ISSN: 2393-6215



Estudio del CURI

Dr. Alejandro Pastori Dr Juan Manuel Rivero

Consideraciones acerca del principio de no intervención y su aplicación en la actualidad.

Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales

10 de agosto de 2015 Estudio Nº 06/15

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los "Estudios del CURI" y "Análisis del CURI" constituyen la opinión personal de sus autores.

Consideraciones acerca del principio de no intervención y su aplicación en la actualidad.

Por Alejandro Pastori y Juan Manuel Rivero¹

Introducción.

El principio de no intervención se ha articulado desde un comienzo, en la Carta de las Naciones Unidas y en la Resolución 2625, como un obstáculo a la injerencia de terceros Estados en los asuntos considerados de jurisdicción doméstica de los Estados que forman parte de la comunidad internacional. Ello ha provocado que su acérrima defensa haya sido considerada como un dogma jurídico-político, y hasta filosófico, tanto a nivel mundial como regional².

La no intervención tiene una vinculación muy cercana con otro principio con el que tiene puntos de contacto directos y muchas veces queda oculta tras él. Se trata del principio de la prohibición del uso o amenaza de la fuerza, también prevista en la Carta de las NN.UU y en la Resolución 2625.

En efecto, cuando se infringe el principio sobre interdicción del uso de la fuerza es muy probable que también se quebrante la regla de la no intervención, solo que aquel principio es de mayor peso dado que así pareció haberse instituido en la Carta por su neta carga negativa en cuanto a su aspecto axiológico (teniendo en cuenta las dos Guerras Mundiales). No obstante, cuando es aplicable el principio de no intervención, no necesariamente implica que se haya infringido la regla de la interdicción del uso de la fuerza. Piénsese en los casos de las opiniones de los agentes diplomáticos o de gobernantes extranjeros dentro de las fronteras de un país sobre asuntos políticos de ese Estado.

La no intervención se enmarca dentro de las relaciones pacíficas y de amistad que tanto han fomentado con sus disposiciones instrumentos multilaterales ya

¹ El Dr. Alejandro Pastori es Profesor Adjunto Grado 3 de la Facultad de Derecho de la UdelaR, con Dedicación Total (D.T). El Dr. Juan Manuel Rivero es Profesor Adscripto (Ayudante G1) de la Facultad de Derecho de la UdelaR. Ambos integran el Grupo de Investigación "Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales" de la C.S.I.C (Comisión Sectorial de Investigación Científica).

² En particular en nuestro continente.

citados como la Carta de las NN.UU y la Resolución 2625 y, en lo regional, todo lo que dispone al respecto también la Organización de los Estados Americanos (O.E.A), esta última dentro del sistema interamericano. Además, ello supone hacer efectiva la igualdad soberana y jurídica que los Estados se reconocen mutuamente. Ante Estados soberanamente iguales no se admite el ejercicio de la intervención.

Bajo este marco normativo-político tradicional, la actualidad internacional muestra un cierto desfasaje en cuanto a la aplicación del principio de no intervención sobre el que es necesario detenerse y que es el propósito de estas reflexiones. Dicho de otra forma, según se ha descripto, la función que intenta cumplir el principio de no intervención en su normativa básica es justamente evitar la injerencia de los Estados y Organizaciones Internacionales en asuntos locales, pero entonces ¿Cómo debemos explicar o fundamentar las intervenciones humanitarias que suceden? Especialmente cuando no cuentan con la aquiescencia del Estado huésped ni con la autorización del Consejo de Seguridad. Este es un primer problema que se plantea respecto de la aplicación del principio de la no intervención, pero no es el único que veremos.

En un segundo lugar, hay que preguntarse acerca de la actuación de organismos internacionales como la O.C.D.E³ cuando mandata a ciertos Estados a suscribir acuerdos sobre el intercambio de información tributaria y evitar la doble imposición, siendo que muchos de aquellos no son Partes de dicha Organización. Nuevamente, se le impone una conducta al Estado bajo la coacción que implica quedar al margen del sistema económico mundial si no celebra dichos acuerdos.

El no hacerlo implica recibir una calificación negativa como la de "paraíso fiscal", que en los hechos significa ser un Estado con baja tributación, pero no necesariamente un Estado donde no se tribute. Acaso en estas situaciones ¿no hay intervención en el sistema económico-tributario?

³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Por otro lado, puede ser interesante analizar el "deslizamiento" entre la no intervención clásica, es decir, de corte político-soberano⁴, y aquellas situaciones en donde un acuerdo político establece sanciones que pueden abarcar aspectos que irían más allá de una mera sanción política ante un quebrantamiento institucional. Ejemplo de ello pueden ser los Acuerdos en el MERCOSUR o UNASUR sobre Compromiso con la Democracia que prevén severas sanciones de orden comercial, cierre de fronteras, cortes de suministro en energía, *entre otras*. ⁵

De la misma forma, se deben considerar las implicancias del concepto relativamente novedoso de la Responsabilidad de Proteger en sus relaciones con la no intervención y las muy actuales consecuencias de los conflictos que pueden surgir entre éste y el principio de la autodeterminación de los pueblos.

Finalmente, en este esquema de opciones tan diverso, también surge la pregunta del alcance en la aplicación del principio de no intervención cuando se lo quiere identificar con la noción del *ius cogens* internacional. Si tuviera tal característica, ¿Serían nulas las disposiciones que se adopten autorizando intervenciones calificadas de humanitarias o los acuerdos tributarios ya mencionados? ¿O bien por el contrario debe ceder el principio de no intervención en algunas situaciones y porqué? Una respuesta al respecto también nos ilustrará acerca de su carácter de ius cogens.

Frente a todo ello cabe reflexionar si estamos frente a un nuevo paradigma y la costumbre internacional comienza a dar un giro en cuanto a la aplicación del principio, y en particular respecto de ciertos casos considerados de urgencia y de salvaguarda humanitaria o financiera, o en casos de intereses estratégicos, sin importar la soberanía estatal? ¿O acaso se utilizan estas situaciones de intervención solo y cuando existe merito para justificar intereses políticos o económicos en determinadas zonas geográficas o comerciales?

⁴ Como el traspaso de frontera entre grupos armados estatales en la lucha contra el narcotráfico, especialmente, el caso Ecuador-Colombia.

⁵ El argumento en contrario es que los Estados han aceptado esas condiciones, lo cual justificaría el exagerado contenido sancionatorio de estos textos. Para un análisis en detalle de este tema en concreto ver: Abreu Sergio y Pastori Alejando <u>"El Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia: otro ejemplo de desprolijidad jurídica en la integración latinoamericana"</u> en "Después de Santiago: Integración regional y Relaciones UE-AL" Pgs 169-179. Ed. Cátedra Jean Monnet de la Universidad de Miami. Compilador: Joaquín Roy (2013).

Son esencialmente estos temas que se intentarán desarrollar a lo largo del presente artículo, procurando dar una respuesta a estas inquietudes que acerquen al lector a sus propias conclusiones.

I. La formulación actual de la no intervención en el marco de los principios generales del Derecho Internacional Público.

1.1. Sus bases jurídicas positivas

Dentro del entramado jurídico que supone la consagración del principio de no intervención, ya hemos mencionado que tanto la Carta de las Naciones Unidas como la Resolución 2625⁶ son instrumentos de extrema importancia. El valor obligatorio consuetudinario de esta última no ofrece dudas.

La disposición del Art. 2.7 establece la regla o principio de no intervención para las relaciones entre la O.N.U y los Estados, para luego aclarar que sus miembros no quedan obligados a someter esos temas de "jurisdicción doméstica" a los procedimientos que se establecen en la Carta. Esta última referencia, seguramente, es al Capítulo VI donde se encuentran los mecanismos de solución pacífica de controversias.

En su momento, esta disposición fue criticada por el hecho de no incluir la mención a la aplicación del principio entre los Estados⁷. Este aspecto fue corregido por la Resolución 2625 al disponer "Ningún Estado o grupo de Estados tiene el derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de ningún otro. Por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualquier otra forma 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".

Así vista, la disposición merece especial atención a la semántica, sobre todo, cuando se refiere a "sea cual fuere el motivo" y a "cualquier forma de

⁶ Llamada "Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Pueblos de los Estados de Conformidad con la Carta de Naciones Unidas", de 1970.

⁷ Eduardo Jiménez de Aréchaga ya había expresado que la prohibición del Art.2 párrafo 7 para que la Organización de Naciones no interviniera abarcaría incluso a los Estados, dado que la Carta no puede permitir a los Estados hacer lo que prohíbe a la Organización Internacional misma (Jiménez de Aréchaga, 1980).

injerencia". Ello conduce a interpretar que tal principio o máxima hace que cualquier intento militar, comercial, económico, político, etc., que afecte la esencia del Estado como tal su "personalidad" sea considerada violatoria del ordenamiento jurídico internacional. Es del caso preguntarse si en función de esta disposición las ya referidas "recomendaciones" (más parecidos a mandatos) de la O.C.D.E, hacia países no miembros, al imponerles o "sugerirles" que adopten tratados de intercambio de información financiera no terminan interviniendo en el sistema tributario interno. Ejemplo de esto último ocurrió en Uruguay¹o.

La disposición contenida en la Resolución 2625 parece terminante y no admitiría (así descripta) excepción alguna, salvo las que la Carta misma establece: en el artículo 2.7 lo hace respecto de las acciones en materia de seguridad colectiva ("este principio —la no intervención en asuntos domésticos—no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII"), o bien la legítima defensa (artículo 51 de la Carta).

Anteriormente, de manera más específica, la Resolución 2131¹¹ de la Asamblea General de la O.N.U contempla la "Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía". En su preámbulo se menciona el interés por la observancia de este principio al declarar que su preocupación por "la gravedad de la situación internacional y por la amenaza creciente que se cierne sobre la paz universal debido a la intervención armada y a otras formas directas o indirectas de injerencia que atentan contra la personalidad soberana y la independencia política de los Estados".

La adopción de esa Resolución obedeció a factores políticos como fueron las intervenciones que se dieron a partir finales de los años 60 y a posteriori, fundamentalmente en la República Dominicana, Hungría, Checoslovaquia, Chipre, Nicaragua, Timor Oriental, Pakistán Oriental, etc.

⁸ Existencia política, territorial, económica, comercial, estratégica, etc.

⁹ Pese a no tener fuerza vinculante para los no miembros.

¹⁰ Uruguay a partir de 2012 suscribió varios acuerdos de intercambio de información tributaria y para evitar la doble tributación, sobre todo ante la denuncia de Argentina ante la O.C.D.E. para mayor información consultar www.oecd.org y <a href="https://www.o

¹¹ Redactada en el marco de la crisis de la intervención de EE.UU en República Dominicana, *The Dominican Republic Crisis of 1965*, Columbia Essays in International Law, vol. III, 1967, pág. 4.

Para uno de esos casos, Nicaragua c/ EE.UU, la Corte Internacional expresó "El principio de no intervención implica el derecho de todo Estado soberano de conducir sus asuntos sin injerencia extranjera"¹². Agregando que la coacción es el elemento que define y constituye la esencia de la intervención. Según Van Wynen Thomas (1959, en Talavera et al., 2001, p.74) "la intervención implica un acto de injerencia, esto es, aquella debe tener una naturaleza compulsiva, sea que el acto implique el uso de la fuerza u otro tipo menor de compulsión, como es el caso de la amenaza, de la presión política, de la intervención diplomática o de la coacción económica".

Volviendo a la Resolución 2131, ésta deja en claro la importancia que tiene la regla al decir "que la violación del principio de no intervención constituye una amenaza para la independencia, la libertad y el normal desarrollo político, económico, social y cultural de los países, principalmente de aquellos que se han liberado del colonialismo, y puede constituir un serio peligro para el mantenimiento de la paz". Esta Resolución tiene un agregado (que también lo recoge la R.2625) al declarar 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 u obtener de él ventajas de cualquier orden. Todos 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 una guerra civil de otro Estado".

Este punto es interesante dado que podría ser aplicable a los casos ya mencionados de las ultra atribuciones que se toma la O.C.D.E¹³, en relación con determinados Estados, sobre todo si se tiene en cuenta que la intervención económica está prohibida por la disposición del Art.32 de la Carta de Derechos y Deberes de los Estados¹⁴. En la parte final, la Resolución encuentra una

¹² I.C.J, Reports, 1986, párrafo 202.

¹³ Es pertinente transcribir el punto N°5 de la Resolución 2131 que dispone "Todo Estado tiene el derecho inalienable a elegir su sistema político, económico, social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado". La O.C.D.E interviene indirectamente "sugiriendo" que se adopten tratados que vulneran aspectos de la política tributaria y económica.

¹⁴ Skubiszewski, K (1973). Uso de la fuerza por parte de los Estados, en Manual de Derecho Público, Editorial Sorensen, México.

aplicación muy clara en la intervención de EE.UU en Nicaragua en la década del 80´.

Por otro lado, la Resolución establece asimismo que "Nada en esta Declaración deberá interpretarse en el sentido de afectar en manera alguna las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en especial las contenidas en los Capítulos VI, VII y VIII lo cual gira hacia el mismo sentido del artículo 2.7 de la Carta, de hacer ceder la excepción de jurisdicción doméstica cuando se trata de la seguridad colectiva. Como ya se adelantara en la introducción, este es justamente uno de los puntos controversiales, dado que dentro del concepto de seguridad colectiva ¿acaso se deben incluir, por ejemplo, las intervenciones humanitarias?

Otro texto de suma relevancia es la Resolución de la Asamblea General Nº 36/103 del 9 de diciembre del 1981, que contiene la "Declaración sobre inadmisibilidad de la intervención y de la injerencia en los asuntos internos de los Estados" que hace referencia a todas las Resoluciones antes referidas y explicita aún más sus conceptos, manteniendo la excepción final de compatibilidad de la no intervención con las disposiciones del artículo 2.7 de la Carta y de los Capítulos VI y VII.

Finalmente, se pueden encontrar otras referencias al principio desde el punto de vista regional en la Carta de Estados Americanos (O.E.A), en la Carta de la Liga Árabe y en la Unión Africana, reafirmaciones del principio en las Conferencias de Montevideo, Buenos Aires, Chapultepec y Bogotá, así como en las decisiones de la Conferencia de países de África y Asia celebrada en Bandung, las de la primera Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países no Alineados celebrada en Belgrado, en el Programa para la Paz y la Cooperación Internacional aprobado al clausurarse la Segunda Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países no Alineados celebrada en El Cairo; y en la declaración sobre la subversión adoptada en Accra por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Africanos.

1.2 Su base consuetudinaria y jurisprudencial

Por otro lado, el principio de no intervención¹⁵ si bien ha sido consagrado en varios tratados y resoluciones, tiene un carácter de origen consuetudinario. Ello quiere decir que proviene de una práctica tomada como obligatoria por sus sujetos (Estados) y que se exige mutuamente en sus diversas relaciones (políticas, culturales, económicas, comerciales, etc.). Así se ha manifestado por Piñol i Rull (1984) "se pretendía reforzar la prohibición absoluta de esta última y clarificar la opinio iuris, la convicción jurídica respecto al carácter de norma consuetudinaria, de auténtica costumbre internacional obligatoria y vigente respecto a la ilegitimidad de toda intervención bajo cualquier pretexto". Ese carácter consuetudinario ha sido expresado por la C.I.J en el asunto Nicaragua c/EE.UU. En ese sentido la Corte tomó nota de que ese principio se había reflejado en numerosas declaraciones y resoluciones adoptadas organizaciones y conferencias en las que habían participado tanto los EE.UU como Nicaragua. Además, indicó que los textos allí emanados eran testimonio de la aceptación de ambos de tal principio consuetudinario, y que tenía aplicación universal¹⁶.

La norma de la no intervención pasó por varias etapas que fueron desde su licitud, como en la época de la Santa Alianza y luego del Congreso de Viena de 1815, donde se alentaba la intervención para restaurar a los monarcas despojados de su poder¹⁷; hasta etapas de ilicitud, especialmente, con la Doctrina Monroe, donde se manifestó un total rechazo a las intervenciones de las potencias europeas en América¹⁸ (Vargas Carreño, 2004).

Esta práctica ha sido demostrada por algunas sentencias de la Corte Internacional de Justicia. Es el caso del *Canal de Corfú*¹⁹, donde la Corte expresó "El pretendido derecho de intervención no puede ser contemplado por

¹⁵ Que además es una aplicación concreta del principio de igualdad soberana de los Estados.

¹⁶ Pastori, Alejandro "Jurisprudencia Internacional esencial de DIP y de la Integración regional" pg 110.

¹⁷Como fue el caso de Fernando VII al ser restaurado al poder en 1823.

¹⁸ Aunque ello no impediría que los EE.UU intervinieran, posteriormente, en Panamá, Cuba, Grenada, República Dominicana y Haití.

¹⁹ Affaire du Détroit de Corfou (fond) Arrêt de 9 avril 1949, C.I.J. Rec. des Arrêts avis consultatifs et ordonnances, pág. 4.

el Tribunal más que como la manifestación de una política de fuerza, política que, en el pasado, ha originado los más graves abusos y que no puede encontrar lugar en el derecho internacional. La intervención es quizás todavía menos aceptable en la particular forma que aquí revestiría porque, por la naturaleza de las cosas, ella estaría reservada a los Estados más poderosos y podría fácilmente conducir a pervertir la administración misma de la justicia internacional"20.

De lo expresado por la C.I.J en esta oportunidad se puede confirmar la existencia del principio con anterioridad a su consagración positiva y lo negativo que representa la política de intervenir, enfatizando tal práctica respecto de los Estados fuertes o potencias. Sin embargo, tal firmeza no alcanza para elaborar sobre el carácter de ius cogens de la norma dado que su formulación positiva recién fue adoptada en 1969 con la Convención sobre el Derecho de los Tratados (Art. 53).

1.3. Las bases del principio en Latinoamérica.

En general, se ha entendido que el principio es, principalmente, acogido por los pequeños países que no tienen el poderío militar de las grandes potencias. Esta cuestión se vio reflejada muy tempranamente en la llamada "Doctrina Bolívar" en 1821, que esbozaba la prohibición absoluta y total de cualquier tipo de intervención. Esa tradición perduró durante los siglos XIX y XX, lo que llevó a juristas de la región a rechazar cualquier intento de intervención de países europeos y principalmente de EE.UU. Los ejemplos de prácticas que se rechazaban son los bloqueos comerciales, el desembarco de tropas y los bloqueos de puertos (Piñol Rull: 1984). Esta manifestación de rechazo se conocería más adelante como la Doctrina Drago y la cláusula Calvo.

La primera haría referencia al hecho de que no se debe emplear la fuerza para el cobro de deudas, aspecto que sería recogido en la Segunda Conferencia de la Haya de 1907. La segunda, se orienta a hacer renunciar a los nacionales extranjeros a la protección diplomática que les puede proveer su propio Estado.

²⁰ I.C.J, Report, 1949, p. 35.

Esta cláusula quería evitar que de esa forma los nacionales extranjeros que obtuvieran su residencia en el Estado huésped no recurrieran para defender sus intereses comerciales a los Estados de donde eran originarios, generalmente potencias.

En 1933 en la Conferencia Internacional Americana donde se adoptó la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados (Art. VIII), luego en el Protocolo Adicional Relativo a No Intervención; y finalmente en el Art. 18 de la Carta O.E.A, queda establecido la importancia del principio de no intervención para los Estados de la región. La disposición expresa:

"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. 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". Y además, el Art. 19 limita la coerción de cualquier carácter económico o política que tenga por objetivo forzar la voluntad soberana de los Estados para beneficiarse de tal acción.

Tan significativo ha sido este principio de no intervención, que al decir de Piñol Rull (1984) "la presión cada vez mayor de tales Estados en el seno de las Conferencias Americanas consiguió que el Principio de la no intervención fuese aceptado en forma amplia como principio de derecho interregional americano, y fuese concebido como uno de los principios-eje en la Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1948, (...), de la que es parte los Estados Unidos".

1.4. ¿Es la no intervención una norma de ius cogens?

En primer lugar, la demostración de si una norma cumple o no cumple con el carácter de ius cogens debe ser buscada en el ordenamiento jurídico internacional, que es el que le da o intenta dar ese carácter. La primera acción es, por tanto, recurrir a la disposición del Art. 53 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969.

Esta disposición hace referencia a los caracteres que una norma considerada de ius cogens debe revestir, y por otro lado, indica los efectos que su violación apareja, es decir, la nulidad *ab initio* o superviniente. Sin embargo, y lo esencial de la disposición es que deja librado a la comunidad en su conjunto la determinación de si una norma proveniente de cualquiera de las fuentes del derecho internacional²¹, es o no es de ius cogens.

En este sentido, la O.N.U en la situación de Kampuchea²² instó por medio de la Asamblea General a que todos los Estados, especialmente Vietnam, retiraran sus tropas ya que se afectaba el principio de no intervención e injerencia, pero no citando la Resolución 2131. En cambio la Corte Internacional de Justicia en el caso Nicaragua c/ EE.UU sí hizo alusión a la Resolución 2131 (McWhinney: 2011).

Sin embargo, la referencia específica al carácter de ius cogens de la no intervención, no es esbozada por ninguna institución jurídica universal con autoridad y precisión, por más que se utilice al respecto el término "imperativa", como lo podría haber hecho la Corte en el caso de Nicaragua/EE.UU. Tampoco lo hizo la O.N.U en el caso de Crimea (2014). En cambio es más significativa la precisión que hace la Comisión de Derecho Internacional cuando al encargarle el estudio del tema expresó²³ "... the contours and legal effects of ius cogens remain ill-defined and contentious."

Véase que ante una situación concreta, como fue la intervención de la O.T.A.N en el caso de la ex Yugoeslavia en 1999 (sin autorización del Consejo de Seguridad de la O.N.U), se planteó en el seno del Instituto de Derecho Internacional²⁴ la desarmonía que había para expedirse sobre el carácter ilegal o no de tales medidas de la O.T.A.N, aunque el contrapeso estuvo en que dichas medidas fueron tomadas a efectos de evitar actos de genocidio y lesa humanidad. La pregunta que resulta de esto es que se estaba valorando considerar legítima una práctica con relación a la intervención humanitaria en

-

²¹ Tratados, Costumbre, Principios generales de derecho reconocidos por los diversos sistemas jurídicos, etc.

²² Actual Cambodia o Camboya.

²³ www.un.org A/69/10. Annex.

²⁴ Annuaire de L'Institut de Droit International, Vol. 72, Reunión de Santiago de Chile 2007, pág. 365-366.

contra del principio en estudio. ²⁵ ¿Relativización del principio o ampliación de las excepciones?

Pero para el tema de este punto, este caso muestra que si realmente la no intervención fuera una norma con el carácter de ius cogens la comunidad internacional, incluso la O.N.U, debería haberse expedido condenando la intervención dado que el "sea cual fuera el motivo" no habilita la injerencia, ni aún por cuestiones humanitarias, salvo si se les considerara incluidas en las excepciones, lo que no era posible para el caso pues la OTAN actuó sin consentimiento del Consejo de Seguridad y por tanto sin que se aplique el Capítulo VII.

Sin embargo, este ejemplo sirvió para mostrar que la fundamentación de la intervención basada en la defensa de los derechos humanos y/o humanitarios cada vez tenía más peso. De allí en adelante se verifican intervenciones humanitarias donde el Consejo de Seguridad utilizando el Capítulo VII actúa sin importarle el consentimiento del Estado huésped, haciendo atribución de las válvulas de escape del Art. 2.7 y de la Res. 2625.

Así las cosas, parecería que la amplitud y la relativa indefinición del alcance material de aplicación del principio de no intervención, junto con la elasticidad reciente dada a sus excepciones, conspiran en contra su consagración como norma de ius cogens.

En este sentido, tanto la doctrina como la jurisprudencia internacional han hecho sus respectivos aportes. Y la conclusión es que no hay una clara unanimidad sobre el carácter de norma de ius cogens del principio de no intervención, dado que tanto la práctica de los Estados, como la de la O.N.U por medio del Consejo de Seguridad, así lo manifiesta.

La dificultad de consagrar una norma como ius cogens queda consignada por la C.D.I, cuando expresa sobre el tema que "In the nearly quarter of a century since the Convention was adopted, no authoritative standards have emerged

²⁵ Véase que ya la palabra "intervención" indicaría en razón de la Resolución 2625 y 2131 que sea cual fuere el motivo este principio de no intervención no puede, salvo las excepciones previstas, ignorarse. Por este motivo hoy día se ha comenzado a utilizar un eufemismo al hablar, no ya de intervención, sino de "ayuda humanitaria".

to determine the exact legal content of ius cogens, or the process by which international legal norms may rise to peremptory status"26.

Sin embargo, creemos que a estas alturas la doctrina internacional no parece ser una autoridad suficiente como para catalogar cuales normas han logrado un estándar de ius cogens. Tal vez sea la C.I.J quien debería tener a su cargo tal labor por su autoridad jurídica, o incluso las Naciones Unidas como organización que nuclea a casi todos los Estados podría elaborar algún documento que reflejara el estado de la cuestión de forme periódica y que contara con el aval de una Resolución de la Asamblea General. Parece mucho pedir respecto de un concepto tan fuerte al que los Estados, por regla general, le sacarán el cuerpo a su identificación pues nunca se sabe para qué lado les podrá afectar en el futuro.

Pese a lo antedicho la C.D.I tiene el merito, pese a sus dudas acerca de cómo determinar qué norma ha llegado a ser de ius cogens, de haber determinado una serie de normas que tendrían ese carácter. Así lo manifestó en sus comentarios al "Article 26 of The Draft Articles on State Responsability". En el párrafo 5 del Comentario expresa "in fairly unequivocal terms, states that those "peremptory norms that are clearly accepted and recognized include the prohibition of aggression²⁷, genocide, slavery, racial discrimination, crimes against humanity and torture, and the right to self-determination".

Algunos Estados por su parte, han reconocido para ciertas materias el ius cogens, como es el caso de Alemania en su Memoria del caso *Jurisdiction Immunities Case* (2009), donde expresó "Undoubtedly, for instance, jus cogens prohibits genocide", párrafo 86.

Lo expuesto no hace más que confirmar que la norma de la no intervención aún no tiene el carácter de ius cogens dado que le falta uno de sus elementos, remarcado por la C.D.I, que es la aceptación por toda la comunidad en su

²⁶ Y fue más clara al decir que "The emergence of rules having the character of ius cogens is comparatively recent, while international law is in the process of rapid development. The Commission considered the right course to be provide in general terms that a treaty is void if it conflicts with a rule of ius cogens and to leave the full content of the rule to be worked out in State practice and in the jurisprudence of international tribunals".

²⁷ Nótese que no se utilizó la frase "the threat or use of the force".

conjunto²⁸. En el mismo sentido, y referido a otro principio esencial y conexo con la no intervención -el de no uso de la fuerza-, la C.I.J en el caso de las *Actividades militares y para-militares en y contra Nicaragua*, no se expresó directamente sobre si el mismo constituía una norma de ius cogens²⁹. Y ahí puede estar el problema, la disposición del Art. 53 de Viena 69´ no específica cómo una norma de tal característica se procesa y se eleva al nivel de ius cogens, ni cómo puede ser identificada.

Sólo la Corte Internacional de Justicia dispone de autoridad para indicar si una norma ha alcanzado tal estatus. Así se puede desprender de lo expresado en In Questions Relating to the Obligation to Extradite or Prosecute. Al expresar la Corte que "the prohibition of torture is part of customary international law and it has become a peremptory norm (ius cogens)" ... "grounded in a widespread international practice and on the opinioiuris of States" ... que figura "in numerous international instruments of universal application that has been introduced into domestic law of almost all States".

II. El alcance de la no intervención en el marco reciente de las relaciones internacionales.

2. 1 En relación con el principio del no uso de la fuerza o su amenaza.

Las relaciones entre ambos principios pueden ser tan claras como difusas en función de los distintos casos. Ya se ha mencionado que el principio de no intervención es mucho más amplio y abarca situaciones donde la coacción o compulsión no implican necesariamente el uso de la fuerza.

Sin embargo, el uso de la fuerza marca un quiebre con el objetivo fundamental de la comunidad internacional, expresada en las Naciones Unidas, y su empleo contra la soberanía estatal puede también significar una intervención en los asuntos internos, cuando se perfila hacia un cambio ideológico o de sistema de

 $^{^{28}}$ Así lo expresa "thereby suggesting acceptance by states as a whole is a requirement for ius cogens".

²⁹ I.C.J, Reports, 1986.

gobierno al interior de un tercer Estado. Esa ha podido ser la situación de la invasión a Irak en 2003 por los EE.UU alegando la existencia de armas de destrucción masiva. En este caso, no hubo configuración de una "amenaza real"³⁰, y sin embargo, en los hechos, en Irak se terminó "estableciendo" una democracia como objetivo final. Esta última parte termina configurando una intervención en los asuntos internos de Irak al imponer un cambio de gobierno producto del uso de la fuerza armada.

En cuanto al uso de ésta, parecería que su objetivo puede ser tanto la aniquilación del enemigo como la imposición de un cambio de conducta. La fuerza es más visible de constatar que la intervención. Pero en los casos en que se utiliza la fuerza para imponer un cambio de orientación (social, política o económica) la no intervención como regla también se ve afectada. La intervención puede ser multiforme, abarcando situaciones de empleo de fuerza o amenazas hasta la utilización de medios indirectos de compulsión (como la presión diplomática o económica). En la intervención, lo fundamental es identificar los elementos ocultos que la configuran. Es decir, la intención en los medios empleados de compulsión son los que hacen identificar la intervención ilícita.

Se ha dicho que cada uno de los principios conserva su zona específica de acción. Y que un mismo acto puede ser capaz de acumular ambas figuras. Piñol i Rull (1984, p.72) cita el ejemplo que da la disposición del Art. 3 de la Res 3314 de la A.G/O.N.U cuando dispone que "El envío por un Estado o en su nombre de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado, de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados o sus sustancial participación en los mismos...", constituyen la llamada guerra de subversión, que iría no sólo contra lo dispuesto en el Art. 2.4 de la Carta de Naciones Unidas, sino que también significa una intervención y una agresión (Piñol i Rull, 1984).

Como se ha expresado anteriormente la C.I.J no se expresó sobre el carácter de la no intervención como norma de ius cogens. Sin embargo, es de notar que en cuanto al uso de la fuerza la Corte en el mismo caso de las *Actividades militares*

³⁰ En virtud de la ausencia de tales armas de destrucción masiva.

y paramilitares, solo mencionó su consagración como norma perteneciente al ámbito consuetudinario. En este sentido expresa Barboza (2008) "... la doctrina no parece dividida en cuanto a que la prohibición general de los usos mayores de la fuerza (ataque armado) es una norma imperativa del derecho de gentes. En cambio, está sujeto a debate el alcance exacto de la regla, así como el alcance de la excepción de legítima defensa, y el de algunas variantes....".

2.2. <u>En relación con el derecho internacional humanitario y los derechos humanos.</u>

El planteo de este punto implica preguntarse: ¿La intervención humanitaria está directamente permitida o bien es una excepción permitida? ¿Qué sucede con el giro gramatical "sea cual fuera el motivo" que fortalecía al principio de no intervención? ¿O ha quedado claro que el principio de no intervención cede frente al Capítulo VII ya que se incluyen ahora estos casos particulares como parte de la "seguridad colectiva"? ¿O bien el derecho humanitario y ciertos derechos humanos se aplican preferentemente por la simple razón de que tienen superior jerarquía que la no intervención, es decir que serían normas de ius cogens? Ya vimos el reconocimiento de algunos de ellos (genocidio, tortura). Cuando de eso se trata ¿la prohibición de la intervención cede en todos los casos?

Una primera conclusión doctrinal es que la normativa, sea por la vía de los tratados multilaterales como por las resoluciones de sus órganos, no ofrece una clara respuesta del alcance del principio, ni de su carácter de ius cogens, con la certeza ni la seguridad que hoy se reclama para analizar determinadas situaciones, como son justamente las intervenciones humanitarias³¹.

_

³¹ Así se expresa McWhinney (2011) "El Texto dada la formulación de principios primarios sumamente abstractos a expensas de normas y principios secundarios detallados, es suficientemente general para permitir un cierto toma y daca en su aplicación concreta en casos futuros, con la válvula de seguridad final incorporada en el párrafo 8, que salvaguarda expresamente los Capítulos VI, VII y VIII de la Carta de Naciones Unidas en relación con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales pero sin dar ninguna indicación fáctica para su aplicación en futuras situaciones de conflicto".

Puede que le asista parte de razón, pero esto no va a desalentar de seguir el análisis paso a paso:

Para ello se cree que en este punto, hay que diferenciar:

- Las intervenciones humanitarias unilaterales, es decir llevadas a cabo la sin autorización del Consejo de Seguridad;
- Las intervenciones humanitarias con autorización del Consejo de Seguridad;
- 3. Las intervenciones basadas en la Responsabilidad de proteger de las Naciones Unidas;
- 4. Las intervenciones realizadas en apoyo al principio de libre determinación de los Pueblos;
- 1) Las intervenciones unilaterales tildadas de "humanitarias" durante la guerra fría, y ante la inercia del Consejo de Seguridad, provocaron que la práctica fuera intervenir utilizando la premisa de impedir la violación de derechos humanos o incluso la auto-tutela frente a la defensa de los nacionales en el extranjero. Los autores anglosajones han manifestado que el "derecho de intervención" existe para esos casos en que el ordenamiento internacional reconoce derechos protegidos como la vida o los bienes de esos nacionales (Bowett, 1958). Sin embargo, se ha llegado a concluir que la ausencia o carencias en la acción de Naciones Unidas no puede servir de excusa para tutelar este tipo de intervenciones (Higgins, 1969)³². Uno de esos casos fue en 1976 cuando comandos del Estado de Israel atacaron el aeropuerto de Entebe en Uganda para rescatar el avión con pasajeros que había sido desviado desde Tel Aviv por los militantes del Frente Popular para la Liberación de Palestina.

Por otro lado, se ha señalado que esas intervenciones terminan por cumplir con lo establecido en las disposiciones de la Carta (Art.1, 55, etc.) dado que no están dirigidas a menoscabar la integridad territorial o independencia del Estado, sino a garantizar que se cumpla uno de los propósitos de la Carta, como lo sería la protección de los derechos humanos. Lillich (1973) expresó que "la doctrina de la intervención humanitaria, ya sea unilateral o colectiva,..., merece ser

³² Varios de los casos ocurridos por la década del 60´y en adelante tuvieron que ver con acciones llamadas "*Raids*". Ejemplo fueron los paracaidistas belgas en Zaire en 1960 y 1978, o los casos de los raids en los aeropuertos de Entebe (Uganda), Larnaca (Chipre) y Mogadiscio (Somalia).

reexaminada a fondo en vista de la incapacidad de las Naciones Unidas para adoptar medidas efectivas para controlar conductas genocidas...".

A su vez Vargas Carreño (2004) expresa la necesidad de "... hacer una distinción entre intervención humanitaria y asistencia humanitaria,..., esta última es socorrer a todas la víctimas, sin distinción ni discriminación y sin necesariamente llegar a emplear la fuerza armada en contra de ningún sector de la población, aunque con la posibilidad de emplear elementos militares a fin de proporcionar un apoyo logístico. En la intervención humanitaria,..., el uso de la fuerza tiene por propósito proteger a un sector de la población cuyos derechos humanos han sido desconocidos sea por una facción rival o por el gobierno". Probablemente, la referencia a "asistencia humanitaria" sean las llamadas "Operaciones para el Mantenimiento de la Paz", o la intervención de la Cruz Roja Internacional.

Las intervenciones que no cuentan con el apoyo del Consejo de Seguridad actúan en clara oposición de la Carta de la O.N.U y en manifiesta violación del principio o regla de la no intervención. De lo contrario sería muy fácil pensar que por la vía de los hechos consumados se ha modificado el principio, y a su vez consagrado una norma consuetudinaria complementaria que podría decir: "ante violaciones de derechos humanos procede la intervención, sin mediar autorización del Consejo de Seguridad". De todo lo expuesto hasta ahora y del funcionamiento del sistema internacional post Segunda Guerra Mundial, queda claro que ese no ha sido el espíritu del sistema. En este sentido, hay que ser terminante en que tales intervenciones son violatorias del sistema jurídico internacional. Las acciones que impliquen la fuerza para asegurar la paz internacional o defender intereses de sus nacionales deben ser tomadas en virtud del Capítulo VII de la Carta.

2) A partir de diversas situaciones de conflictos humanitarios, como los ocurridos en la ex Yugoslavia (1991)³³, Somalia, Liberia, Haití y Ruanda, el Consejo de Seguridad comenzó a autorizar la intervención humanitaria como argumento para permitir que los Estados actuaran de forma tal que restauraran

³³ En 1991 la O.T.A.N intervino con autorización del Consejo de Seguridad, no así en 1999 donde empleó la fuerza en ausencia de resolución del Consejo.

una protección de los derechos humanos que había sido vulnerada en los hechos. Dichas atribuciones se han utilizado bajo el Capítulo VII de la Carta.

Sin embargo, de acuerdo a lo que dice Barboza (2008) "..., la CIJ declaró, en el caso Nicaragua, que el uso de la fuerza no es el método apropiado para supervisar o asegurar tal respeto (de los derechos humanos)".

El tema aquí es determinar los elementos que configuran una violación a los derechos humanos en el interior de un Estado, y que de mantenerse tal situación se provocaría una amenaza no solo a los Estados de la región, sino a la comunidad internacional. También es conveniente que las acciones sean instrumentadas colectivamente y no confiadas desde los inicios a un solo Estado.

Sostiene Cassesse (en Barboza, 2008, p.274) que la intervención humanitaria aún no ha cristalizado en regla internacional, dado el escaso uso y la ausencia de generalidad en cuanto a la opinio iuris.

¿Acaso el término "mantenimiento de la paz y seguridad internacionales" ha permitido una "carta blanca" para que en uso del Capítulo VII y ante una violación sistemática de derechos humanos se permita una intervención humanitaria armada? Fundada para ello en la salvaguarda que hace el Art. 2.7 de la Carta y en la Declaración 36/103 de la Asamblea General de la O.N.U, donde como se vio, se dice que la no intervención no puede menoscabar el uso del Capítulo VII de la Carta.

Se ha expresado que las intervenciones humanitarias se justificarían sólo si la violación tienen un carácter general y no son hechos aislados, que sea consecuencia de una situación de fuerza, que la autoridad del Estado haya desaparecido o esté incapacitada de ejercer el control (Ulloa, en Talavera et al., 2001, p.78).

Aún reconociendo lo dificultoso que puede resultar determinar que todos estos elementos se encuentren presentes para determinar la legitimidad de una intervención colectiva humanitaria, se debe entender que son parámetros válidos para poner un límite a la acción del Consejo e impedir que pueda ir más

allá de sus competencias y buscar la satisfacción de otros intereses en la justificación humanitaria.

Se sabe que la decisión sobre la existencia de estos elementos va a ser en definitiva política, ya que es notorio que el Consejo de Seguridad actúa movido por ese factor en la acción o la inacción frente a situaciones aparentemente similares. Pero no por ello tenemos que dejar de tener parámetros de referencia que oficien de límite a la acción de un órgano multilateral tan particular como el Consejo de Seguridad.

3) La responsabilidad de proteger ha sido otro argumento que las Naciones Unidas han elaborado, como premisa jurídico-política a la hora de intervenir. Ese "novedoso" concepto implica acciones tendientes a prevenir, reaccionar y reconstruir la paz. Su objetivo no es otro que la defensa de los derechos humanos allí donde son violados. Tal concepto termina siendo incorporado en la Resolución 60/1 de la Asamblea General que contiene el Documento de la Cumbre Mundial de 2005. Esa responsabilidad de proteger se enmarca hacia aquellas violaciones que implican el genocidio, crímenes de guerra, lesa humanidad y la depuración étnica. En ese Documento se deja en claro el marco en que la comunidad internacional podría actuar ante omisiones en un Estado de tomar las medidas para evitar tales flagelos: el Capítulo VII de la Carta.

A estas alturas parece un "eufemismo jurídico" el novedoso concepto. Esta nueva forma de ver las cosas parece querer significar que con la responsabilidad de proteger no se interviene humanitariamente. Pero en las discusiones del mismo y de su alcance no hubo acuerdo, debido a que la cuestión de la intervención humanitaria generaba reticencias por el carácter militar que engendraba (lo cual se confirma en los hechos).

En realidad solo parece ser que ha cambiado el término, pero no así la génesis de la acción. En efecto, en los casos en que se deba aplicar el concepto de "responsabilidad de proteger" se estará evaluando (nuevamente) el cómo determinar si tal o cual situación es de emergencia humanitaria, si debe o no debe intervenir el conjunto de Estados que ponen sus cuerpos militares al servicio de esa causa, en detrimento de la soberanía estatal y de la no

intervención, y si se ha actuado salvaguardando realmente los derechos humanos.

Este eufemismo se puede observar en el caso de Libia con la Resolución 1973/2011, que permitió la intervención en ese país, pero sin mencionar a la responsabilidad de proteger, lo que sin embargo había hecho en su Resolución 1970/2011 respecto de la responsabilidad de Libia sobre de sus nacionales y ante cuyo incumplimiento se permite luego el uso de la fuerza a cualquier miembro de la comunidad. No parece haber una clara diferencia entre habilitar las llamadas intervenciones humanitarias (llevadas a cabo por un solo Estado) y las "intervenciones o ayudas o responsabilidades" que se explican por la ausencia de una responsabilidad de proteger, y que son encargadas también a un solo Estado por autorización del Consejo de Seguridad.

El problema no se halla en una ausencia de normas con rótulo específico, si bien las Resoluciones del Consejo de Seguridad y el Art. 2.7 y las Res. 2625 o 2131 habilitarían una posible intervención, sino en la determinación de la conveniencia de actuar en unos casos y otros no. En no extralimitarse en las atribuciones que terminen afectando la integridad territorial de los Estados y su régimen político, cultural, social o económico. Como se dijo antes, en la determinación de los criterios y en su seguimiento.

De la responsabilidad de proteger, nos quedamos con su capítulo sobre Prevención, sin negar que cada paso, por pequeño que sea, pueda ser el comienzo de algo que trascienda quizás en un futuro lejano.

4) La no intervención y la libre determinación de los pueblos pueden tener en algunos casos estrecha vinculación entre sí, lo que ha quedado de manifiesto en lo acontecido en Crimea donde el Gobierno de la Federación de Rusia decidió apoyar la independencia de aquella en detrimento de la integridad territorial de Ucrania.

En el Derecho internacional es reconocida la libre determinación de los pueblos que intentan independizarse de la opresión colonial, así lo ha dispuesto y reconocido la Res. 2625. La Resolución establece que "El establecimiento de un Estado soberano e independiente, la libre asociación o integración con un Estado independiente o la adquisición de cualquier otra condición política

libremente decidida por un pueblo constituyen formas del ejercicio del derecho de libre determinación de ese pueblo". En ese sentido, el caso de Crimea no obedece, en virtud del contexto y la interpretación de los hechos, a una situación en la cual el pueblo de Crimea estuviera sometido a una dominación colonial.

Pese a ello, y no obstante haberse negado inicialmente por Rusia que la presencia de militares o comandos sin identificación apoyando la independencia de Crimea eran parte de su ejército, quedó luego claro del contexto y de los dichos provenientes de Moscú (en el propio Consejo de Seguridad) que efectivamente lo eran, lo cual constituye de hecho una intervención en el territorio de Ucrania con el objetivo de reintegrar al territorio de la Federación la antigua provincia de Crimea bajo el manto de una supuesta defensa de su población ruso parlante.

En este sentido, el actuar "indirecto" de Rusia queda en evidencia y viola lo que dispone la Res. 2625 al exponer "Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descrito y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente la totalidad del pueblo perteneciente al territorio…".

La circunstancia de que la declaración de independencia de Crimea esté avalada por una política de consumación de hechos y luego haya operado un plebiscito de anexión a Rusia, no enerva que tales acciones se hayan dado por la ayuda indirecta y bajo una política de intervención de ésta en Ucrania.

La Res. 2625 expresa que "Todo Estado se abstendrá de cualquier acción dirigida al quebrantamiento parcial o total de la unidad nacional e integridad territorial de cualquier Estado o país". ³⁴

³⁴ Un estudio jurídico completo de los sucesos en Crimea puede verse en "Un triángulo amoroso u odioso. Ucrania-Crimea-Rusia y el Derecho Internacional". Heber Arbuet-Vignali. *Revista de Derecho Público Nº 45 Julio 2014* y en "La anexión de Crimea y el Derecho Internacional" Alejandro Pastori, en *Coloquios, Revista electrónica del Congreso Judío Latinoamericano*, Edición 27. El artículo de 17 páginas está disponible en:http://www.congresojudio.org.ar/coloquio nota.php?id=231 (2014)

En esta tensión con la autodeterminación nuevamente aparece el efecto "elástico" del principio de no intervención, que pretende ser dejado de lado ante situaciones que se hacen confusas en virtud de las interpretaciones que realizan Estados-potencias. Se argumenta una violación de los derechos humanos y libertades fundamentales, para accionar una política de intervención que termina por afectar la integridad territorial y soberanía de un Estado, a los efectos de emancipar un pueblo que dudosamente estaba siendo afectado en el goce de sus derechos y libertades.

Para que la autodeterminación pueda ser un fundamento pleno del cambio de soberanía sobre un territorio es necesario que el mismo opere con independencia de cualquier intervención. Tampoco sería válida una intervención solicitada por el Estado territorial para sofocar un movimiento separatista que legítimamente estuviera ejerciendo su derecho a la autodeterminación, por encontrase su pueblo oprimido y sus derechos no respetados dentro del Estado territorial.

Por cierto, como en todo este tema tan delicado, el diablo mete la cola más de una vez, bajo la forma de los intereses políticos de los terceros Estados en la división o en el mantenimiento de la misma soberanía sobre un territorio. Aún sin intervención directa, las presiones, las declaraciones y los reconocimientos pueden influir decisivamente en la cuestión. Los ejemplos sobran, desde Kosovo, las Malvinas o Crimea, donde los mismos países o grupos de países han tenido posiciones diferentes según el caso.

2.3. En relación con la soberanía del Estado.

El concepto de soberanía ha generado mucha literatura en el derecho internacional y básicamente postula que en virtud de la igualdad soberana de que gozan todos los Estados, ninguno tiene el poder de inmiscuirse en los asuntos internos de los demás. Esa posibilidad teórica, evidenciada por la práctica internacional, cede ante una realidad que muestra una desigualdad de hecho entre los Estados.

Los Estados fuertes ejercen una presión en sus relaciones internacionales que no siempre es fácil de dilucidar en su verdadero objetivo, es decir, si realmente es obtener ventajas negociadas a base de persuasiones políticas o comerciales, o si encierra alguna clase de coacción política o económica (Jiménez de Aréchaga, 1995, p.166).

Los Estados débiles deben mantener una acérrima defensa de este principio de no intervención para mantener incólume su soberanía doméstica e internacional. Sin embargo, el hecho de que hayan ciertos temas de la agenda nacional que hoy son regulados por el Derecho internacional, hace que las formas de intervenir en un Estado estén ya relativizadas y los Estados no puedan tomar decisiones tan flexiblemente. Si bien la soberanía aún se mantiene como una regla de clara auto regulación, las relaciones actuales del siglo XXI han provocado como vimos una interpretación "elástica" del principio.

Su principal consecuencia es una flexibilización de aquel que termina cediendo ante aspectos hoy considerados valores universales (o al menos eso parece ser).

Esos temas guardan relación con los derechos humanos (muy ampliamente), la democracia, la libre determinación de los pueblos, etc. Actualmente existen pocas decisiones en el ámbito interno que no tengan un punto de conexión con algún tema regulado en lo internacional.

La soberanía y la no intervención están cediendo lugar ante cuestiones que se imponen, sea por costumbre (*in status nascendi* o en vías de consolidación) o por la vía de los tratados multilaterales.

Un caso es la defensa de la democracia como mejor forma de gobierno. La promoción de la democracia junto con el respeto del principio de no intervención son uno de los propósitos de la Carta de la O.E.A (Art.2). En ese sentido, el Sistema Interamericano ha instituido sanciones a aquellos Estados cuyos gobiernos han sido derrocados por la fuerza³⁵. Lo que de alguna manera genera una posible contradicción con otras normas que garantizan que

³⁵ Ejemplo de ello es la Resolución 1080 de la Asamblea General de la O.E.A, donde reunidos los Ministros de Relaciones Exteriores deberán analizar los hechos y tomar las decisiones pertinentes para el caso de ruptura institucional de la democracia. El Protocolo de Washington en 1992 dispuso como sanción la suspensión como Miembro. En similar sentido se han expresado las Cumbres de las Américas (en Quebec 2001) y en la Carta Democrática Interamericana de 2001.

cualquier Estado tiene derecho a elegir sus sistema político y a organizarse como mejor le parezca, sin injerencia externa alguna (Art. 3 e, de la Carta de Estados Americanos).

En el Sistema interamericano parecería que la democracia prevalece, al igual que los derechos humanos, por encima del principio de no intervención. Esto porque los Estados cuyos gobiernos se implanten en clara violación a las cláusulas democráticas del sistema, podrían no gozar del reconocimiento de sus respectivos gobiernos de facto ³⁶

En el caso de la integración regional, ya hemos mencionado que los Protocolos sobre Compromiso democrático existentes en el Mercosur o la Unasur generan muchas más dudas puesto que a las sanciones propias a la naturaleza de dichas organizaciones (suspensión, no reconocimiento, ruptura de relaciones) se les suma la posibilidad de intervenciones concretas en asuntos de jurisdicción doméstica de los Estados signatarios de dichos Protocolos ³⁷.

Otro ejemplo más reciente es la imposición que sufrió el pueblo griego ante los acreedores internacionales (Banco Europeo y F.M.I, principalmente), luego de haber decidido "democrática y soberanamente" el no ceder ante las presiones (coacciones económicas, ¿Intervención?) internacionales. Hoy la voluntad soberana de un Estado, fue soslayada ante la coacción de los "acreedores internacionales" que han decidido cómo debe organizarse Grecia ahora. Quizás en el pecado esté la penitencia, no juzgamos las causas, sino que apreciamos simplemente las consecuencias. En tal sentido la mala administración presupuestaria ¿será una nueva premisa que avale las intervenciones, aún sin respetar la voluntad soberana de los Estados?

De la misma forma se podría citar la situación de la Argentina frente al accionar de los fondos "buitres", donde la soberanía de ese país se ha visto violentada por circunstancias explicables desde el tecnicismo de lo jurídico, pero que no dejan por ello de ser un quiebre a la no intervención en los asuntos internos de un Estado.

³⁶ Casos de Honduras o Paraguay. Aunque en este último el Mercosur sí dispuso las sanciones correspondientes a su sistema, pero no la O.E.A y por cierto el gobierno de Paraguay no era de facto.

³⁷ Ver Protocolo de Ushuaia II sobre Compromiso con la Democracia en el Mercosur y su similar de la UNASUR.

En la misma línea, muchos han argumentado que la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Gelman tenía un carácter intervencionista sobre nuestras instituciones y nuestra soberanía como Nación, al establecer la obligación de derogar la ley de caducidad que había sido ratificada por dos consultas populares. El conflicto entre democracia y derechos humanos, para la Corte IDH, se resolvía sin dudas a favor de los segundos, sin posibilidad de excepción o explicaciones basadas en el contexto político que rodearon la salida de la dictadura o en expresión de la soberanía popular.

En tal sentido, ¿Las sentencias judiciales extranjeras o internacionales pueden justificar un quiebre al principio de no intervención, de considerarse que lo han afectado?

Conclusiones.

En primer lugar, en el plano multilateral, hay una evolución de la aplicación del principio de no intervención que lleva a su flexibilización en virtud de ciertas situaciones internacionales. Esos casos o situaciones parecen mostrar que la válvula de escape que otorgan tanto el Art. 2.7 de la Carta de O.N.U, las Res. 2131, 2625 y 36/103, o la propia responsabilidad de proteger en el sentido de habilitar el uso del Capítulo VII, efectivamente funciona de manera tal que el principio puede ceder y el Consejo de Seguridad adoptar medidas que conllevan una intervención en el territorio de un Estado.

En segundo lugar, si bien quien debe evaluar la situación que ameritaría la medida es el Consejo de Seguridad, se considera que dado que la misma habrá de pasar por encima del principio de no intervención en los asuntos internos, el órgano deberá tener en cuenta la existencia de ciertos parámetros objetivos que justifiquen su adopción y que se deben verificar efectivamente en dichos casos.

En tercer lugar, que esto es necesario o bien se estaría ante una suerte de "limbo jurídico" producido por la falta de regulación —convencional o consuetudinaria— que habilite estas intervenciones "selectivas" y la falta de carácter absoluto del principio de no intervención, que las prohíba.

La responsabilidad de proteger pretende llenar este vacío en una dirección interesante, pero por el momento no parece agregar un fundamento que realmente difiera en sustancia del que ya fuera utilizado para habilitar o negar las intervenciones unilaterales por el Consejo de Seguridad en el pasado.

En cuarto lugar, se constata que el Consejo, al decidir adoptar esas medidas excepcionales, parece dirigir o justificar esta práctica intervencionista respecto de cierto tipo de situaciones, que son aquellas donde existe una violación sistemática de derechos humanos (la intervención humanitaria), o un conflicto referido a la libre determinación de los pueblos, o a una situación relacionada con el terrorismo internacional.

Sin embargo, se comprueba una cierta incongruencia a la hora de actuar por parte del Consejo de Seguridad. En algunos casos, frente a estos supuestos, ha decidido adoptar medidas, y en otros muy similares, no ha logrado ponerse de acuerdo para hacerlo. La selectividad de la actuación, solo explicable por conjeturas políticas o económicas, no le quita legitimidad al órgano, pero sí afecta la credibilidad de la actuación del mismo.

En cuarto lugar, debe concluirse que pese a las incongruencias en la actuación del Consejo de Seguridad antes referidas, y su falta de credibilidad en ciertos casos, es el único que tiene un respaldo jurídico que puede, bajo ciertos supuestos, darle legitimidad a las intervenciones unilaterales.

Por ello, aquellas intervenciones no autorizadas por dicho órgano son violatorias del Derecho internacional, dado que afectan la soberanía y la integridad territorial del Estado donde la situación se ha desatado, sin sustento alguno.

No sería por tanto justificable, ni aceptada, una intervención unilateral para la protección de nacionales en el extranjero. Ni la delegación de la intervención a la OTAN que no sea hecha por el Consejo.

En quinto lugar, parece claro que las posibilidades de que se consolide una práctica intervencionista unilateral de los Estados en ese sentido como un "desarrollo" del principio de no intervención son muy bajas, ya que distan mucho de contar con una opinio iuris generalizada. Ello es así porque los

Estados actuando unilateralmente son erráticos y peligrosos, marchando al son de sus intereses, lo cual no provoca una aceptación general de la comunidad internacional.

En sexto lugar, se comprueba que existen otras formas de intervención que vulneran la soberanía de los Estados que son llevadas a cabo por organizaciones internacionales u Estados y que guardan relación con la afectación de sus derechos económicos, financieros, comerciales o territoriales. Muchas de ellas funcionan bajo el formato de sanciones directas o indirectas.

Todas ellas, salvo la territorial, que es de vieja data, son ejemplos de una nueva forma de control intervencionista que tiene su fundamento en la globalización de lo que "se debe hacer" para seguir participando en un concierto de naciones cada vez más interdependiente en sus necesidades.

En séptimo lugar, parece comprobarse que el principio de la no intervención no ha alcanzado el carácter de ius cogens. La doctrina y la ausencia de mención por tribunales internacionales es una muestra de tal afirmación. Esto tiene una relevancia relativa respecto de las intervenciones autorizadas por el Consejo, que en cualquier caso seguirían siendo posibles por vía de excepción al principio, como sucede con el uso de la fuerza, pero sí tiene influencia en la consideración de las otras formas de intervención indirecta mencionadas, que podrían beneficiarse de la nulidad de ciertas acciones si la no intervención fuera una demostrada y aceptada norma de ius cogens.

Bibliografía.

- Abreu Sergio y Pastori Alejandro "El Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia: otro ejemplo de desprolijidad jurídica en la integración latinoamericana" en "Después de Santiago: Integración regional y Relaciones UE-AL" Pgs 169-179. Ed. Cátedra Jean Monnet de la Universidad de Miami. Compilador: Joaquín Roy (2013).
- Affaire du *Détroit de Corfou* (fond) Arrêt de 9 avril 1949, C.I.J. Rec. des Arrêts avis consultatifs et ordonnances, pág. 4.

- Annan Kofi, "Two Concepts of Sovereignity", The Economist, 18 de setiembre de 1999.
- Annuaire de L'Institut de Droit International, Vol. 72, Reunión de Santiago de Chile 2007, pág. 365-366.
- -Arbuet-Vignali, Heber "Un triángulo amoroso u odioso. Ucrania-Crimea-Rusia y el Derecho Internacional". Revista de Derecho Público Nº 45 Julio 2014
- -Arbuet, Heber et alii. (1993). Derecho Internacional Público: Repertorio de Instrumentos. Fondo de Cultura Universitaria. Montevideo.
- -Barboza, Julio (2008). Derecho Internacional Público. Zavalia Editor. Buenos Aires.
- -Franck, T., y Rodley, N.: After Bangla Desh: *The Law of Humanitarian Intervention by Military Force*, A.J.I.L, april 1973, vol. 67, n°2, págs. 275 ss. http://www.un.org/spanish/summit2005/.
- I.C.J, Reports, 1986, párrafo 202.
- -I.C.J, *Report*, 1949, p. 35.
- -Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en 47º período de sesiones. Docto. A150/10, 1995, págs. 47 y 48.
- -Informe del Grupo de Alto Nivel "Sobre las amenazas, desafíos y el cambio" de fecha 2 de diciembre de 2004, (A/59/565). http://www.un.org/spanish/secureworld/.
- -Informe del Secretario General de las NNUU, "La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger" de fecha 28 de junio de 2011, (A/65/877-S/2011393). Consultar en: http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP27734S.1.pdf.
- -International Law Commission. Annex A/69/10. Jus Cogens. www.un.org.
- -Jiménez de Aréchaga, Eduardo (1995). *Derecho Internacional Público*. Tomo II. F.C.U. Montevideo.
- -La democracia en los instrumentos jurídicos de la Organización de Estados Americanos (2000). Doc. CP/CAPJ-1570/00.
- -"Les emprunts d'Etat et leur rapports avec la politique internationale", R.G.D.I.P. París 1907. Págs. 251-287.
- -Lillich, R. (1973). *Humanitarian Intervention and the United Nations*.
- -Mc Whinney, Q.C (2011). Resolución 2131 (XX) de la Asamblea General de 21 de diciembre de 1965. *Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención*

- en los Asuntos Internos de los Estados y Protección de su Independencia y Soberanía. United Nations Audiovisual Library of International Law. www.un.org/law/avl.
- -Novak Talavera, Fabián et alii (2001). *Derecho Internacional Público*. Volumen I. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- -Novak Talavera, Fabián (2000). Defensa de la Democracia y Aplicación de la Resolución 1080 en el caso del Perú. En Sistema Interamericano y Democracia. Antecedentes Históricos y Tendencias Futuras. Bogotá. Ediciones Uniandes, págs. 197-217.
- -Nuñez, Santiago (2015). La Responsabilidad de Proteger ¿Cómo es la práctica seguida por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas? Trabajo presentado por el Dr. Santiago Nuñez en la Unidad de Apoyo Pedagógico de la Facultad de Derecho de la UdelaR con el objetivo de obtener su título de Profesor Adscripto en Derecho Internacional Público.
- -O'Connell, D.: op.cit, t. I, págs. 328-331; Torres Bernárdes, S: *La noción jurídica de la intervención en la comunidad internacional organizada*. Homenaje a Barcia Trelles, Compostela, 1958, págs. 310.
- -Organization of the UN General Assembly. $53^{\rm rd}$ Session. Supplement No 1 (A/53/1), 1998. $54^{\rm th}$ Session, Supplement No 1 (A/54/1), 1999. 55 th Session, Supplement No 1 (A/55/1), 2000.
- -Pastori, Alejandro (2009). *Jurisprudencia Internacional Esencial de Derecho Internacional Público y de la Integración Regional*. Ed. CURI. Montevideo.
- -Pastori, Alejandro (2014). "La anexión de Crimea y el Derecho Internacional" Alejandro Pastori, en Coloquios, Revista electrónica del Congreso Judío Latinoamericano, Edición 27. El artículo está disponible en:http://www.congresojudio.org.ar/coloquio_nota.php?id=231
- Pérez de Cuellar, Javier. Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización. 1991, pág. 14.
- -Piñol i Rull, Joan (1984). *La prohibición de la intervención quince años después de la declaración 2625*. Afers Internacionals Nº 5, Tardor-Ivern.
- -Quoc Dinh, Nguyen et alii (1999). *Droit International Public*. Librairie Générale de Droit International Public. París.
- -Resolución de la Asamblea General (A/RES/60/1), de 2005. "Documento final de la Cumbre Mundial de 2005". Consultar en:
- -Rougier, A. (1919). *La Théorie de l'Intervention d'Humanité*. Revue Générale de Droit International Public, pág. 468.

- Skubiszewski, K (1973). *Uso de la fuerza por parte de los Estados*, en Manual de Derecho Público, Editorial Sorensen, México.
- *The Dominican Republic Crisis of 1965*, Columbia Essays in International Law, vol. III, 1967, pág. 4.
- -Vargas Carreño, Edmundo (2004). El Principio de No Intervención y su Derecho Internacional eldel XXI.Conseil Under Head of Section 2 Street Property of the Conseil Under Head of the Conseil Under H www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa3/62s.pdf.