que la estrategia de contrainsurgencia del Estado anfitrión había causado la mayor parte de las atrocidades. [...] Una impresión general era que las fuerzas de paz que [la población] esperaba llegaran para proteger sus vidas ni siquiera podían protegerse a sí mismos. Muchos civiles habían visto las fuerzas de paz siendo testigos, pero no deteniendo los ataques, asesinatos y saqueos. Las fuerzas de paz vinieron después de los ataques a escribir informes, y con la autorización de la parte militar de control de la zona”¹⁴³.

¹⁴¹ LEE (2014), p. 40.

¹⁴² GELOT y SÖDERBAUM (2012) y RUBINSTEIN (2005), p. 529. Traducción libre.

¹⁴³ GELOT y SÖDERBAUM (2012). Traducción libre.

En consecuencia, una intervención por razones humanitarias no trata sobre la intervención en sí, no es la finalidad en sí misma. Por el contrario, dados los requisitos de causa justa e intención correcta, debiera existir entonces un “enfoque de dos vías [que] se centre de manera más sistemática en ambos extremos de la relación, teniendo en cuenta tanto el interventor y la población intervenida”¹⁴⁴. Así pues, la responsabilidad de proteger no se contempla para establecer y cumplir objetivos meramente institucionales, sino para la protección de los civiles por lo que no se debe ignorar entonces, en aquella parte que corresponde, dentro la toma de decisiones a la comunidad destinataria de la injerencia.

Corolario: La crisis en Crimea

Al finalizar el presente trabajo sobre el principio de no intervención es menester referirnos al reciente y aún activo conflicto entre Ucrania y Rusia en 2014, consistente en el envío de tropas rusas a Crimea para proteger, según Moscú, a grupos étnicos rusos que estaban en peligro después de un golpe político en Ucrania.

“En febrero de 2014, después de meses de protestas políticas cada vez más violentas en Ucrania, el presidente prorruso Viktor Yanukovich huyó apresuradamente a Rusia escarmentado por las revelaciones de su estilo de vida opulento y corrupción. El parlamento ucraniano posteriormente lo derrocó e instaló un nuevo gobierno prooccidental. Poco después, soldados no identificados, pero que utilizaban vehículos con placas rusas, entraron a territorio ucraniano en el sur de la península de Crimea, cerca del Mar Negro. Rodearon a los edificios del gobierno y bases militares, ocuparon los aeropuertos de la región, y se apoderaron de la comunicación satelital”¹⁴⁵.

Rusia expuso los siguientes argumentos para justificar la intervención militar en Ucrania¹⁴⁶. En primer lugar, sostuvieron que ejercían su derecho a proteger civiles nacionales en territorio extranjero, entendido ahora no sólo a aquellos que invocaran ser de nacionalidad rusa, sino también a quienes fuesen de una etnia rusa¹⁴⁷. Sobre esa base, el parlamento ruso autorizó al presidente Vladimir

¹⁴⁴ GELOT y SÖDERBAUM (2012). Traducción libre.

¹⁴⁵ LEE (2014), pp. 22-23. Traducción libre.

¹⁴⁶ Se sigue a LEE (2014), p. 23.

¹⁴⁷ “Nótese que este fue el mismo argumento que Rusia utilizó en la defensa de su intervención en Georgia en 2008: Rusia afirmó que tenía que defender a los ciudadanos rusos que viven en la región de Georgia de Osetia del Sur. En ese caso, los paramilitares de Osetia del Sur bombardearon aldeas georgianas. En respuesta, Georgia envió tropas a la región. Al día siguiente, Rusia invadió Georgia alegando que tenía que defender a los ciudadanos rusos [residentes]”. DEEKS (2014). Con todo, las circunstancias de los casos de Georgia y Ucrania son distintas. LEE (2014), p. 41.

Putin a usar la fuerza para proteger a los ciudadanos y soldados rusos en toda Ucrania que fueren amenazados por la violencia.

En segundo lugar, Putin sostuvo que Ucrania otorgó su consentimiento a través de la invitación del (ex) presidente Yanukovich y autoridades locales (prorrusas) de Crimea. Rusia afirmó que el derrocamiento de Yanukovich fue un golpe inconstitucional, y por lo tanto que él tenía la autoridad soberana de dar su consentimiento a la intervención de Rusia.

En tercer lugar, el gobierno ruso invocó una razón de legítima defensa con base en las denuncias de algunos 675.000 refugiados ucranianos que entraron en Rusia y que darían cuenta de una “catástrofe humanitaria”. Moscú sostiene que en algunas de las regiones separatistas en Ucrania se vive una guerra civil.

Los fundamentos del Kremlin no han sido convincentes para la comunidad internacional pues es dudosa la existencia de una amenaza real o aparente a los ciudadanos y soldados rusos o a personas de etnia rusa en Ucrania. Por ello la comunidad internacional ha condenado la intervención militar rusa en Crimea como una violación del Derecho Internacional¹⁴⁸. Ello se tradujo en una confrontación política entre algunos Estados potencias y en ciertas sanciones diplomáticas y económicas, pero que se trata de consecuencias que son un precio internacional que Rusia está dispuesta a pagar¹⁴⁹, sabiendo además que el Consejo de Seguridad de la ONU no actuará dada la condición de Rusia como miembro permanente con derecho a veto.

Consecuentemente, sólo la Asamblea General ha adoptado una postura oficial sobre el conflicto, a través de la resolución 68/262. En ella se reafirman los principios del Derecho Internacional, “*afirma su determinación de preservar*

¹⁴⁸ “Además de la violación de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, se ha argumentado que Rusia está infringiendo el Acta Final de 1975 de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (Acuerdos de Helsinki), que reafirmó la obligación de sus signatarios a respetar unos a otros la inviolable integridad territorial y sus fronteras, además de abstenerse del uso de la amenaza del uso de la fuerza. Estos son compromisos que hicieron eco en el memorándum de 1994 sobre Garantías de Seguridad en relación con la adhesión de Ucrania al Tratado de la NPT (el Memorando de Budapest) y el Tratado de Amistad, Cooperación y Asociación entre Ucrania y la Federación Rusa de 1997. Además, Ucrania sostiene que Rusia está violando los Acuerdos de la flota del Mar Negro y el acuerdo de 1999 entre el Consejo de Ministros sobre la Utilización del Espacio Aéreo de Ucrania y del espacio aéreo sobre el Mar Negro, que pone límites a los niveles de tropas rusas en Crimea y los mandatos de aprobación previa de autoridades de Ucrania antes de realizar cualquier movimiento de tropas”. RAINA (2014).

¹⁴⁹ “El control de Rusia sobre Crimea ha recordado a sus vecinos que –a los ojos de Moscú– primero son Estados postsoviéticos y segundo son nuevos Estados independiente, [...] considerándolos] como parte de su esfera de influencia casi exclusiva. [...] Junto con posibles sanciones económicas y el aumento de la confrontación política con Occidente, Moscú está dispuesto a pagar otro precio por su intervención en Ucrania: el fin del plan del Presidente Putin para una Unión Euroasiática”. BOONSTRA (2014), p. 1.

*la soberanía, la independencia política, la unidad y la integridad territorial de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente [...] y recalca que el referendo celebrado en la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol el 16 de marzo de 2014, al no tener validez, no puede servir de base para modificar el estatuto de la República Autónoma de Crimea o de la ciudad de Sebastopol*¹⁵⁰.

Otro aspecto que es central en el caso de Crimea es la autodeterminación de los pueblos. Al respecto cabe expresar que “el derecho de libre determinación en sí mismo no dará lugar a un derecho legal a un Estado para intervenir en el territorio de otro Estado, ya sea directamente o través de agentes privados. Cuando un pueblo está siendo oprimido y la fuerza se está utilizando contra ellos por su propio Estado es posible que ellos busquen y obtengan ayuda militar para su defensa de otro Estado. Esto debe ser preferiblemente a través de una resolución de la ONU, la acción colectiva de una serie de Estados o como parte de un acuerdo de defensa propia. Sin embargo, una acción militar unilateral donde no hay tal opresión o fuerza entonces es ilegal”¹⁵¹.

En suma, aunque sabiendo que el caso de Crimea está aún en desarrollo, este conflicto ha sido demostrativo de la fragilidad de los consensos logrados en la discusión jurídica entorno al principio de no intervención. En concreto, Rusia no cumpliría con las exigencias del Derecho Internacional para poder intervenir militarmente en otro Estado, pues actuó unilateralmente, no presentó evidencia creíble de los actos o amenazas de violencia contra sus nacionales, no acudió al Consejo de Seguridad a buscar medidas previas y pacíficas, y respondió quizá con una fuerza desproporcionada.

Por otro lado, aparece de manifiesto el doble estándar que en general tienen los Estados potencias, siendo el último ejemplo el hecho que Rusia invoque el principio y evite una injerencia militar conforme a la responsabilidad de proteger en Siria¹⁵² para luego intervenir de forma unilateral en Ucrania infringiendo el principio general del Derecho Internacional de no intervención.

¹⁵⁰ ONU, A/RES/68/262

¹⁵¹ “Esto se puso de manifiesto [...] en relación con la intervención militar de Rusia en Osetia del Sur y Abjasia en Georgia en 2008, a la que consideran generalmente contraria al Derecho Internacional”. MCCORQUODALE (2014). Traducción libre.

¹⁵² “[We] believe that preserving law and order in today’s complex and turbulent world is one of the few ways to keep international relations from sliding into chaos. The law is still the law, and we must follow it whether we like it or not”. Extracto de una carta pública del presidente PUTIN, escrita en 2013 para persuadir a Estados Unidos, Reino Unido y otros gobiernos de intervenir en Siria. Se puede leer en http://www.nytimes.com/2013/09/12/opinion/putin-plea-for-caution-from-russia-on-syria.html?_r=0 (2013).

Conclusiones

Hemos estudiado distintos esfuerzos de la doctrina, jurisprudencia y comunidad internacionales, relativos a la elaboración de un concepto de no intervención que busca superar las dificultades de su delimitación. Es decir, un concepto que dote de contenido real y actualizado al principio objeto de estudio.

El concepto que proponemos y que hemos reservado para este momento, se basa en los siguientes aspectos y premisas desarrollados *supra*:

i. Los instrumentos de carácter normativo más relevantes en relación a la definición del principio, son las resoluciones 2131 (XX) y 2625 (XXV) de la Asamblea General de la ONU y el art. 19 de la Carta de la OEA. En el ámbito jurisprudencial, destaca la sentencia de la CIJ en el caso de actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua.

ii. El problema de la conceptualización del principio, sin atender a análisis políticos, es el amplísimo espectro de actuaciones que cabrían en la voz intervención. Tal problema se ha decantado, aunque con matices, a favor de una concepción amplia del principio.

iii. El principio de no injerencia está estrechamente vinculado con los de igualdad soberana de los Estados y de autodeterminación de los pueblos, en los cuales el primero encuentra su fundamento base.

iv. El principio de igualdad soberana debe entenderse hoy, tanto en su faz interna como externa, es decir, en un doble carácter. Uno, como ejercicio de control, autoridad y poder; el otro, como ejercicio de responsabilidad, respeto y protección.

v. El principio de prohibición del uso de la fuerza es una garantía para la no intervención, pues aquél proscribire, por regla general, la fuerza armada, actuación que se erige como la vulneración más grave, mas no la única, del principio de no injerencia.

vi. El principio de no intervención debe conceptualizarse tanto por sus elementos propios como a la luz de sus excepciones: el uso de la fuerza legítima y, también hoy, las intervenciones por razones humanitarias.

vii. Las intervenciones con fines de protección humanitaria se justifican, en el Derecho Internacional actual, en la responsabilidad de proteger.

viii. En lo que respecta al pilar de la prevención de violaciones a los derechos humanos, advertimos que todavía no es claro cómo en ese estadio se respeta el principio de no intervención.

La protección de los derechos humanos ante la comisión de alguno de los cuatro crímenes vinculados a la responsabilidad de proteger pertenece a la jurisdicción universal, pero evitar la comisión de tales crímenes puede requerir alguna injerencia en el sistema político, social, económico y cultural de un Estado, asuntos propios de su jurisdicción interna, de modo que existe una colisión entre ambos principios.

En el estado actual de la materia, respecto del supuesto planteado debe primar el principio de no intervención.

ix. Por tanto, el principio de no intervención, de conformidad al Derecho Internacional actual, puede entenderse como:

La prohibición a cada Estado, grupo de Estados y organizaciones internacionales, de ejecutar o amenazar con la ejecución de actos para forzar la voluntad soberana de otro Estado, en particular en lo relativo a asuntos de carácter político, económico, social y cultural, sea cual fueren el motivo y los medios empleados.

No obstante, si las decisiones soberanas del Estado significan una amenaza para la paz y seguridad internacionales, en repuesta se deberá actuar conforme al capítulo VII y/o VIII de la Carta de la ONU o bien de acuerdo a la responsabilidad de proteger, según corresponda.

En este último caso, si en el Estado a intervenir se está cometiendo genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y/o crímenes de lesa humanidad, y si dicho Estado no protege a su población civil, en la medida que se cumplan los requisitos exigidos por el Derecho Internacional, la comunidad mundial debe intervenir con el solo objeto de proteger a la población civil.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ABELLÁN HONRUBIA (2005): *Soberanía del Estado en Prácticas de Derecho Internacional Público*, p. 8. Disponible en: <<http://www.vlex.com>> [visitado el 6/04/2013].
- ABRISKETA, Joana (2000): *Intervención humanitaria*, en: Karlos Pérez de Amiño (director), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo* (Bilbao: Hegoa; Barcelona: Icaria). Disponible en: <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es>> [visitado el 15/01/2014].
- AGUILAR CAVALLO, Gonzalo (2006): “El reconocimiento jurisprudencial de la tortura y de la desaparición forzada de personas como normas imperativas de derecho internacional público”, en: *Ius et Praxis* (Año 12, N° 1), pp. 117-154.
- ÁLVAREZ TABÍO, Fernando (2007): “El principio de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados y la cuestión de las bases militares situadas en territorios extranjeros”, en: *Revista Cubana de Derecho* (N° 29, junio), pp. 9-46. Disponible en: <<http://www.vlex.com>> [visitado el 13/04/2013].
- AÑAÑOS MEZA, Cecilia (2010): “La responsabilidad de proteger en Naciones Unidas y la doctrina de la responsabilidad de proteger”, en: *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* (volumen X), pp. 202-203. Disponible en: <<http://www.vlex.com>> [visitado el 4/05/2013].
- BERNSTEIN C., Enrique (1974): “Chile y el principio de no intervención”, en: *Revista Diplomacia* (N° 3, julio-agosto), pp. 16-20.

- BIRAMBAUX, Isabelle (2009): *The gap between narratives and practices Darfur: the responses from the Arab World* (Informe de conferencia, octubre 1-2, 2009, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior). Disponible en: <<http://www.fride.org>> [visitado el 17/05/2014].
- BOONSTRA, Jos (2014): "The end of Russia's Eurasian Project", en: *FRIDE Commentary* (Nº 6, marzo). Disponible en: <<http://www.fride.org>> [visitado el 19/05/2014].
- CARDONA LLORENS, Jorge (2007): "La descentralización del sistema colectivo de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales", en: Helena Torroja Mateu (dirección); Sonia Güell Peris (coordinación), *Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional* (España, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona), pp. 67-85.
- CARPIZO, Jorge (2004): "Globalización y los principios de soberanía, autodeterminación y no intervención", en: *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* (IV), p. 132.
- CARRILLO SALCEDO, J.A. (1969 y 1976): *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, 1ª y 2ª edición (Madrid, Editorial Tecnos).
- COMISIÓN INTERNACIONAL SOBRE INTERVENCIÓN Y SOBERANÍA DE LOS ESTADOS (2001): *La responsabilidad de proteger*. Disponible en: <<http://www.iciss.ca>> [visitado el 21/03/2013].
- CRAWFORD, James (2004): *Los artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la Responsabilidad Internacional del Estado* (Dykinson, Madrid).
- DEEKS, Ashley (2014): *Here's What International Law Says About Russia's Intervention in Ukraine*. Disponible en: <<http://http://www.newrepublic.com>> [visitado el 22/05/2014].
- DIEZ DE VELASCO, Manuel (2007): *Instituciones de derecho internacional público*, 16ª edición (Madrid, Editorial Tecnos).
- DUPUY, P. M. (2002): *Droit International Public*, 6ª edición (Paris, Dalloz).
- DUVERGER, Maurice (1984): *Instituciones políticas y Derecho Constitucional* (trad. de la 15ª edición francesa por J. Solé Tura; M. Aparicio (Dir.), Barcelona, Editorial Ariel).
- FIGUEROA PLA, Uldaricio (2002): *Organizaciones Internacionales: funcionamiento y actividades* (Santiago, Editorial LexisNexis).
- FOX, Gregory (2014): "Intervention by invitation", en: *Wayne State University Law School Legal Studies Research Paper Series* (Nº 4).
- GAMBOA SERAZZI, Fernando y FERNÁNDEZ UNDURRAGA, Macarena (2008): *Tratado de derecho internacional público y derecho de integración*, 2ª edición actualizada (Santiago, Editorial LexisNexis).

- GARFE JARUFE, Farouk (1997): “El Derecho Internacional Público a fines del siglo XX. Algunas breves reflexiones”, en: *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso* (XVIII), pp. 457-463.
- GELOT, Linnéa y SÖDERBAUM, Fredrik (2012): “Rethinking Intervention and Interventionism”, en: *Development Dialogue* (Nº 58), pp. 131-150.
- GODRICH, Lelantet y HAMBRO, Edward (1948): *Comentaire de la Charte des Nations Unies* (Neuchâtel, Edition française établie par André-Marie Guynat).
- GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso (1993): “Jurisdicción interna, principio de no intervención y derecho de injerencia humanitaria”, en: *Boletín mexicano de Derecho Comparado* (año XXVI, Nº 76), pp. 79-97.
- HUDSON, Manley (1934): *The World Court 1921-1934*, 4ª edición (Boston, World Peace Foundation).
- KUNIG, Philip (2008): *Prohibition of Intervention*, en *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Disponible en: <<http://www.opil.ouplaw.com>> [visitado el 11/05/2014].
- LEE, Thomas H. (2004): “The Law of War and the Responsibility to Protect Civilians: A Reinterpretation”, en: *55 Harvard Int’l L.J.* (2), pp. 101-171. Disponible en: <<http://ssrn.com>> [visitado el 24/05/2014].
- LOMBARDO, Vicente (2006): *Los principios de no intervención y de autodeterminación de los pueblos ligados a la figura y obra de Benito Juárez*, en Benito Juárez: *El tiempo agiganta su figura*, 1ª edición (México, Univ. J. Autónoma de Tabasco).
- MCCORQUODALE, Robert (2014): *Ukraine Insta-Symposium: Crimea, Ukraine and Russia: Self-Determination, Intervention and International Law* (2014). Disponible en: <<http://opiniojuris.org>> [visitado el 21/05/2014].
- MKRTICHYAN, Artak (2009): “El derecho de autodeterminación a la luz de los conflictos territoriales en Europa: El caso de Nagorno Karabaj”, en: *Anuario da Faculdade de Derito da Universidade da Coruña* (Nº 13), pp. 433-445.
- OPPENHEIM, L. (1955): *International Law: A Treatise*, 3ª edición, 3ª reimpresión (Volumen I-Peace).
- ORTIZ AHLF, Loretta (2004): *Derecho Internacional Público*, 3ª edición (México, Oxford University Press).
- PASTOR RIDRUEJO, José (2006): *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, 10ª edición (Madrid, Editorial Tecnos).
- PÉREZ VILLAR, Carmen Gloria (1997): “El Derecho de autodeterminación de los pueblos. Perspectiva actual”, en: *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso* (XVIII), pp. 473-481.
- PIGRAU SOLÉ, Antoni (2007): “La evolución de la prohibición del uso de la fuerza armada y sus excepciones,” en: Helena Torroja Mateu (dirección); Sonia

- Güell Peris (coordinación), *Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional* (España, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona), pp. 15-42.
- REMIRO BROTONS, Antonio (1983): *Derecho Internacional Público: 1. Principios fundamentales*, 1ª edición reimpresa (Madrid, Editorial Tecnos).
- RAINA, Himanil (2014): *Russian Intervention in Crimea & Geopolitical Consequences: Legal Perspectives*. Disponible en: <<http://issp.in>> [visitado el 23/05/2014].
- RICHMOND, Oliver P. (2011): *A Post-Liberal Peace* (London, Routledge).
- ROSS, Alf (1964): "La notion de compétence nationale dans la pratique des Nations Unies. Une rationalisation a posteriori", en: *Mélanges offerts à Henri Rollin* (París, Pédone).
- RUBINSTEIN R. Arthur (2005): "Intervention and Culture: an anthropological approach to peace operations", en: *Security Dialogue* (Nº 36), pp. 527-544.
- QIAO, Shitong (2011): "Whither China's Non-Interference Principle?", en: *European Society Of International Law Conference Paper Series* (Nº 2, 201).
- SALINAS, Hernán (1989): "El principio de no intervención y los derechos humanos", en: *Temas de Derecho* (año IV, Nº 1), pp. 5-14.
- SØRENSEN, Georg (2006): "Liberalism of Restraint and Liberalism of Imposition: Liberal Values and World Order in the New Millennium", en: *International Relations* (Volumen XX, Nº 3), pp. 251-272.
- TESÓN, Fernando (2005): *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, 3ª edición (Brill-Nijhoff).
- VILLAGRÁN KRAMER, F. (1991): "Los derechos humanos y el principio de no intervención. Planteamiento sobre reglas esclarecedoras y sanciones por violaciones a los derechos humanos", en: *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos* (Nº 13), pp. 87-124.
- WILLIAMS, Paul D. (2007): "From non-intervention to non-indifference: The origins and development of the African Union's security culture", en: *African Affairs* (Oxford University Press), 106/423, pp. 253-279.

JURISPRUDENCIA CITADA

1. Corte Internacional de Justicia

- Fallo del Caso Canal de Corfú (fondo del asunto) del 9 de abril de 1949, en Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la CIJ 1948-1991. Disponible en: <<http://www.icj-cij.org>> [visitado el 25/04/2013].
- Fallo del Caso relativo a las actividades armadas en el territorio del Congo, en Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la CIJ 2003-2007. Disponible en: <<http://www.icj-cij.org>> [visitado el 18/05/2014].

Fallo del Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (fondo del asunto) del 10 de mayo de 1984, en Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la CIJ 1948-1991. Disponible en: <<http://www.icj-cij.org>> [visitado el 18/05/2013].

Fallo del Caso relativo a Timor Oriental (Portugal contra Australia) del 30 de junio de 1995, en Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la CIJ 1992-1996. Disponible en: <<http://www.icj-cij.org>> [visitado el 17/06/2013].

2. Organización de las Naciones Unidas y tratados internacionales¹⁵³
3. Centro de Noticias ONU, Darfur: Fiscal de CPI advierte que continúan crímenes contra la humanidad (8 de junio de 2011) [visitado el 18/10/2013].
4. Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, de 23 de mayo de 1969, UN Doc. A/CONF.39/27 (1969).
5. Departamento de Información Pública ONU, Nota informativa Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 [visitado el 11/05/2013].
6. ONU, Antecedentes UNMISS [visitado el 17/05/2014]
7. Carta de la ONU [visitado el 16/05/2013].
8. Resolución A/RES/260 (III) [visitado el 18/08/2013].
9. Resolución A/RES/375 (IV) [visitado el 26/10/2013].
10. Resolución A/RES/1815 (XVII) [visitado el 26/10/2013].
11. Resolución A/RES/2131 (XX) [visitado el 26/10/2013].
12. Resolución A/RES/2181 (XXI) [visitado el 26/10/2013].
13. Resolución A/RES/2625 (XXV) [visitado el 18/10/2013].
14. Resolución A/RES/2734 (XXV) [visitado el 26/10/2013].
15. Resolución A/RES/3314 (1974) [visitado el 13/12/2013].
16. Resolución A/RES/31/91 (1976) [visitado el 26/10/2013].
17. Resolución A/RES/32/153 (1977) [visitado el 26/10/2013].
18. Resolución A/RES/33/74 (1978) [visitado el 26/10/2013].
19. Resolución A/RES/34/101 (1979) [visitado el 26/10/2013].
20. Resolución A/RES/36/103 (1981) [visitado el 27/10/2013].
21. Resolución A/47/277 y S/24111 (1992) [visitado el 26/07/2013].
22. Resolución A/RES/48/57 (1994) [visitado el 26/10/2013].
23. Resolución A/RES/59/565 (2004) [visitado el 3/04/2013].
24. Resolución A/RES/59/2005 (2005) [visitado el 3/04/2013].
25. Resolución A/RES/60/1 (2005) [visitado el 21/03/2013].

¹⁵³ Las fuentes emanadas de la ONU aquí indicadas se encuentran disponibles en <<http://www.un.org>>.

26. Resolución A/RES/60/251 (2006) [visitado el 16/10/2013].
27. Resolución A/RES/60/4 (2005) [visitado el 20/05/2014].
28. Resolución A/RES/63/677 (2009) [visitado el 26/07/2013].
29. Resolución A/RES/65/877 (2011) [visitado el 18/10/2013].
30. Resolución A/RES/68/262 (2014) [visitado el 24/05/2014].
31. Resolución S/RES/1706 (2006) [visitado el 15/04/2014].
32. Resolución S/RES/2032 (2011) [visitado el 14/04/2014].
33. Resolución S/RES/2035 (2012) [visitado el 14/04/2014].
3. Organizaciones regionales¹⁵⁴
4. VII Conferencia Internacional Americana de 1933, Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados [visitado el 15/05/2013].
5. Conferencia de Consolidación de la Paz de 1936, Protocolo Adicional relativo a la no intervención [visitado el 16/05/2013].
6. OEA, Carta de la OEA [visitado el 16/05/2013].

¹⁵⁴ Las fuentes vinculadas a la OEA aquí indicadas se encuentran disponibles en <<http://www.oas.org>>.