

# SUBORDINACIÓN POLÍTICA DEL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN EROSIONA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS ESTADOS

MARIO ARNELLO ROMO\*

En el ámbito del Derecho Internacional, no ha habido ningún aporte de las naciones americanas tan importante como la creación, valoración y consagración jurídica del principio de no intervención. Tanto en el campo de las ideas, de las doctrinas y de los principios jurídicos, que dan consistencia al Derecho Internacional, como en el campo de las prácticas internacionales, que fortalecen el orden mundial efectivo, el principio de no intervención es fundamental.

Aún más, es un elemento de la esencia de todo orden internacional que se fundamente en el derecho, en la libertad e independencia y en la igualdad jurídica de una pluralidad de Estados.

La creación americana del principio de no intervención y su progresiva aceptación y transformación en un valor reconocido e indiscutido en el Derecho Internacional, tiene un claro y nítido recorrido histórico.

A comienzos del siglo XIX, surge como un hecho político que se opone a las posibles apetencias neocolonizadoras de los reinos europeos, fortalecidos por la consagración en Viena de la doctrina de la Santa Alianza. Al protegerse mutuamente dichas monarquías de las revoluciones republicanas, se facilitaban nuevas expediciones en contra de los nacientes Estados americanos. Se fija su origen en la Declaración de Monroe, por el hecho de que en ella se plantea que ninguna intervención de los Estados europeos es admitida en el continente americano. Poco a poco, a lo largo del siglo, fundamentalmente por la acción de juristas hispanoamericanos, que recogen los principios de Vitoria, se van acentuando las características y esencias jurídicas del principio

---

\*Abogado. Profesor Titular de la Universidad de Chile. Ex parlamentario.

de no intervención, y, aun, diferenciándose nítidamente de la práctica norteamericana.

## NO INTERVENCIÓN: DEBER DE LOS ESTADOS

Ya don Andrés Bello sostenía: “De la independencia y soberanía de las naciones, se sigue que a ninguna de ellas es permitido dictar a otras la forma de gobierno, la religión o la administración que ésta deba adoptar; ni llamarla a cuentas por lo que pasa entre los ciudadanos de ésta, o entre el gobierno y los súbditos”. El pretendido derecho de intervención —añadía— es “un escandaloso abuso de la fuerza”.

Más tarde, al acercarse al cambio de siglo y en el primer tercio del presente siglo xx, este principio pasa a ser consagrado por la doctrina y la práctica jurídica de las naciones. Incluso, aún cuando sea roto violentamente por la guerra, ésta misma viene a configurar una brutal comprobación —a contrario sensu— de la validez del principio en relaciones de paz y en un orden de derecho.

El propio Bello sólo aceptaba esa intervención de fuerza como consecuencia del ejercicio de la guerra —en ese tiempo lícita—; decía: “si ella se limita a negociaciones, a estipulaciones o a condiciones que se hayan impuesto en un tratado de paz, después de una guerra que ha tenido otros objetos”.

Pero el principio jurídico válido y expreso, esencial a la independencia de las naciones y a su igualdad, es el de no intervención.

En Chile, Miguel Cruchaga Tocornal sostenía: “La intervención de un Estado en los negocios de otros significaría el desconocimiento absoluto del derecho fundamental del Estado a su autonomía e independencia”.

Aun en Europa, contradiciendo la tesis clásica que admitía la intervención, Rossi, F. de Martens, Funk-Brentano y Sorel, la calificaban de ser siempre ilegítima, mientras Casanova y Carnazz-Amari la graficaban como un “abuso de los países fuertes contra los débiles”.

Es de interés reseñar, también, lo que don Alejandro Álvarez contempla como principios fundamentales del Derecho Internacional, especialmente considerados para el desarrollo del Derecho.

En la “Declaración de los antecedentes fundamentales y de los grandes principios de Derecho y de Política en el Nuevo Derecho Internacional”, contempla expresamente:

“La política debe en el futuro, respetar los grandes principios del Nuevo Derecho Internacional” (Art. 5°).

En el título 9° “Principios de Derecho Internacional que hay que reafirmar”, incluye:

“Los Estados deben respetar mutuamente su independencia y su soberanía” (Art. 20).

“Los Estados deben también respetarse mutuamente su integración territorial” (Art. 21).

“Los Estados deben abstenerse de toda agresión los unos respecto de los otros” (Art. 22).

“Ningún Estado puede intervenir en los asuntos interiores o exteriores de otro Estado, principalmente por la fuerza, aún si la persona o los bienes de sus ciudadanos se encontracen amenazados”.

“Una intervención colectiva de todos los Estados o de un gran número de ellos no es permitido sino cuando está conforme con las disposiciones de los pactos de organización mundial, continental o regional” (Art. 23).

Dice en el Título 10° “Principios antiguos que hay que reconocer”:

“Los Estados poseen derechos fundamentales, es decir, inherentes a su calidad de Estado” (Art. 29).

“Los derechos de los Estados son los de independencia, de soberanía, de libertad y de igualdad jurídica” (Art. 30).

...“todo Estado cuya existencia ha sido reconocida tiene una ‘personalidad internacional’ y no debe depender políticamente de ningún otro Estado” (Art. 31).

“Ningún Estado puede limitar voluntariamente su independencia en beneficio de otro Estado” (Art. 32).

“El derecho de soberanía, en estrecha relación con el de independencia, es el poder supremo que ejerce cada Estado sobre su territorio, el poder

principal de gobernarse a sí mismo y de legislar dentro de sus fronteras...” (Art. 33).

“La soberanía, tanto interna como externa, no puede ser limitada en beneficio de otro Estado” (Art. 34).

Señala en el Título 11 “Principios nuevos que deben ser consagrados”:

“Debe existir en el futuro una coexistencia pacífica de los regímenes políticos y económicos, así como de las culturas diferentes” (Art. 54).

Por otra parte, en el trasfondo de todas las doctrinas americanas, incorporadas al Derecho Internacional general, siempre está latente el principio de no intervención. Así, lo está en la doctrina Drago-Porter acogida en el Tratado de La Haya de 1907; en alguna medida, también, en la cláusula Calvo, aunque tenga ésta el rechazo de EE.UU.; igualmente lo está en la doctrina Estrada, precisamente aplicada en materia de reconocimiento de gobiernos.

## LA OEA SE IDEOLOGIZA

Por todo lo expuesto, es alarmante que tanto la práctica de los Estados americanos y de la OEA, en casos como los de Haití y del Perú, en los que se han arrogado el derecho de intervenir directamente, como en el Compromiso de Santiago, aprobado en la Asamblea celebrada en esta ciudad en 1991, en la que se pretende sostener tal derecho en defensa del ideal democrático, estén socavando, erosionando y contradiciendo el principio de no intervención, fundamental creación americana.

Toda esta prolongada creación jurídica y doctrinaria se pierde y termina con la doctrina que se quiere hacer prevalecer en este instante, que no es otra cosa que la subordinación del principio de no intervención a la contingencia política y a la ideología democrática.

La OEA, en el “Compromiso de Santiago con la democracia y con la renovación del Sistema Interamericano”, aprobado en Santiago, el 4 de junio de 1991, llega al extremo de pretender consagrar, con obligatoriedad jurídica internacional, un seudo principio de la “legitimidad democrática”. Obligatorio para los Estados, cuyo rompimiento genera el derecho y el deber de intervención para los demás Estados americanos.

En efecto, en sus considerandos, no sólo da por supuesto que el orden internacional justo debe ser “democrático” —lo que la realidad no evidencia—, sino que establece que “la democracia representativa es la forma de gobierno de la región y que su ejercicio efectivo, consolidación y perfeccionamiento son prioridades ‘compartidas’ ”; y, a la vez, iguala este ideal de democracia, con los principios consagrados en la Carta de la OEA y con otros principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas, como la paz y la solidaridad internacional.

La parte declarativa del Compromiso, señala:

Declaran:

“Su compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región, dentro del respeto a los principios de libre determinación y no intervención”.

Ya en esta parte resalta la incongruencia de la declaración. Primero, porque identifica una idea política, propia de la organización interna del Estado, con un derecho reconocido por el Derecho Internacional, para obligar a los Estados a actuar internacionalmente por igual en ambos casos. Y, segundo, porque se contradice consigo misma, ya que si se respetan los principios de libre determinación y de no intervención, no cabe intromisión alguna de los terceros Estados dentro de los asuntos internos, propios de su organización política, de otro Estado.

## INTERVENCIONISMO DE LA OEA

En el caso de Haití, la justificación para la intervención internacional en los asuntos internos haitianos, fue el derrocamiento del Presidente constitucional por el Ejército, no obstante que esto fue aprobado por el Parlamento. Esta intervención, que consideró como antecedente el Compromiso de Santiago, además de una exposición oída al derrocado Presidente de Haití, es ilegítima, no sólo en conformidad a la propia Carta de la OEA —como veremos más adelante—, sino también en conformidad a la doctrina internacionalmente aceptada.

La OEA condenó lo ocurrido en ese país, y resolvió “exigir la plena vigencia del estado de derecho, del régimen constitucional y la inmediata

restitución del Presidente Jean-Bertrand Aristide en el ejercicio de su legítima autoridad". Y para respaldarla, acordó el aislamiento diplomático, la suspensión de todo vínculo económico, financiero y comercial con Haití y de todo tipo de asistencia. Es decir, condena y exigencias políticas; y presiones políticas y bloqueo económico y comercial. O sea, intervención política y presiones ilícitas y contrarias al Derecho Internacional.

En efecto, tanto don Andrés Bello al escribir sobre la intervención, en 1846, como don Miguel Cruchaga que lo cita, están contestes en rechazarla. "La intervención a favor de un gobernante destronado para los efectos de reponerlo, es manifiestamente ilegítima", y agrega, este último: "No abona la intervención la circunstancia de que sea solicitada por uno de los partidos en lucha dentro del Estado".

También en Europa, la doctrina rechaza esta seudojustificación para la intervención. Autores tan importantes como Charles de Visscher, argumenta: "Ni la revolución ni la insurrección constituyen hechos reprobados por el Derecho Internacional, que, en cambio, considera irregular cualquier forma de intromisión en los asuntos interiores de un Estado"...; y como Alfred Verdross, que sostiene, incluso, que... "el trato exclusivo de los terceros Estados con el Gobierno reconocido (por ellos y que no es el efectivo) significa una intervención en los asuntos internos del Estado en cuestión". En el mismo sentido discurren Wiese, Scelle y Wehberg.

Lauterpacht, por su parte, se remite al principio de no intervención, para deducir de él —en el caso de derrocamiento de gobierno o de insurrección dominante en un Estado— dos deberes para los terceros Estados: a) mantenerse neutrales; y b) reconocer a los insurrectos como beligerantes en cuanto se den los supuestos necesarios...

En la práctica internacional, se recoge una cita de Lord Halifax, en el mismo sentido. Dice: "Cuando surge en un Estado una lucha acerca de la forma de gobierno, es para los demás Estados un deber el abstenerse de ejercer presión alguna sobre el pueblo de ese Estado, en uno o en otro sentido".

Similares consideraciones cabría hacer a la actuación de la OEA en el caso del Perú, aún cuando allí haya sido atemperada por el mayor poderío de este Estado. No se dieron esta vez el bloqueo económico ni las vergonzosas incitaciones a la intervención armada que algunas delegaciones tuvieron el desatino de proponer contra Haití.

El Compromiso de Santiago, por su parte, que consagra la doctrina,

establece precisamente dicha subordinación del principio de no intervención a la conservación de un régimen político democrático.

Se consagra, en el hecho, como un dogma, el principio de la legitimidad democrática; y, en consecuencia, se le subordina, en caso de conflicto interno, el principio de no intervención.

Se legitima así la intervención de los Estados americanos en los asuntos internos de otro Estado, aun en su organización política interna, por el solo hecho de haberse roto en éste la continuidad del régimen democrático.

## EROSIÓN DEL DERECHO

Nada justifica dentro del sistema interamericano esta grave trastocación de valores y de principios jurídicos y políticos.

Es efectivo que en el preámbulo de la Carta de la OEA, entre las aspiraciones y las convicciones de los Estados que la han convenido, se inserta una referencia a "las instituciones democráticas", como un marco para consolidar un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

Asimismo, en el preámbulo del TIAR, se incluye en uno de sus considerandos, la afirmación "como verdad manifiesta"... "en la efectividad de la democracia, para la realización internacional de la justicia y de la seguridad". O sea, son aspiraciones, ideas o deseos.

En cambio, en ambos textos, la observancia de los principios jurídicos que forman el orden internacional, es un deber ineludible para los Estados.

El cambio político e ideológico producido es aún más sorprendente, si se considera que buena parte de los Estados más activos en producir hoy esta transformación, son los mismos que en 1974 impulsaron modificaciones en el TIAR y anhelaban hacerlo en la Carta, que consagraran un amplio, expreso y difuso pluralismo político, reemplazando esa confesada preferencia democrática.

La tendencia política actual que recoge el Compromiso de Santiago y confirman las propias actuaciones de la OEA en los casos de Haití y de Perú, tiene una clara definición intervencionista.

Sólo dos antecedentes políticos similares se han esgrimido tan abiertamente en Europa en los últimos dos siglos. Uno, la doctrina de la legitimidad monárquica, establecida en el Congreso de Viena de 1815, que justificaba la intervención extranjera —incluso armada—, en contra de toda revolución republicana en un reino europeo. La otra, saltando el tiempo, la doctrina Breznev —o de legitimidad socialista—, establecida por la URSS para justificar su intervención armada en otro Estado de la Europa oriental, en defensa de la irreversibilidad de su régimen socialista.

Contra la primera, en América se levantó el principio de no intervención. Y se le sostuvo, después de haber desaparecido esa doctrina, hasta que se le impuso en el Derecho Internacional. Contra la segunda, siglo y medio más tarde, se impuso igualmente el anhelo de libertad y de plena independencia de sus pueblos.

Hoy, en América, la consolidación de la democracia, las características de presunción de legitimidad que tiene un régimen democrático, no requiere de una doctrina intervencionista e ilícita. No es legítimo, jurídica ni internacionalmente, que dicho régimen pueda ser impuesto por otros Estados; que ellos tengan derecho a intervenir en la organización interna de aquel Estado; y eventualmente, presionar, coaccionar, sancionar a su pueblo y a sus autoridades efectivas, hasta que se sometan a sus dictados. Ya Cavaglieri sancionaba como ilícita, la “ingerencia de un Estado en los asuntos de otro para hacer prevalecer o imponer la voluntad del primero”.

## ILICITUD DE LA INTERVENCIÓN

La intervención siempre es ilícita; siempre es un abuso de poder o de fuerza. No deja de serlo porque se la realice en pos de una idea o doctrina política, cualquiera que ella sea. No es la nobleza, la elevación o la perfección teórica de una idea o doctrina política o de un sistema de gobierno, lo que pueda justificar su imposición por la fuerza o la coacción de otros Estados sobre el Estado renuente. Siempre será una intervención ilícita, un atropello al Derecho, una acción repudiable.

La Corte Internacional de Justicia, en su fallo en el caso del Estrecho de Corfú, 1949, se refiere al derecho de intervención y dice: “El pretendido derecho de intervención no puede ser considerado por ella sino como la

manifestación de una política de fuerza...”, ... que reservada por la naturaleza de las cosas a los Estados más poderosos, como en el pasado, pueden llevar a los “abusos más graves” y “falsear hasta la administración de justicia”.

La Asamblea de la Liga de las Naciones, en Resolución de 1º de octubre de 1936, establece: “Todo Estado tiene el deber de abstenerse de cualquier intervención en la vida política de un Estado extranjero”.

Utilizar para estos fines intervencionistas a la OEA, resulta aún más aberrante y contradictorio. Ninguna organización internacional ha consagrado antes y mejor, con más propiedad y fundamento, el principio de no intervención, su alcance y su valor superior como derecho fundamental de los Estados. Ya en la Conferencia Interamericana de Buenos Aires, en 1936, los Estados iberoamericanos impusieron a Estados Unidos la aprobación de una declaración amplia precisando el principio de no intervención, que posteriormente, en Bogotá, fue incorporada a la Carta de la OEA.

Ésta, en su capítulo IV, que establece la salvaguardia de los derechos y deberes fundamentales de los Estados —artículos 9, 10 y 11—, precisa entre ellos el derecho y el deber de no intervención, especialmente en el artículo 18, pero también, inspirando los artículos 19, 16, 12, 20 y 21.

Basta citar el artículo 18:

“Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de ingerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen”.

Precisamente estas normas fundamentales de la Carta de la OEA, son las que se repiten en su esencia en la Resolución 2625 (XXV) de la ONU, y antes, aún, en la Resolución 2131 (XX).

Elas confirman, sin lugar a dudas, que el pretendido derecho a la intervención en otros Estados, en defensa del régimen democrático de éste o para imponerle un gobierno democrático, es necesariamente ilícito, contrario al Derecho Internacional, y vulnera gravemente los derechos fundamentales de los Estados: su independencia y soberanía, su libertad y su igualdad jurídica, y el derecho y el deber de no intervención.

Una última reflexión, ya no jurídica sino meramente política y estraté-

gica, también debiera conducir a no insistir en un camino tan ilícito, como errado y peligroso, ya que la experiencia mundial y americana siempre ha demostrado —como lo dijo la Corte Internacional de Justicia—, que la intervención, por la naturaleza de las cosas, siempre es ejercida por las naciones poderosas sobre las pequeñas.

Y bueno es recordar que por algo... las naciones iberoamericanas fueron las que desarrollaron e impusieron el principio de no intervención, para resguardar su independencia y soberanía, la libertad y la igualdad jurídica de veinte Estados. Ninguna razón es suficiente y valedera, ahora ni en el futuro, para erosionarlo ni para destruirlo.