

JURISDICCIÓN INTERNA, PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN Y DERECHO DE INJERENCIA HUMANITARIA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Sociedad política*. III. *Soberanía y no intervención*. IV. *Resolución 2,625 (XXV) de 1970*. V. *Integridad territorial*. VI. *No intervención en los asuntos esenciales de jurisdicción interna*. VII. *La excepción de incompetencia*. VIII. *Análisis del pretendido derecho de injerencia humanitaria*. IX. *La injerencia por razón humanitaria*. X. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

En la época del derecho internacional llamado "clásico", que correspondía a una *concepción orgánica* de la sociedad internacional, es decir, una sociedad compuesta exclusivamente de Estados, las "preocupaciones humanas" o individuales tendieron a desaparecer casi en su totalidad. Los individuos aparecían solamente como beneficiarios eventuales de la acción del Estado nación.

Una evolución considerable vendría a producirse desde fines de la Primera Guerra Mundial para seguirse desarrollando considerablemente hasta nuestros días. El punto de partida fue, sin lugar a dudas, una sentencia dictada por la Corte Permanente de Justicia Internacional en su opinión consultiva de 1928, en la que consideró que el Tratado entre Dantzig y Polonia creaba derechos en forma directa para los empleados de las vías ferroviarias de Polonia.¹

La consecuencia de este fallo de 1928 fue absolutamente determinante. Desde entonces los Estados y las organizaciones internacionales no serían ya los exclusivos beneficiarios de los derechos y obligaciones internacionales; en otras palabras dejaban de poseer el monopolio de la personalidad internacional.

Este obstáculo o demarcación estatal entre el orden internacional y las personas privadas iría a desmantelarse progresivamente en el curso de los años, pero sin que con todo y todo, haya llegado completamente a término, incluso en la época actual.

¹ Vid. Hudson, Manley O., *The World Court 1921-1934*, 4a. ed., Boston, World Peace Foundation, 1934.

Por otro lado, a medida que se agudiza una conciencia subjetiva de las cosas, el individuo llega a adquirir un peso mayor en el seno de la sociedad política, desempeñando un papel intelectual y político creciente.

El individuo, y concretamente en el seno de los países tercermundistas, llega a comprender que la igualdad político-formal de las naciones alcanza a deteriorarse por la clara desigualdad de sus recursos económicos, científicos y técnicos. Por un lado resiente amargamente que el "antiguo colonizador" lo exilie de las zonas de prosperidad mundiales. Pero por otro lado y paralelamente, el individuo llega a resentir probablemente en forma más dramática, la *utopía del Estado nación*, cuyas promesas se han ido convirtiendo en pesadillas: desigualdades intolerables, inseguridad creciente de los destinos individuales, desilusión general en relación con los mitos del progreso de esta tan traída "modernidad".²

El estudiante, el intelectual, el obrero, el médico, exigen al Estado garantizar sus libertades y comenzar a brindar cuentas. De ahí que para varios analistas la gran alternativa de fin de siglo se formula en los términos siguientes: integrismo o democracia, abdicación de la individualidad o expansión y afirmación de la misma.

II. SOCIEDAD POLÍTICA

Lo que caracteriza a la sociedad política es la perfección de su organización para ser autosuficiente. Teóricamente procede de un pacto social entre individuos, que fija los fines y principios de su estructura: el Estado vendría a ser el prototipo mismo de esta sociedad política.

En realidad la institución estatal es el fruto de una lenta evolución durante la cual los antagonismos sociales se fueron progresivamente controlando mediante mecanismos que podríamos llamar de "coacción", pero también de "persuasión".

Pero nuestro mundo está estructurado por la yuxtaposición de un gran número de Estados independientes. Y lo quieran o no, están obligados a "coexistir", y esta coexistencia no puede en modo alguno asegurarse en el aislamiento total. De aquí que inevitablemente se generen relaciones de todo tipo, que pueden ir desde el más absoluto pacifismo hasta el más absoluto belicismo.

2 Vid. Jouve, Edmond, *L'État s'heurte à un nouveau réveil des peuples*, París, 1987.

Decir que el derecho internacional es en ocasiones flagrantemente desconocido por X o Z países, y que por ello puede negarse su utilidad, es una afirmación pueril y superficial.

El derecho es inherente a toda organización social; pero el derecho internacional no posee el exclusivo y triste privilegio de ser más o menos desconocido, más o menos violado. Toda regla de derecho parece suscitar siempre el deseo de ser interpretada en la forma más ventajosa posible, pues en fin de cuentas todo derecho no es más que un cierto paliativo a la violencia inherente a toda sociedad humana (Raymond Aron).

Para que el derecho internacional no existiera, siendo que las políticas nacionales lo toman tan frecuente y constantemente en estricta consideración, estaríamos obligados a suponer por parte del conjunto de los gobiernos un muy particular poder de ilusión en cuanto a las realidades de la vida internacional, aunado a una extraordinaria capacidad para aferrarse a una simple *quimera*.

Si los Estados soberanos quieren abrir caminos de colaboración entre ellos, pueden escoger diversos modos de cooperación; si se pretende una colaboración continua en el tiempo, son dos los caminos o fórmulas más frecuentemente socorridos.

El más sencillo es una ecuación entre dos Estados: por medio de un tratado bilateral, es fácil prever las modalidades de una cooperación, que idealmente debería situar a las dos partes en un mismo pie de igualdad. Y es ésta la fórmula que generalmente prevalece para la conclusión de un tratado de cooperación en el terreno cultural, comercial, diplomático, etcétera.

Pero para alcanzar un punto más elevado de cooperación entre varios Estados, se puede recurrir a través de un Tratado multilateral, al establecimiento de instituciones específicas, una verdadera "organización internacional". Así, los Estados se congregan alrededor de ciertas organizaciones (como la ONU) para llevar a cabo —en principio— una obra común, *pero con motivaciones totalmente diversas*.

El artículo 2º, párrafo 4º, de la Carta de las Naciones Unidas postula el principio fundamental del derecho internacional, esto es, la prohibición de todo recurso "a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas".

Pero este precepto se refiere únicamente a las controversias de carácter internacional, por lo que ningún Estado está obligado a someter los asuntos que son esencialmente de la *jurisdicción interna* de los Estados a los procedimientos previstos para el arreglo de contro-

versias (por ejemplo, negociación, mediación, conciliación, arbitraje, arreglo judicial). Ésta es una vía que desafortunadamente los miembros de Naciones Unidas han tomado con frecuencia para escapar al cumplimiento de sus obligaciones.

III. SOBERANÍA Y NO INTERVENCIÓN

Es sabido que el lenguaje jurídico y político han atribuido al término de soberanía una multiplicidad de sentidos, lo cual ha provocado que sea difícilmente utilizable.

Para los efectos del derecho internacional, la noción de "soberanía" comporta en ella misma la exclusividad, la autonomía y la plenitud de la competencia territorial; pero, es obvio que dichos atributos de la "soberanía" no pueden concebirse de manera absoluta, más que cuando se hace referencia al orden jurídico interno, pues en el orden internacional tales atributos se vuelven relativos.

Si los Estados son soberanos, esto es, si no existe ninguna autoridad jurídica que les sea superior, se dice entonces que son iguales entre sí.

En consecuencia, un Estado X cualquiera no podría someter a un Estado Z a su jurisdicción, porque ello equivaldría a negar la regla de la igualdad, en la medida en que el Estado Z se encontraría así sometido a las leyes y tribunales del Estado X.

Esta regla universal de derecho internacional consuetudinario viene a expresarse en una muy conocida expresión latina: *par in parem non habet jurisdictionem*. En otras palabras, no puede existir competencia jurisdiccional entre sujetos iguales.³

Como todas las nociones jurídicas, la de "soberanía" es un concepto destinado a dar cuenta de una determinada realidad social para poder hacerla inteligible.

Como lo demostró uno de los juristas más lúcidos de nuestra época, el profesor Michel Virally, la "soberanía" permanece todavía hoy en día como la piedra angular de todo el orden jurídico internacional; la soberanía se presenta como la garantía jurídica esencial de la independencia.⁴

³ Vid. Carreau, Dominique, *Droit international*, París, Editions A. Pédone, 1986, Études Internationales, p. 342, parr. 924.

⁴ Vid. Virally, Michel, "Une pierre d'angle qui résiste au temps: avatars et pérennité de l'idée de souveraineté", *Les Relations internationales dans le monde en mutation*, Génova, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, 1977, pp. 179-196.

La soberanía internacional no puede concebirse como un poder y menos como poder supremo sobre el exterior. En realidad se define por la doble prerrogativa de una independencia jurídica, esto es, de poder determinarse libremente sin interferencias extranjeras, y de poder entrar en relaciones regulares con terceros Estados.

Pero la soberanía no es un concepto inmutable y va transformándose en forma compleja y a veces ambivalente —por ejemplo la soberanía permanente sobre los recursos naturales y su examen de contenido económico—.

En la actualidad se encuentra atrapada, por así decirlo, entre la independencia y la interdependencia, no debiendo sacrificarse un término por el otro, sino al contrario, siempre buscando, como dice Virally, su refuerzo y conciliación en beneficio de la paz y la seguridad internacionales.⁵

El *principio de no injerencia* de terceros en los asuntos internos de los Estados está directamente vinculado a la noción de soberanía del Estado, ya que solamente el derecho internacional puede limitar la libertad de acción del Estado.

El artículo 2º, párrafo 7º, de la Carta de las Naciones Unidas establece: "Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta..."⁶

Esta disposición es, al decir de varios autores, una de las centrales de la Carta, ya que tiende a resolver el difícil problema del equilibrio necesario entre los intereses nacionales que los Estados miembros consideran como esenciales y los intereses de la colectividad internacional en su conjunto.

5 *Idem*, pp. 189-195. En el famoso arbitraje de la Isla de Palmas (Miangas), entre Estados Unidos y Países Bajos, el arbitro Max Huber sostuvo: "*La souveraineté dans les relations entre États signifie l'indépendance. L'indépendance relativement à une partie du globe, est le droit d'y exercer à l'exclusion de tout autre État, les fonctions étatiques*". Sentencia arbitral de 4 de abril de 1928. *Cour Permanente d'Arbitrage, R.G.D.I.P.*, 1935, p. 163.

6 Para ciertos autores como H. Kelsen, la obligación de los Estados de no intervenir en los asuntos internos de los demás Estados no está expresamente estipulado por la Carta, sino que más bien se desprende implícitamente del artículo 2º, párrafo 4º, que sostiene que todo miembro de la Organización debe abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado. *Vid.* Kelsen, Hans, *The Law of the United Nations*, Londres, Eds. Stevens, 1951, p. 770.

Obviamente el alcance del precepto es muy discutible, pues entre otros aspectos, casi nunca es fácil determinar y delimitar el criterio jurídico y el criterio político para interpretar su campo de aplicación.⁷

En términos generales la mayoría de la doctrina sostiene que un presunto reconocimiento de un derecho general de "intervención humanitaria" no es ni legal ni políticamente aceptable. Pero el excluir este tipo de intervención estatal, no se excluye necesariamente por ello la posibilidad de una intervención autorizada por el Consejo de Seguridad o incluso la Asamblea General de Naciones Unidas, ahí donde se decide que la situación presenta una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

No habría, pues, en la situación actual del derecho internacional en relación con la actuación unilateral de los Estados, un presunto derecho de intervención humanitaria, opuesto al derecho de legítima defensa.⁸

IV. RESOLUCIÓN 2,625 (XXV) DE 1970

Las disposiciones de la Carta quedaron reforzadas y explicitadas por la muy importante resolución 2,625 (XXV), adoptada el 24 de octubre de 1970 por la Asamblea General de Naciones Unidas; "declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas".

Todos los Estados gozan de igualdad soberana, tienen iguales derechos e iguales deberes y son por igual miembros de la comunidad internacional, pese a las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole.

En particular, la *igualdad soberana* comprende los elementos siguientes:

7 Vid. Guillaume, Gilberto, "Comentario al artículo 2º, paragraphe 7º", en Coot, J. P. y Rollet, A., *La Charte des Nations Unies*, París, Economica Bruylant, 1985, pp. 141-159. Véase también el artículo de Verdross, Alfred, "Le principe de la non-intervention dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un État et l'article 2 (7) de la Charte des Nations Unies", *Mélanges offerts à Charles Rousseau*, París, Pédone, 1974, pp. 267-277. Para Verdross, a diferencia de Kelsen, el artículo 2º, párrafo 4º, de la Carta, confirma la norma de la no intervención, al prohibir a los Estados recurrir al uso de la fuerza contra la integridad territorial o independencia política de todo Estado. *Ibidem*, p. 268.

8 Vid. Weston, Falk, D'Amato, *International Law and World Order*, Minnesota, West Publishing Co., 1980, pp. 323-327. Véase, igualmente, las conocidas obras de Fabela, Isidro, *Intervención*, México, UNAM, 1959, y de Thomas and Thomas, *Non-Intervention: The Law and its Impact in the Americas*, Dallas, Southern Methodist University Press, 1956.

- a) Los Estados son iguales jurídicamente.
- b) Cada Estado goza de los derechos inherentes a la plena soberanía.
- c) Cada Estado tiene el deber de respetar la personalidad de los demás Estados.
- d) La integridad territorial y la independencia política son inviolables.
- e) Cada Estado tiene el derecho a elegir y llevar adelante libremente su sistema político, social, económico y cultural.

V. INTEGRIDAD TERRITORIAL

Por último, hay que reconocer que no toda la doctrina es unánime en relación con la interpretación del artículo 2º, párrafo 4º, de la Carta, en particular por lo que se refiere a la prohibición del uso de la fuerza en contra de la "integridad territorial" o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.

Así, por ejemplo, el profesor Anthony D'Amato sostiene que cuando Israel bombardeó presuntas instalaciones nucleares dentro del territorio de Irak, esta actuación no violó el artículo 2º, párrafo 4º, de la Carta, ya que —argumenta— los aviones israelíes bien pudieron haber violado el espacio aéreo irakí, pero de ninguna manera se violó la integridad territorial o la independencia política del Estado.

El ataque israelí tampoco fue incompatible —siempre según D'Amato— con los propósitos de Naciones Unidas, ya que uno de éstos (artículo 11) es el "desarme y la regulación de armamentos".⁹

En fecha reciente la Corte Internacional de Justicia, en su sentencia del 27 de junio de 1986, en el diferendo entre los Estados Unidos y Nicaragua, sostuvo que la validez en derecho consuetudinario del principio de la prohibición del empleo de la fuerza expresado en el artículo 2º, párrafo 4º, de la Carta, era un principio

⁹ Vid. D'Amato, Anthony, *International Law: Process and Prospect*, Nueva York, Dobbs Ferry. En cambio, D'Amato no tiene la menor duda de calificar la invasión de Argentina a las Islas Falkland en 1982, como una grave violación al artículo 2º, párrafo 4º, de la Carta, pues entre otras razones Gran Bretaña tenía el control efectivo de esas Islas desde hacía más de cien años. Para nosotros una interpretación como la de este jurista no pasa de ser una "boutade", además de vaciar de todo sentido común al lenguaje y de todo significado y connotación normativos a la terminología legal. Para una interpretación actualizada del artículo 2º, párrafo 4º, de la Carta, véase el ilustrativo análisis de Michel Virally en *La Charte des Nations Unies, cit.*, pp. 113-125.

considerado por la Comisión de Derecho Internacional (1966) con rango de *ius cogens*.¹⁰

En este mismo caso la Corte de La Haya sostuvo que el principio de no intervención ponía en juego o implicaba el derecho de todo Estado soberano de conducir sus asuntos sin ningún tipo de injerencia exterior. Aun y cuando las infracciones a este principio no sean raras, sin embargo la Corte estima que es un principio que forma parte integrante del derecho internacional consuetudinario, pues "entre Estados independientes, el respeto a la soberanía territorial es una de las bases esenciales de las relaciones internacionales" (CIJ, 1949) y el derecho internacional exige igualmente, y por lo mismo, el respeto a la integridad política.

La existencia del principio de no intervención en la *opinio iuris* de los Estados está respaldada por una práctica sustancialmente importante y bastante arraigada; el principio en sí puede presentarse como un corolario del principio de la igualdad soberana de los Estados.¹¹

La Corte sostiene, por consiguiente, que en el derecho internacional contemporáneo no está previsto ningún tipo de supuesto "derecho de intervención" en los asuntos de un tercer Estado; que los actos constitutivos de una violación al principio consuetudinario de no intervención que impliquen, en una forma directa o indirecta, el empleo de la fuerza en las relaciones internacionales, son una clara violación a la norma jurídica del no uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

En relación con este importante caso debemos mencionar que la Corte puntualizó expresamente que el principio del respeto de la soberanía de los Estados, en derecho internacional estaba íntimamente vinculado con los principios de prohibición del no uso de la fuerza y con el de no intervención.¹²

El concepto jurídico fundamental de la soberanía de los Estados en derecho internacional consuetudinario, consagrado *inter alia* en

10 *Vid.* "Activités militaires et paramilitaires en Nicaragua et contre celui-ci, Nicaragua c. États Unis d'Amérique", *Fond Arrêt. C.I.J., Recueil*, 1986, p. 100, parr. 190. La Corte enfatizó que en caso de legítima defensa individual o colectiva, este derecho no podía ejercerse más que habiendo sido víctima de una agresión armada. *Idem*, p. 103, parr. 195.

11 *Arrêt. C.I.J., Recueil, cit.*, p. 106, parr. 202. La Corte, refiriéndose a su sentencia de 1949 sobre el Estrecho de Corfú, recordaría que un pretendido derecho de intervención no puede ser considerado más que como la manifestación de una fuerza política que siempre ha dado lugar a los abusos más graves y que no podría encontrar lugar alguno en el derecho internacional. *Ibidem*.

12 *Arrêt. C.I.J., Recueil, cit.*, pp. 109 y 110, parr. 209.

el artículo 2º, párrafo 1º, de la Carta de Naciones Unidas, se extiende a las aguas interiores y al mar territorial de todo Estado, así como a su espacio aéreo por encima de su territorio.¹³

VI. NO INTERVENCIÓN EN LOS ASUNTOS ESENCIALES DE JURISDICCIÓN INTERNA

Así pues, de conformidad con un principio bien arraigado en el derecho internacional público, los Estados deben abstenerse de intervenir en los asuntos internos y externos de terceros Estados.

Sin embargo y dado que el término "intervenir" presenta bastantes variables dependiendo del empleo que se hace del mismo, el problema que se plantea es saber si, como dice Alfred Verdross, el concepto "intervenir" tal y como se encuentra plasmado en el artículo 2º, párrafo 7º, de la Carta de la ONU, posee el mismo significado que la norma anterior.¹⁴

Hay que señalar primeramente que incluso en el marco del derecho internacional general, el término de "intervenir" tiene diversos alcances, ya que por una parte se habla de un "derecho de intervención", derecho reivindicado por todos los Estados para proteger a sus ciudadanos y propiedades en el extranjero, y por otra parte se emplea el mismo término para designar la acción imperativa de un Estado que por medio de la amenaza o uso de la fuerza trata de imponer un particular punto de vista sobre un asunto que es de competencia esencialmente doméstica.¹⁵

El *Institut de Droit International* adoptó una resolución según la cual el dominio reservado o jurisdicción interna de los Estados, sería aquel de las actividades estatales en donde la competencia del Estado no se encontraría vinculada o determinada por el derecho internacional. Los Estados podrían libremente regular todos los asuntos que no estuviesen definidos por una norma de derecho internacional.

13 *Idem*, p. 111, parr. 212. Hay que recordar que si bien en la sentencia del 27 de junio de 1986, la Corte de La Haya ordenaba a los Estados Unidos reparar los daños causados a Nicaragua por violaciones cometidas al derecho internacional tanto convencional como consuetudinario, el gobierno de Nicaragua informó a la Corte por medio de una comunicación del 12 de septiembre de 1991, que renunciaba a hacer valer sus derechos, solicitando a la Corte tomar nota de su desistimiento. *Vid.* "Nicaragua c. États-Unis d'Amérique, Ordonnance du 26 septembre 1991 — prenant act du désistement de Nicaragua", *Documents juridiques internationaux*, vol. 9, núm. 1, 1991-1992, pp. 223 y 224.

14 *Vid.* Verdross, Alfred, *op. cit.*, nota 7, pp. 267-276.

15 *Idem*, p. 267.

Por consiguiente, toda injerencia de terceros en este campo constituiría una intervención ilícita.

Pero del hecho mismo de que la frontera entre cuestiones de orden internacional y cuestiones de orden esencialmente internas no pueda ser establecida rigurosamente en las relaciones internacionales, se desprendió que desde un principio se dejaron ver tesis opuestas entre las organizaciones internacionales cuya tendencia es la de ampliar su campo de acción, y los Estados preocupados siempre en preservar lo que ellos consideran como su "dominio reservado".

En el seno de la Organización de Naciones Unidas, en infinidad de veces han aflorado por ejemplo las discusiones acerca de si el artículo 2º, párrafo 7º, debería ser aplicable en lo que respecta a los derechos humanos, ya que este campo concerniría típicamente a la esfera internacional.

Para otros Estados, sin embargo, si bien consideran que los derechos humanos caen en principio dentro de la competencia nacional, no obstante ello aceptan que la violación de este tipo de derechos, se convierte en un interés internacional en el momento en que adquiere proporciones susceptibles de afectar las relaciones entre la comunidad de Estados.

En este sentido, una distinción debería ser hecha entre lo que pudiera ser una "violación ocasional" de los derechos humanos y lo que podría constituir una "violación fundamental y sistemática" que constituyera una política oficial de un Estado, contraria a los principios de la Carta de la ONU.¹⁶

No hay que pasar por alto que en la Conferencia de San Francisco, la mayoría de las delegaciones habrían considerado que la noción de "asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados", debía ser apreciada o aquilatada según parámetro del derecho internacional. Sin embargo, la certeza o confiabilidad de dichos criterios internacionales fue puesta en entredicho por varios Estados, lo cual provocó que la referencia al parámetro del "derecho internacional" desapareciera, contrariamente a lo que postulaba el Pacto de la Sociedad de las Naciones.¹⁷

¹⁶ Vid. Guillaume, Gilbert, *op. cit.*, nota 7, pp. 140-159. Cuando la cuasi unanimidad de los Estados condenaba el régimen del *apartheid*, siempre hacían resaltar precisamente el problema de querer guardar este equilibrio entre la "jurisdicción doméstica" y la política inserta en la Carta sobre Derechos Humanos. *Ibidem*.

¹⁷ El principio de no intervención en los asuntos de competencia nacional figuraba en el artículo 15, párrafo 8, del Pacto de la Sociedad de Naciones, pero remitiéndose al Derecho Internacional para juzgar de la presunta competencia exclusiva invocada por una de las partes. Vid. Guillaume, Gilbert, *op. cit.*, nota 7, p. 141.

Hasta ahora la práctica de Naciones Unidas no permite realmente extraer un cuerpo coherente de precedentes relativos a la interpretación del artículo 2º, párrafo 7º, de la Carta.

De esta suerte, el principio de no intervención no ha constituido en realidad nunca un verdadero obstáculo a la intervención de la ONU en todos aquellos casos en que la misma era avalada por la mayoría de sus miembros (por ejemplo, casos múltiples relacionados con la "autodeterminación de los pueblos").

Inversamente, el artículo 2º, párrafo 7º, constituye un obstáculo infranqueable, como dice Michel Virally, en todas aquellas hipótesis en que precisamente la mayoría de los miembros no deseaba la intervención.

Esto se ve claro y muy concretamente en aquellos casos en que el ejercicio del derecho de los pueblos a su libre autodeterminación no se encontraba dentro de un contexto propiamente colonial, sino que ponía en entredicho la unidad y la integridad de un Estado miembro amenazado por un movimiento secesionista.¹⁸

Para los juristas Leland M. Goodrich y Edward Hambro, no hay duda que la expresión de "competencia nacional" o "jurisdicción doméstica" tiene que analizarse partiendo de la base de que existen ciertas cuestiones que escapan a la esfera del derecho internacional, en el sentido de que son los Estados soberanos que deciden si tal o cual cuestión debe reglamentarse conforme al orden interno o conforme al orden internacional. Por ejemplo, las restricciones que se consagran respecto a la inmigración, al otorgamiento y requisitos de la nacionalidad, al establecimiento de aranceles y derechos de importación, son todas estas cuestiones que generalmente se estima caen dentro del ámbito doméstico.

Según Goodrich y Hambro, en ocasiones será muy difícil determinar si tal o cual cuestión cae dentro del ámbito de jurisdicción doméstica, pero en todo caso hay algo que es absolutamente cierto (siguiendo el caso de los decretos de nacionalidad en Túnez y Marruecos de la antigua Corte), y es que una cuestión deja de ser del ámbito de la jurisdicción doméstica en el momento en que es reglamentada por un tratado internacional.¹⁹

¹⁸ Vid. Virally, Michel, *L'organisation mondiale*, Paris, Armand Colin, 1972, pp. 212-215. El respeto de la soberanía de los Estados miembros impidió, por ejemplo, que la ONU pudiera intervenir en el asunto de Biafra o de Pakistán Oriental. De igual forma los problemas relativos a los derechos humanos "eran" generalmente considerados como de jurisdicción doméstica, salvo cuando se trataba de un caso de discriminación racial. *Ibidem*.

¹⁹ Vid. Godrich, Lelantet y Hambro, Edward, *Comentaire de la Charta des Nations*

De todo lo anterior bien puede decirse que el artículo 2º, párrafo 7º, es una de las disposiciones centrales de la Carta de la ONU, por la sencilla razón de que tiende o pretende resolver el espinoso problema del necesario equilibrio entre los intereses nacionales que los Estados miembros consideran como esenciales y los intereses de la comunidad internacional en su conjunto. Pero la cuestión fundamental en este marco sigue sin tener una respuesta clara y definitiva, ya que el alcance y significado concretos del principio de no intervención puede ser muy diverso, según se estén manejando criterios de interpretación jurídicos o métodos de interpretación políticos.

Sin embargo, debemos admitir que desde el punto de vista estrictamente jurídico, la definición más clara del concepto de "jurisdicción doméstica" o "dominio reservado", sigue siendo, sin duda, la que dio la Corte Permanente de Justicia Internacional en su opinión consultiva sobre los *Decretos de Nacionalidad promulgados en Túnez y Marruecos* (7 de febrero de 1923). En esta opinión la Corte sostuvo que el término de jurisdicción doméstica indicaba las materias que aun y cuando pudiendo tocar muy de cerca intereses de más de un sólo Estado, no eran en principio reglamentadas por el derecho internacional, es decir, las materias en las cuales cada Estado es único soberano de sus decisiones.²⁰

Está implícito en este razonamiento de la Corte Permanente, como dice Luigi Condorelli, que las materias que escapan a la competencia exclusiva de cada Estado son de *international concern*, por el hecho mismo de las limitaciones de soberanía a las cuales está sometido el Estado en virtud del derecho internacional.

Unies, Edition française établie par André-Marie Guynat, Neuchâtel, 1948, pp. 136 y 137. En este último punto es en donde estos comentaristas, sin decirlo expresamente, participan o apoyan las tesis de Hans Kelsen y Paul Guggenheim, en el sentido de que *por naturaleza* no existiría una "jurisdicción exclusivamente doméstica", ya que el ámbito material de validez de las normas internacionales pueden tener todo tipo de contenido. A esta tesis de Kelsen-Guggenheim trató de oponerse Alfred Verdross aduciendo que dicha doctrina parecía olvidar que el derecho internacional puede muy bien restringir la libertad de los Estados en algún tipo de materia, pero que no podía *suprimir* totalmente su *autonomía*, en tanto que el derecho internacional conserva su carácter especial por el hecho de basar su existencia en entidades gobernadas por sí mismas. "*Partant un État peut même cesser d'exister en exécution d'un traité international, mais il ne peut pas vivre sans compétence autonome*". Vid. Verdross, Alfred, *op. cit.*, nota 7, p. 275.

²⁰ "The question whether a certain matter is or not solely within the jurisdiction of a state is an essentially a relative question; it depends upon the development of international relations. Thus, in the present state of international law, questions of nationality are, in the opinion of the Court, in principle within this reserved domain". Hudson, Manley O., *op. cit.*, nota 1, p. 89.

Está claro igualmente que la extensión del "dominio reservado" de cada Estado no es igual al del "dominio reservado" de terceros Estados, pero tampoco es una *constante en el tiempo*; esta extensión varía en función de la amplitud de los compromisos internacionales que adquiere cada Estado en un momento y tiempo determinados.

De ahí que sea prácticamente imposible establecer de una vez por todas cuáles materias en concreto pertenecen al campo "exclusivo reservado" a los Estados, ya que el conjunto de obligaciones convencionales van a diferir ampliamente entre Estado y Estado, y pudiendo además hacer referencia a cualquier tipo de problemas o cuestiones particulares.

Es solamente bajo el punto de vista del derecho internacional general que pueden ser descritos, de manera más o menos aproximativa, cuáles son en principio las materias en las que los Estados se consideran tradicionalmente como "soberanos de sus decisiones", y esto bajo la reserva todavía importante de la evolución y del desarrollo graduales del derecho consuetudinario en estos ámbitos.²¹

VII. LA EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA

En un espléndido estudio sobre la noción de "competencia nacional" en la práctica de Naciones Unidas, el jurista de la Universidad de Copenhage, Alf Ross, demuestra cómo casi siempre que la excepción de incompetencia ha sido invocada, ha sido desechada una y otra vez en razón de consideraciones de orden político, sin preocuparse mucho la Organización de la interpretación estrictamente jurídica del artículo 2º, párrafo 7º, de la Carta, como en los casos célebres del régimen fascista de Franco en España (1946), o del golpe de Estado comunista en Checoslovaquia.²²

Una interpretación del artículo 2º, párrafo 7º, según la cual los "asuntos internos" de un Estado comprenderían todo aquello que no estuviere reglamentado por el derecho internacional, sería totalmente incompatible, dice Alf Ross, con los objetos y funciones de la Organización de las Naciones Unidas.

²¹ Vid. Condorelli, Luigi, *Droit international public*, Universidad de Génova, 1983-1984, vol. I, pp. 51-53.

²² Vid. Ross, Alf, "La notion de compétence nationale dans la pratique des Nations Unies. Une rationalisation a posteriori", *Mélanges offerts à Henri Rolin*, Paris, Pédone, 1964, pp. 284-299.

En este sentido, por "asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna", debería entenderse aquellos asuntos o materias que no afectan los derechos de terceros Estados o sus intereses vitales.

De esto resulta, dice Alf Ross, que la decisión de admitir o deschar una excepción de incompetencia dependerá de una apreciación de carácter moral y de carácter político, pues habrá que preguntarse siempre si un determinado asunto afecta los intereses de terceros Estados, de manera tal que estos últimos podrían tener un título suficiente para invocarlo a nivel internacional.²³

En el reciente caso del 27 de junio de 1986 referente a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua conocido por la Corte Internacional de Justicia, ésta volvió a poner muy en claro que el principio de no intervención pone en juego el derecho de todo Estado soberano de conducir sus asuntos sin injerencia externa, y aunque las infracciones a dicho principio puedan ser múltiples, no cabe duda que él mismo forma parte integrante del derecho internacional consuetudinario.

La Corte, retomando su fallo de 1949, vuelve a recordar que entre Estados independientes el respeto de la soberanía territorial es una de las bases esenciales de las relaciones internacionales, y que de igual forma el derecho internacional exige también el respeto de la integridad política.²⁴

Basándose en la práctica generalmente más aceptada por los Estados, la Corte Internacional subraya que el principio de no intervención prohíbe a todo Estado o grupo de Estados, intervenir directa o indirectamente en los asuntos internos o externos de un tercer Estado.

La intervención prohibida debe pues referirse a materias a propósito de las cuales el principio de soberanía de los Estados permite a cada uno de entre ellos de decidir sobre dichas materias con plena libertad. Y esto es así por lo que respecta, por ejemplo, a la elección del sistema político, económico, social y cultural, y la formulación de su política

²³ *Idem*, pp. 292-298. Las negociaciones de San Francisco no contribuyen en forma alguna a esclarecer el término de "intervención", y para demostrarlo —dice Alf Ross— basta recordar cómo Foster Dulles repetía a la sociedad que el principio-director enunciaba un postulado muy simple, a saber: que la ONU debía negociar con los Estados y no intervenir directamente en su vida interna. La interpretación de F. Dulles o, mejor dicho, su error de interpretación, dice Alf Ross, no hace sino demostrar que el delegado de los Estados Unidos no había comprendido nunca de lo que en realidad se trataba. *Idem*, p. 297.

²⁴ *Vid.* "Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, Nicaragua c. États-Unis d'Amérique", *cit.*, nota 10, p. 106, parr. 202.

exterior. La intervención es ilícita, cuando en relación con este tipo de elecciones, que deben permanecer libres, se utilizan medios de coerción.²⁵

VIII. ANÁLISIS DEL PRETENDIDO DERECHO DE INJERENCIA HUMANITARIA

Está fuera de toda discusión el hecho de que dentro de un sistema jurídico en donde la legítima defensa, individual o colectiva, constituye la sola y única posible derogación que pueda ser aportada a la prohibición del recurso al uso de la fuerza, carecería de todo sentido ponerse a debatir sobre la prohibición de utilizar la misma para decidir si es lícito o no intervenir en los asuntos que son de la competencia doméstica de los Estados. Desde el momento en que el no uso de la fuerza es un principio categóricamente prohibido (con rango de *ius cogens*), el debate está cerrado en el sentido preciso que comentamos.

Sin embargo, si se persiste actualmente en el debate en torno a la "intervención", es porque se está enfocando el problema, como dice Joe Verhoeven, bajo una perspectiva radicalmente diferente. Lo importante ahora es saber si independientemente al derecho inmanente a la legítima defensa, ciertas excepciones podrían ser invocadas dentro de su propia esfera.

Si por el momento hacemos reserva de la eventual existencia de un "*derecho de asistencia humanitaria*", el cual es harto difícil de considerar como de *lege lata*, el problema es exactamente determinar la medida en la cual ciertos imperativos humanitarios podrían justificar excepcionalmente un recurso al uso de la fuerza, sin que las condiciones de la legítima defensa se encontrasen satisfechas.²⁶

²⁵ C.I.J. *Recueil, cit.*, p. 108, parr. 205. Este elemento de coerción constitutivo de la intervención prohibida y formando su esencia misma, es particularmente evidente en el caso de una intervención utilizando la fuerza, ya sea en forma directa o a través del apoyo a actividades armadas subversivas o terroristas en el interior de otro Estado. Aquí la ilicitud se presenta tanto frente al principio del no uso de la fuerza, como del principio de no intervención.

Hay que recordar que los Estados Unidos justificaban exclusivamente su intervención fundándose en las reglas de una supuesta legítima defensa colectiva, en contra de una agresión armada, y no en esa nebulosa, pero peligrosa figura, de un pretendido "derecho de injerencia por razones humanitarias". *Vid.* Verhoeven, Joe, "Non-intervention: affaires intérieures ou 'vie privée'?", *Mélanges Michel Virally*, París, Pedone, 1991, pp. 493-500.

²⁶ *Idem*, p. 492-500.

Según J. Verhoeven, si la regla de no intervención debe conservar un interés autónomo, no puede ser posible más que a condición de incriminar comportamientos que son intrínsecamente lícitos, pero que la injerencia buscada va a corromper fundamentalmente.

No será ya la coerción objetivamente ejercida la que será determinante, sino por el contrario, va a ser la finalidad subjetivamente perseguida que será el elemento categórico.

El acto sería ilícito no porque esté en sí mismo prohibido, sino porque el objetivo que lo inspira es incompatible con el respeto debido a la soberanía del Estado.

De aquí entonces que no cabe duda que la regla de la no intervención encuentra en este tipo de hipótesis una utilidad real y absoluta, ya que ella va a impregnar de ilegalidad —por decirlo así— aquellos actos que habían sido conformes con el derecho de no haberse perseguido un objetivo intervencionista.²⁷

IX. LA INJERENCIA POR RAZÓN HUMANITARIA

Es cierto que el auge de los derechos humanos por un lado, y del derecho humanitario por el otro, han provocado de cierta forma que se fueran temperando aquellas concepciones rígidas, absolutistas y monolíticas, del principio de la soberanía de los Estados, pero de esto a sostener que existe ya en el derecho consuetudinario internacional un derecho positivo de injerencia al interior de un país, cuando por ejemplo, una parte de su población sea víctima de una persecución, es una aserción bastante aventurada, y que tiene más del discurso político, que del discurso jurídico.²⁸

Pero no hay que olvidar que desde tiempo atrás los Estados han echado recurso a este tipo de nociones para tratar de convalidar el empleo de la fuerza sosteniendo que se habían visto obligados por la necesidad de reaccionar ante violaciones graves a los derechos humanos.

Esta justificación de la *intervención humanitaria* fue por ejemplo invocada, más o menos explícitamente, por la India cuando en el

²⁷ *Idem*, p. 496. Igualmente puede consultarse el interesante estudio de F. R. Teson, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, Nueva York, Transnational Publishers, 1988.

²⁸ *Vid.* "Allocution du président François Mitterrand le 14 juillet 1991: "C'est la France qui a pris l'initiative de ce nouveau droit assez extraordinaire dans l'histoire du monde, qui est une sorte de droit d'ingérence...", *Sommaire des Documents, R.G.D.I.P.*, t. 96, 1991/4.

año de 1971 envió sus fuerzas armadas en contra del Pakistán oriental y que más tarde se convertiría en el Estado de Bangladesh.

Pero la lista es larga si se analizan algunos de los conflictos modernos en donde de una u otra manera se ha invocado, so pretexto de intervención, razones humanitarias para con ello intentar tener una "cobertura jurídica". Son bien conocidas las intervenciones bajo este ropaje por parte de los Estados Unidos en el Líbano en 1958, en República Dominicana en 1965; por parte de Bélgica en lo que era el Congo en 1964; por Turquía en contra de Chipre en 1974; por Israel en el aeropuerto de Entebbe en 1976; por Estados Unidos en Irán en 1980, etcétera.²⁹

Se puede decir que cada vez con más frecuencia aparecen aquí y allá, partidarios más o menos entusiastas del posible derecho de injerencia por motivaciones de ayuda humanitaria.

Para muchos de ellos la "intervención humanitaria" no caería dentro del ámbito del artículo 2º, párrafo 4º, de la Carta de Naciones Unidas, ya que la injerencia no se estaría llevando a cabo en contra de la integridad territorial o la independencia política del Estado en cuestión. Lo mismo puede argumentarse en relación con la célebre resolución 2,625 (XXV) del 24 de octubre de 1970, relativa a los principios de derecho internacional que deben guiar las relaciones de cooperación y amistad entre los Estados.³⁰

No obstante lo anterior, es difícil esgrimir el argumento de que el derecho positivo avararía tesis como las antes mencionadas. El recurso al uso de la fuerza solo puede "legitimarse" en el marco de la legítima defensa, o dentro del relativo al capítulo VII de la Carta de la ONU. Ello es tan cierto que fue precisamente sobre esta última base que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó en 1991 la resolución 688 relativa a la asistencia humanitaria a la tragedia de las poblaciones *kurdas*.

Para juristas como Mario Bettati —uno de los más ardientes defensores de esta particular doctrina de intervención—, la aceleración de la historia, la determinación de algunos estadistas, la *perestroika* en el Este, el auge de la democracia en el Sur, el apoyo decidido dado por la diplomacia francesa y la práctica de la acción humanitaria, todo ello ha contribuido a despojar al pretendido "deber de

²⁹ Vid. Cassese, Antonio, *Violence et droits dans un monde divisé*, trad. Gisèle Bartoli, París, Presses Universitaires de France, 1990, pp. 49-71.

³⁰ Vid. Scott-Fairley, H., "State Actor, Humanitarian Intervention and International Law: Reopening Pandora's Box", *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 10, núm. 1, 1981, pp. 29-60.

injerencia", de la connotación un tanto repulsiva que podía poseer años atrás.³¹

A este respecto bien puede aceptarse, dentro de condiciones muy precisas, que en lo sucesivo las violaciones *masivas y sistemáticas* a los derechos humanos llevadas a cabo por algún Estado, ya no podrán considerarse como un asunto de jurisdicción doméstica, sino como un asunto de jurisdicción internacional.

Al analizar estos puntos el jurista Jorge Castañeda apuntó que el problema es que

...no sólo se contemplan violaciones graves de derechos humanos, sino que incluso se habla de derecho de injerencia para combatir sistemas políticos nacionales que se alejan del concepto de democracia y libertad europeo o norteamericano. Obviamente, la situación en Europa es distinta que en Latinoamérica en esa materia. Nosotros no podríamos legitimar una intervención de organismos internacionales, y menos aún de otros Estados, en estos casos. Creo que México ha tenido toda la razón al limitar la acción internacional legítima sólo de organismos internacionales, a los casos aislados de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos. En este sentido debería continuar nuestra acción futura.³²

X. CONCLUSIONES

El principio según el cual ningún Estado tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente y sea cual fuere el motivo, en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción doméstica de los Estados, tal y como queda consagrado en la Carta de Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de Estados Americanos, no debe ocultarnos el hecho de que aquellos asuntos que se califican como "esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados", no pueden sino hacer referencia a un problema que por su naturaleza misma posee un *perfil relativo por excelencia*.

La jurisprudencia internacional ha dejado en claro que el contenido de ese "dominio reservado", va a depender de las necesidades mismas de la vida internacional, tal y como pueden encontrar su

31 *Vid.* Bettati, Mario, "Un droit d'ingérence", *Revue Générale de Droit International Public*, París, t. 95, vol. 3, 1991, pp. 639-670.

32 *Vid.* Castañeda, Jorge, "México y el nuevo orden mundial: actualidad y perspectivas", *México y los cambios de nuestro tiempo*, México, UNAM/Conaculta/FCE, 1992, vol. III, pp. 273 y 274.

expresión en el desarrollo del derecho internacional positivo, y en función de su interpretación por los órganos judiciales o de arbitraje.

La Convención Interamericana para facilitar la asistencia en caso de desastres naturales, aprobada en la XXI sesión de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, el 12 de junio de 1991, deja muy en claro que será el consentimiento dado por el "Estado asistido" el punto clave para saber si puede o no haber una intervención de los organismos internacionales gubernamentales o no gubernamentales (artículo II).

Es cierto, por otro lado, que actualmente el derecho de los individuos y de las minorías está siendo, cada vez más, objeto de una importancia mayor por el derecho internacional, a la par que el derecho de los gobiernos y los Estados.

Queda muy en claro también que el derecho de los pueblos a la autodeterminación no puede por ningún motivo transformarse en un derecho de los gobiernos a disponer de la suerte y destino de los pueblos.

Bien puede aceptarse por todos que sea moralmente digno de encomio una asistencia humanitaria en Somalia, pero el contexto de esta ayuda no puede extrapolarse automáticamente a Bosnia-Herzegovina sin mayor consideración, al igual que no puede aplicarse en forma idéntica a los países latinoamericanos, sin riesgo de deformar profundamente la naturaleza misma del pretendido derecho a una ayuda por razones humanitarias.

ALONSO GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO