

LA INTERVENCIÓN EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

José A. Jáudenes Lameiro

General auditor, fiscal del Tribunal Militar Central.

Al abordar el tema de la intervención en las relaciones internacionales, debemos iniciarlo haciendo en primer lugar, algunas consideraciones en torno al «principio de no intervención» que, junto con el de independencia e igualdad de los Estados, es uno de los fundamentales del Derecho Internacional. En realidad este principio es una consecuencia de los otros dos, pues teniendo cada Estado su propia competencia, se tiene que actuar dentro de los propios límites y no invadir los límites competenciales de los demás Estados.

Antes de entrar en el examen de los tipos de intervención y sus clases, parece conveniente que formulemos un concepto de intervención y así, en un sentido amplio que abarque todos los posibles tipos, podemos definir la intervención como:

«Acto por virtud del cual un Estado o grupo de Estados interponen su autoridad para dirigir algún asunto de carácter interno o externo de otro Estado.»

De esta definición resulta que para que podamos hablar de intervención tiene que existir:

1. «Un acto de un Estado o grupo de ellos», quedan por tanto excluidas las actuaciones llevadas a cabo por grupos o movimientos, no reconocidos internacionalmente, de carácter o ideología política, cualquiera que sea el procedimiento coactivo utilizado, normalmente actos subversivos (actos terroristas).
2. «Que el Estado o grupo de Estados interpongan su autoridad», lo que significa que la simple recomendación o sugerencia hecha a un Estado no podría calificarse de injerencia sino en la medida en que detrás de ella, se oculte una coacción o amenaza real.
3. «Que se pretenda dirigir algún asunto de carácter interno o externo del Estado», es decir, que ha de recaer sobre materias en las que el Estado es libre de decidir con exclusividad, por ser materias de su propia y exclusiva competencia, como es, por ejemplo, en el ámbito interno, la configuración política de ese Estado o su sistema económico, social y cultural, y en el externo, la política exterior.

Ya hemos dicho que uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional es el de «no intervención», principio que se recoge en el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas (CNU). Por lo que se refiere a la propia Organización, el punto 7 de este artículo dice:

«Ninguna disposición de esta Carta, autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados».

En la resolución 2.625 (XXV), de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 24 de octubre de 1970, se recoge este principio en estos términos:

«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 lo tanto, no solamente la intervención armada, sino 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.»

Como vemos, el principio de no intervención no se circunscribe a la intervención armada o a la amenaza del uso de la fuerza, sino que se extiende a cualquier otra forma de atentado. La propia resolución 2.625 continua diciendo:

«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 y 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.»

Asimismo, el Acta Final de la Conferencia de Helsinki sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa de primero de agosto de 1975, reconoce el principio de no intervención, al decir:

«Los Estados participantes se abstendrán de cualquier intervención directa o indirecta, individual o colectiva, en los asuntos internos o externos propios de la jurisdicción interna de otro Estado participante, independientemente de sus relaciones mutuas ...»

«En consecuencia, se abstendrán entre otras cosas, de prestar asistencia directa o indirecta a las actividades terroristas o a las actividades subversivas o de otro tipo, encaminadas a derrocar por la violencia el régimen de otro Estado participante.»

También el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el principio de no intervención, al tratar el asunto sobre las actividades militares contra Nicaragua en sentencia de 27 de junio de 1986. En esta resolución del Tribunal se dice:

«El principio de no intervención supone el derecho de todo Estado soberano de llevar sus asuntos sin interferencia exterior, aunque los ejemplos de transgresión del principio no son infrecuentes, el Tribunal considera que forma parte del Derecho Internacional Consuetudinario...».

Más adelante la sentencia se pregunta dos cosas: a) Cuál es el exacto contenido del principio de no intervención. b) Si existe práctica suficiente, de conformidad con este principio, para ser tenido como regla de Derecho Internacional Consuetudinario. Ambas cuestiones no son irrelevantes y ello: porque en la primera se nos van a dar los límites del principio de «no intervención» y en la segunda, si este principio es una regla o norma de Derecho Internacional de formulación general y, en consecuencia, si su aplicación lo es en cualquier situación y por todos los Estados, en cuyo caso la «intervención» pasaría a ser una excepción, sólo admisible en determinadas circunstancias.

A este respecto, el Tribunal señala, con referencia al contenido, cuando una intervención es prohibida:

«La intervención prohibida debe recaer sobre materias respecto de las cuales cada Estado puede, por el principio de soberanía del Estado, decidir libremente. Así la elección de un sistema político, social y cultural y la formulación de la política exterior. La intervención es ilícita cuando son usados métodos de coacción respecto de tales elecciones, las cuales deben permanecer libres. El elemento de coacción que determina y forma la esencia de la intervención prohibida, es particularmente evidente en el caso de una intervención que utiliza la fuerza, ya sea en la forma directa de una acción militar o bien bajo la forma indirecta de apoyo a actividades armadas subversivas o terroristas en el interior de otro Estado.» (Párrafo 205)

De este pronunciamiento del Tribunal de La Haya, podemos deducir que la intervención prohibida consta de dos componentes:

1. Debe versar sobre cuestiones en las que el Estado tiene libertad soberana de decisión según el Derecho Internacional.
2. Debe existir un elemento de coacción.

La segunda cuestión que hemos planteado es si el principio de no intervención es una norma de carácter general. Cabe preguntarse cuando nace una norma internacional de carácter imperativo. Ciertamente que no existe ninguna norma en Derecho Internacional que establezca cuales son las circunstancias que deben concurrir para que nazca una norma de carácter imperativo. La doctrina señala que puede tener su origen, bien en una práctica constante entre los Estados en su aceptación tácita, bien por incluirse en un tratado de carácter multilateral, bien por contenerse en una declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuando concurren determinados requisitos, o bien por reconocerlo así la jurisprudencia internacional (1).

Como hemos visto, el principio de no intervención, participa de todas estas formas de aparición. Es indudable su aceptación universal como principio básico para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, se recoge así como uno de los principios de la ONU. en su artículo 2; se proclama expresamente por la Asamblea General (resolución 2.625); se recoge en convenios multilaterales (Conferencia de Helsinki); y lo acepta la jurisprudencia internacional.

Hasta aquí hemos desarrollado el principio de no intervención y lo hemos calificado de básico para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Ahora bien, este principio no puede entenderse como absoluto y excluyente de cualquier clase de intervención, ya que la comunidad internacional la admite, en determinadas circunstancias. A nuestro juicio, no existe un «derecho de intervención» pero sí un «derecho a intervenir» cuando tal intervención se halle justificada, es decir y utilizando un simil penalista, cuando exista una causa de justificación que anula el matiz antijurídico de la acción.

Es preciso, pues, distinguir entre intervenciones lícitas e ilícitas y examinar muy detenidamente la causa de la intervención y aun la intensidad con la que ésta se lleva a cabo, pues la desproporción puede convertirla en antijurídica.

(1) J. A. Pastor Ridruejo; *La determinación del contenido del ius cogens*. Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional. Madrid, 1972.

Sobre cuando una intervención es lícita, podemos decir, siguiendo a Charles Rousseau (2), que son aquellas en las que el Estado actúa en virtud de un derecho propio. Así ocurre: a) Siempre que se puede invocar un tratado especial o una norma abstracta. b) Cuando existe una petición formal de intervención por parte de un gobierno legal. c) Cuando el Estado puede invocar un interés legítimo, como la protección de sus nacionales y sus bienes. d) En casos en los que el Estado actúa en beneficio del interés general de la comunidad internacional.

Por lo que respecta a las intervenciones que encuentran su fundamento en un tratado especial o en una norma abstracta, tenemos un claro ejemplo en el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, en el que se permite la intervención, incluso con el empleo de la fuerza armada, al considerar que un ataque armado contra alguna de las partes es como un ataque dirigido contra todas ellas y acuerdan ayudar a la parte atacada «en el ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocida en el artículo 51 de la CNU.»

Igualmente, el artículo 51 de la Carta reconoce el derecho a intervenir en favor de tercero en caso de legítima defensa colectiva, al decir:

«Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inminente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales.»

Si bien en este artículo se dice que la legítima defensa es un «derecho inminente», para nosotros es una excepción al principio de prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales recogido en el artículo 2.4 de la CNU. Para la Comisión de Derecho Internacional parece no existir dudas en el sentido de que es una excepción.

«Querer presentar la legítima defensa o el estado de necesidad como un «derecho» y, por lo tanto, hablar de un derecho de legítima defensa, es un error aun cuando se trate de una expresión corriente consagrada incluso por la propia CNU. Legítima defensa y estado de necesidad son dos expresiones que no designan un derecho subjetivo, sino una situación, una condición de hecho.» (3).

La legítima defensa colectiva se caracteriza por necesitar de la existencia de un acuerdo previo, tratado o convenio de carácter defensivo, entre el Estado agredido y el Estado defensor interviniente. A falta de este tratado o convenio previo, se acepta como lícita la intervención siempre que sea expresamente solicitada por el Estado agredido.

Al tratar de la legítima defensa, es obligada la referencia, ya clásica, al asunto del «buque *Caroline*» cuyas enseñanzas son válidas al presente. El *Caroline* era un buque de bandera norteamericana que a mediados del siglo pasado transportaba armas y pertrechos a las fuerzas insurgentes canadienses que se habían levantado contra la metrópoli, ayudas que provenían de simpatizantes norteamericanos. Esta actividad era constante por parte del *Caroline*, por lo que, cuando fue localizado por los ingleses el 19 de diciembre de 1837 en el puerto norteamericano de Fort Schlosser, después de matar a una tercera parte de los

(2) Charles Rousseau, *Derecho Internacional Público*. Ariel.

(3) *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1980*. Volumen. II, parte I, p. 56.

tripulantes, incendiaron el buque y aún lo remolcaron y precipitaron por las cataratas del Niágara. A la protesta de Estados Unidos, los ingleses contestaron que habían actuado en legítima defensa. Posteriormente Estados Unidos respondieron que, en su opinión, el uso de la fuerza solo podía justificarse:

1. Cuando existe una necesidad de defensa propia, inmediata e irresistible que no deja otra elección y sin tiempo para deliberar.
2. Que la defensa propia está limitada por tal necesidad, sin que nada deba ser hecho en exceso de la misma.

Esta postura de Estados Unidos ha sido aceptada por la doctrina, la cual estima, en su mayoría, que la legítima defensa debe ser una reacción inmediata a un ataque injustificado y que además debe ser proporcionada.

Otro caso muy conocido de legítima defensa es el asunto del *Virginius*, en el que fueron protagonista este buque de bandera norteamericana y el buque de guerra español *Tornado*. El *Virginius* había salido de Jamaica con pabellón de Estados Unidos si bien parece que tal pabellón no era legal o, al menos, esto no pudo aclararse de forma concluyente. Este buque transportaba armas y municiones así como hombres en ayuda de los insurgentes cubanos. Tras su captura en alta mar por el buque de guerra español, fue conducido a Cuba donde algunos de sus tripulantes fueron condenados por un consejo de guerra y ejecutados. Ante las reclamaciones de Gran Bretaña, por el hecho de ser ciudadanos británicos algunos de los juzgados, y de Estados Unidos, por el dudoso pabellón, España alegó el derecho de legítima defensa, y aunque obtuvieron reparación, no se discutió el derecho alegado por España ya que quedó perfectamente demostrada la misión del buque. En cuanto a la reclamación norteamericana, España puso como condición que se demostrase cumplidamente la nacionalidad del buque.

Ya hemos indicado que en la legítima defensa de terceros, se precisa la previa existencia de un tratado o acuerdo de carácter defensivo y que, a falta de él, se precisa el consentimiento expreso del Estado al que se defiende. A este respecto, la Comisión de Derecho Internacional en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos (4) dice lo siguiente en su artículo 29:

«El consentimiento válidamente prestado por un Estado a la Comisión por otro Estado de un hecho determinado que no constituya una obligación del segundo Estado para con el primero, excluirá la ilicitud de tal hecho, en relación con ese Estado, siempre que permanezca dentro del ámbito de dicho consentimiento.»

Como puede apreciarse, la norma contenida en el artículo 29 responde al principio de que la «voluntad no hace injuria». En realidad, el consentimiento viene a significar un acuerdo entre los Estados interesados, pero un acuerdo de carácter singular y para un caso concreto, sin que pueda llegarse a la conclusión de que lo que se ha querido es la derogación del principio de no intervención entre ellos.

Para completar esta materia y siguiendo a la Comisión, podemos decir que los requisitos que deben concurrir para que la intervención por consentimiento sea lícita son:

(4) *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional* 1979, Volumen II, parte II.

- a) Que el consentimiento prestado sea válido en Derecho Internacional y en tal sentido, se pueden aplicar a esta materia, las causas de nulidad de los tratados establecidos en la Convención de Viena (5) (artículos 46 al 53).
- b) Que el consentimiento debe constar claramente, ya sea de forma expresa o tácita. La Comisión pone el ejemplo de la intervención de un Estado en el territorio de otro para efectuar una detención, con la colaboración de la policía del Estado en cuyo territorio se lleva a cabo, lo que supone una forma de prestar el consentimiento tácitamente y, por tanto, *no puede estimarse tal actuación como una injerencia*.
- c) Que el consentimiento se haya manifestado realmente, lo que excluye las presunciones de consentimiento, aún en el caso de que el Estado agredido no pueda manifestarlo por el momento.
- d) Que el consentimiento sea anterior a la intervención. El consentimiento dado *a posteriori* sólo legitima la intervención a partir del momento en que se obtiene, pero continúa la ilicitud inicial de la intervención.

Así pues y respecto del requisito de reacción inmediata, debemos añadir, que ha de ser puesto en relación con el consentimiento el cual, salvo en el caso de existencia previa de tratado o acuerdo defensivo, debe de producirse expresamente y a la brevedad requerida.

Con lo dicho hasta aquí, sólo nos resta añadir que del artículo 51 de la Carta, resultan dos características más respecto a la legítima defensa, si bien más que características son limitaciones: a) La legítima defensa sólo cabe frente a un ataque armado. b) Sólo ha de durar el tiempo que medie hasta que el Consejo de Seguridad tome las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales.

En relación con la legítima defensa frente a un ataque armado, se desató la polémica de si es posible la legítima defensa frente a una amenaza de ataque armado, o sea, antes de que el ataque armado se produzca. La mayoría de los autores se pronuncia por la imposibilidad de invocar la legítima defensa frente a una simple amenaza. Como dice la Comisión de Derecho Internacional (6), la facultad de invocar la legítima defensa como justificación, fuera del caso en que el Estado de que se trate fuese objeto de una agresión armada, ha de rechazarse absolutamente.

Por último y dentro de lo que podríamos llamar intervenciones que encuentran fundamento en un interés legítimo de los Estados o de la propia comunidad internacional en general, se encuentran las intervenciones en defensa de los nacionales y las que se justifican en razones humanitarias. La distinción entre una y otra forma de intervención es, desde luego, sutil. Ciertamente que una y otra forma de intervención tienen en común al individuo como sujeto de derechos (7), pero creemos que el vínculo de la nacionalidad proporciona una mayor cobertura y así la intervención es teóricamente posible, en defensa de las personas que se encuentran en peligro, juntamente con sus propiedades. En todo caso, otorga a la intervención un matiz como es el vínculo entre el individuo y el Estado, que hace la intervención más aceptable. Debemos añadir, sin embargo, que hoy en día no parece posible admitir una intervención exclusivamente en base a consideraciones de tipo económico,

(5) En tal sentido Pastor Ridruejo, *obra citada*, p. 534.

(6) *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1980*. Volumen II, parte II.

(7) Ver Rodríguez Carrión. *Uso de la fuerza por los Estados*. Málaga, 1974.

como sería la defensa de las propiedades de los nacionales en el extranjero, por muy importantes que éstas sean. Aceptado por el Derecho Internacional la posibilidad de nacionalizar los bienes de los extranjeros, parece difícil poder invocar la protección de estos bienes para justificar la intervención (8) y así, en la práctica, siempre que se invocó la defensa de la propiedad se hizo junto con la necesidad de protección del individuo.

Que duda cabe, sin embargo, que cuando los intereses económicos son de tal envergadura que comprometen incluso la influencia política en la región, la intervención por este motivo es evidente, por mucho que se quiera disfrazar como de protección al nacional. Así ocurrió, por ejemplo, con la intervención franco-británica en Suez en 1956, en la que la nacionalización por Egipto de la compañía internacional del canal de Suez por ley de 26 de julio de dicho año, con la consiguiente transferencia al Estado de todos los bienes de la compañía, fue la causa real de la intervención.

La defensa de los nacionales en el extranjero, estuvo siempre admitida en el Derecho Internacional y configurada no sólo como un derecho sino como un deber del Estado al que se pertenece, siempre que se hubieran agotado todos los recursos pacíficos para solucionar el problema y el Estado al que se dirige, no garantizara o no estuviera en condiciones de garantizar la seguridad de las personas y sus bienes. Con ello queremos significar que esta intervención es posible no sólo cuando los actos de hostilidad proceden de las propias autoridades del Estado donde se reside, sino también cuando procedan de personas o grupos no controlados por el Gobierno central.

Resta por último hacer mención de las intervenciones realizadas en interés de la comunidad internacional en general, a cuyo grupo pertenecen las intervenciones humanitarias. En ellas el motivo de la intervención es la necesidad de proteger al individuo, cualquiera que sea su nacionalidad, contra los excesos del Estado en cuyo territorio se encuentra, en la medida en que tales excesos atentan contra la vida o integridad física de los seres humanos.

Estas intervenciones humanitarias deben durar el tiempo estrictamente necesario para asegurar la vida de las personas amenazadas y son, por lo tanto, esencialmente temporales, no justificándose, por ejemplo, la permanencia en el territorio después de que se hubiese alcanzado el objetivo humanitario propuesto, como así tampoco cualquier acción que no resulte necesaria o sea desproporcionada a dicho fin.

Lo normal es que estas acciones vayan dirigidas a la protección o rescate de un grupo de personas perfectamente diferenciadas por una u otra razón, pero en ocasiones se han llevado a cabo en relación no a grupos amenazados, sino a todo un pueblo como es el caso de la intervención de la India en Pakistán en 1971, con el apoyo militar del jeque Mujibur Rahman, que proclamó la independencia de Bangladesh en 1972, o la de Vietnam en Camboya que provocó la caída de Khieu Samphan, con la instauración de un nuevo régimen revolucionario de Kampuchea.

Admitir que en estos casos las intervenciones estaban motivadas por razones humanitarias, resulta muy difícil de aceptar, pues mal se compadece una acción con fines humanitarios con la caída de un régimen político o la declaración de independencia de un nuevo

(8) Romualdo Bermejo García, «El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza. Ambigüedades y límites». Editorial. Civitas, 1993.

Estado. En relación con estos abusos, no le faltaba razón al Tribunal Internacional de Justicia al decir en su vieja sentencia de 9 de abril de 1949:

«El pretendido derecho de intervención no es más que la manifestación de una política de fuerza; política que en el pasado ha dado lugar a los más graves abusos y que, sean cuales sean las actuales deficiencias de la Organización Internacional, no puede admitir el Derecho Internacional.»

Las intervenciones por motivos humanitarios, se pueden comprender cuando se trata de acciones puntuales y concretas, limitadas en el tiempo y de carácter inaplazable, pero cuando se trata de una guerra abierta, de una campaña militar ya sea en solitario o en coordinación con elementos insurgentes, parece difícil que no esté en abierta contradicción con los principios de la ONU, y, por tanto, con el principio de no intervención.