

LA INTERVENCION DEMOCRATICA. ANALISIS JURIDICO DE SU LICITUD

Florentino Ruiz Ruiz.

Profesor Titular interino de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de Burgos.

SUMARIO

INTRODUCCION. I.- CAMBIOS EN LA CONFIGURACION DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y PROMOCION DE FORMAS DEMOCRATICAS DE GOBIERNO. II.- DEMOCRACIA Y DERECHO INTERNACIONAL. 1.- Las posibilidades planteadas. 2.- Democracia y libre determinación de los pueblos. A) No intervención y libre determinación de los pueblos. B) Ampliación del derecho de autodeterminación de los pueblos y forma democrática de gobierno. 3.- Capacidad de reacción ante gobiernos ilegítimos. III.- LA PRACTICA RELACIONAL. 1.- La intervención en Granada. 2.- Rumanía. 3.- La intervención en Panamá. IV.- LA PRACTICA INSTITUCIONAL. 1. La cuestión española. 2.- La cuestión de Haití. 3.- Sierra Leona. V.- CONCLUSION: VALORACION JURIDICA DE LA DENOMINADA INTERVENCION DEMOCRATICA.

INTRODUCCION

Es conocida la afirmación de Despagnet según la cual, “el gobierno tirano sólo tiene un justiciero: el pueblo al cual oprime y, a falta de la unión y el coraje de este pueblo para sustituirlo, encuentra su castigo en el mantenimiento del tirano que le oprime”(1). Esta afirmación refleja la posición

(1) Despagnet, Cours de Droit international public, 4^a ed. Paris, 1910, p., 216.

del Derecho Internacional clásico respecto de la forma de gobierno de cualquier Estado, considerada una cuestión puramente interna. Se corresponde, asimismo, con una época en la que el Derecho Internacional presta muy escasa atención a la protección de la persona humana(2). No obstante, la evolución experimentada en el contexto general de las relaciones internacionales en los años inmediatamente precedentes permite plantear una reflexión sobre si se ha producido también, o está en trance de producirse, una evolución en las normas jurídicas internacionales que permita afirmar la modificación o sustitución de las preexistentes. En este sentido, la cuestión que nos planteamos bien puede considerarse una manifestación del interés, progresivamente creciente, del Derecho Internacional por el reconocimiento y la protección de los derechos humanos(3).

Es posible plantearse así, una reflexión sobre si el Derecho Internacional permite intervención de algún tipo con la finalidad de establecer gobiernos democráticos en terceros Estados, o el restablecimiento de aquellos gobiernos democráticos que hayan sido sustituidos por formas de gobierno no representativas mediante actos de fuerza contrarios a la legitimidad. Bien se plantee esta posibilidad como supuesto de intervención con entidad propia, bien se haga en relación a la regulación internacional de los derechos humanos, cuyo reconocimiento y protección requiere formas de gobierno representativas y democráticas y, a la inversa, no resultan garantizados adecuadamente con formas de gobierno que no lo son(4).

Existen algunos textos internacionales que vienen en apoyo de una respuesta positiva a la cuestión planteada. En este sentido es de reseñar, en primer lugar, el art. 21,3 de la DUDH (5) e, incluso, el propio espíritu y

(2) Fuera de las reglas sobre derecho humanitario bélico y las del standard mínimo sobre el trato a los extranjeros.

(3) Como ha señalado J. Roldán Barbero, “existe un orden secuencial lógico e inextricable en la triada de la cultura política occidental, hoy idealizada universalmente: democracia, Estado de Derecho, derechos fundamentales”. *Democracia y Derecho Internacional*, Cívitas, Madrid, 1994, p., 121.

(4) Resultan ilustrativas a este respecto, las palabras de R. Mesa Garrido para quien “el respeto a los derechos humanos está operando una división selectiva y en absoluto burocratizante de la sociedad internacional, entre aquellos pueblos que disfrutaban de sistemas democráticos y aquellos otros que ven secuestradas sus libertades por sus propios gobernantes”. «Factores de paz y elementos de crisis en la sociedad internacional contemporánea», R.E.I., 1986-4, p., 1.070.

(5) “La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

contenido de la Declaración(6), junto con algunas Resoluciones de la AGNU (7). A su vez, el art. 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el art. 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el art. 3 del Protocolo nº 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y el art. 13 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos reconocen el derecho a la participación política.

Esta primera aproximación conduciría a considerar lícitas aquellas actuaciones llevadas a cabo, incluso por medios coactivos, tendentes al establecimiento o restablecimiento de sistemas de gobierno democráticos. Podría concluirse así que la regla de la efectividad se ha sustituido en Derecho Internacional por la de la legitimidad. Los argumentos basados en las mutaciones habidas en el marco global de las relaciones internacionales también coadyuvarían a esta consecuencia. En este sentido, no puede ser el mismo el sustento sociopolítico del principio de legitimidad y su traducción jurídica, en un mundo bipolar, como era el que marcaba el desarrollo global de las relaciones internacionales en la época de la guerra fría, que en un contexto internacional en el que la bipolaridad ha desaparecido(8).

En contra es posible citar, sin embargo, a la propia AGNU que ha reconocido que “no existe un sistema político único ni un modelo único de proceso electoral que convenga igualmente a toda las naciones y a todos los pueblos y que los sistemas políticos y los procesos electorales están condicionados por factores históricos, políticos, culturales y religiosos”(9), lo que sería confirmado por la Resolución 46/130, de 17 diciembre de 1991,

(6) Como ha puesto de manifiesto J. Roldán Barrero, “a la luz de la lectura íntegra y sistemática del texto, es indiscutible que las formas autoritarias suponen un desviacionismo en relación a la letra y el espíritu de la Declaración”. Op. cit., p., 112.

(7) En 1981, la AGNU aprobó una resolución que condenaba “todas las ideologías y prácticas totalitarias u otras, en particular nazis, fascistas o neofascistas, fundadas sobre el exclusivismo o la intolerancia raciales o étnicas, el odio, el terror, que conduzcan a la negación sistemática de los derechos humanos y las libertades fundamentales”. De otra resolución unos días anterior se deducía que el único criterio de legitimidad del sistema político de un Estado es su elección “conforme a la voluntad de su pueblo”. Véanse, Resolución 36/162, de 16 de diciembre de 1981, A/RES/36/162; Resolución 36/103, de 9 de diciembre de 1981, A/RES/36/103.

(8) A este respecto, J. Salmon, señaló hace ya algún tiempo que “en un mundo dividido en sistemas de gobierno antagonistas en el que cada cual reivindica su propia legitimidad, la legitimidad aplicada como principio jurídico impediría cualquier verdadera coexistencia pacífica, porque implicaría una intervención en los asuntos internos de los Estados”. Salmon, J., *La reconnaissance d’Etat*, París, 1971, p., 32.

(9) Resolución 45/51, de 18 de diciembre de 1990, A/RES/45/51. Una declaración en el mismo sentido se contenía también en la Resolución 45/150, de 18 de diciembre, A/RES/45/150.

al referirse al “estricto respeto de los principios de soberanía y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados”(10).

Posicionamientos tan diversos, al menos en apariencia, muestran, en realidad, como subyace aquí el dilema que ya señalara G. von Glahn, entre el respeto de obligaciones igualmente provenientes de la Carta de las Naciones Unidas que, dada la configuración de la sociedad internacional y la conformación política interna de buena parte de los Estados, están llamadas, al menos teóricamente, a contraponerse. En este supuesto, de una parte, las que imponen el respeto a la soberanía y la independencia política de todos los Estados y, de otra, las que consagran el respeto de los derechos humanos y la libre determinación de los pueblos(11).

Tratar la temática de la denominada *intervención democrática* implica tratar los términos del dilema y establecer los posicionamientos correspondientes respecto de las exigencias jurídicas derivadas de unos y otros principios. Para ello parece conveniente considerar la práctica institucional y relacional y los argumentos en favor de uno y otro de los términos de la cuestión.

I.- CAMBIOS EN LA CONFIGURACION DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y PROMOCION DE FORMAS DEMOCRATICAS DE GOBIERNO

La problemática que abordamos no puede ser ajena a la realidad social en la que ha de desenvolverse. Es innegable que el cambio global en la configuración de las relaciones internacionales que se ha producido al final de la década de los ochenta y en la de los noventa, ha propiciado la prevalencia de aquellas posturas que se decantan por los sistemas democráticos de gobierno. Es perceptible, en este sentido, como el interés y las actuaciones dirigidas al establecimiento o promoción de formas de gobierno representativas se ha desarrollado intensamente tras el cambio que ha supuesto para la configuración global de las relaciones internacionales la desaparición de la tensión este-oeste y la aparición de la idea del denominado “nuevo orden internacional”. Ello se ha manifestado tanto a nivel universal, en el ámbito de las Naciones Unidas, cuya actuación en el caso de Haití, es el más representativo, como en ámbitos regionales, si bien, en cada uno de éstos con

(10) Resolución 46/130, de 17 de diciembre de 1991, A/RES/46/130.

(11) Von Glahn, G., *Law among Nations: An Introduction to Public International Law*, 4ª ed., McMillan and Collier-McMillan Ltd, Nueva York, Londres, 1981, p., 171.

distinta intensidad según la esfera de influencia a la que pertenecieran los Estados con anterioridad a la desaparición de la tensión este-oeste, y según que pueda identificarse algún movimiento de reacción frente a tendencias seculares de gobiernos autoritarios.

Este último caso es el que se produjo en el ámbito iberoamericano con anterioridad a los cambios producidos en la configuración global de las relaciones internacionales en la última década del siglo XX. En el ámbito interamericano se incluyó el principio democrático en la Carta de la OEA (12) y su contenido fue concretado por una resolución de los Ministros de Asuntos Exteriores(13). La promoción y defensa de los sistemas democráticos de gobierno en la región fue también afirmada a comienzos de la década de los noventa(14). Sin embargo, en el ámbito interamericano se plantea la necesidad

(12) Art. 3 c).

(13) Según ella, el sistema democrático exige “separación de poderes y control de la legalidad de los actos gubernamentales por los órganos jurisdiccionales del Estado, elecciones libres, libertad individual y justicia social, integración de los derechos humanos en la legislación de los Estados americanos y protección de éstos por medios judiciales eficaces, libertad de prensa, de la radio y de la televisión y libertad de información y de expresión”, así como “elecciones libres y periódicas en las que participe, en escrutinio secreto, la población adulta del país”. Documentos Oficiales de la OEA/ser. C/11.5 p., 4 y s.s. y Documentos Oficiales de la OEA/ser. E., XIII.I, doc. 8.

(14) Así, la Asamblea General de la OEA el 4 de junio de 1991, en su vigésimo primer periodo ordinario de sesiones aprobó el denominado “Compromiso de Santiago con la democracia y con la renovación del sistema americano”, en la que se expresa el compromiso político de defender la democracia representativa y los derechos humanos en el continente, “dentro del respeto a los principios de libre determinación y no intervención”, “de conformidad con la Carta de la Organización de Estados Americanos”. En el mismo periodo de sesiones, el 5 de junio de 1991, se aprobó igualmente una Resolución con el título “Democracia representativa”, en la que se afirma que la promoción y consolidación de la democracia representativa es uno de los propósitos fundamentales de la OEA y, dentro del respeto al principio de no intervención, se prevén una serie de actuaciones para el caso de que se produzca la interrupción de un proceso democrático o la destitución de algún gobierno de la región democráticamente elegido. Las actuaciones previstas son: “1. Instruir al Secretario General que solicite la convocatoria inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo, en cualquiera de los Estados miembros de la Organización para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión ad hoc de ministros de Relaciones Exteriores, o un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de diez días. 2. La reunión ad hoc de ministros de Relaciones Exteriores o el periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General tendrán por objeto analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y al derecho internacional. 3. Encomendar al Consejo Permanente que elabore un conjunto de propuestas de incentivo a la preservación y fortalecimiento de los sistemas democráticos, sobre la base de la solidaridad y la cooperación internacional, e informe a la Asamblea General en su vigésimo segundo periodo ordinario de sesiones.”

de conciliar declaraciones como la 1.080 de su Asamblea General(15) y su concreción posterior, con lo dispuesto en resoluciones anteriores en especial en la resolución 78 de 21 de abril de 1972, de su Asamblea General(16).

En el ámbito europeo, la Carta de París para la Nueva Europa, adoptada por los Estados participantes en la CSCE, proclama “la democracia como único sistema de gobierno”, afirma que “el gobierno democrático reposa sobre la voluntad del pueblo, expresada a intervalos regulares por elecciones libres y leales”, “la democracia está fundada sobre el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho”, y que “dado su carácter representativo y pluralista, implica la responsabilidad hacia el electorado, la obligación para los poderes públicos de conformarse a la ley y el ejercicio imparcial de la justicia”(17).

En el ámbito universal cabe citar algunas Resoluciones de la AGNU. Así, la Resolución 44/22, de 16 de noviembre de 1989, en la que se “subraya que el pueblo de Kampuchea debe poder ejercer su derecho inalienable a la autodeterminación a través de elecciones libres leales y democráticas, celebradas bajo vigilancia internacional”(18). Por su parte, la Resolución 45/150, de 18 de diciembre de 1990, en la que la AGNU “declara que para determinar la voluntad del pueblo, es preciso un proceso electoral que dé a todos los ciudadanos oportunidades iguales de llegar a ser candidatos y de hacer valer sus opiniones políticas,...., según lo prevén la Constitución y la legislación nacionales”(19). La Resolución 43/13, de 26 de octubre de 1988, adoptada en relación al régimen racista de Sudáfrica señala como condiciones para el desarrollo de un proceso electoral, “a) la liberación

(15) En ella se afirma que la Organización tomará medidas si el gobierno democráticamente elegido de un Estado miembro es derrocado. OEA, AG/RES 1080 (XXI-O/91).

(16) En dicha resolución, la Asamblea General de la OEA, decide, “1. Recordar solemnemente a los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos que deben observar estrictamente los principios de no intervención y de autodeterminación de los pueblos en tanto que medio para asegurar entre ellos una coexistencia pacífica, e invitarlos a abstenerse de todo acto que, directa o indirectamente, podría constituir una violación de estos principios.

Reafirmar la obligación que tienen dichos Estados de abstenerse de aplicar medidas económicas, políticas o de cualquier otra naturaleza para ejercer una coerción sobre otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier orden.

3. Reafirmar igualmente la obligación de estos Estados de abstenerse de organizar, apoyar, promover, financiar, suscitar o tolerar actividades subversivas, terroristas o armadas contra otro Estado y de intervenir en una guerra civil de otro Estado o en sus luchas internas”.

(17) Primer principio, «Derechos humanos, democracia y Estado de derecho», su texto puede consultarse en RGDIP, 1991, p., 294 y s.s.

(18) A/RES/44/22.

(19) A/RES/45/150, cit..

inmediata e incondicional de todos los prisioneros y detenidos políticos; b) el levantamiento de la prohibición respecto de todas las organizaciones políticas; c) el levantamiento del estado de emergencia; d) la retirada de las tropas del régimen de los poblamientos negros; e) la concesión de amnistía a todos los exiliados políticos”(20).

Puede afirmarse que se ha entrado así en un camino de generalización del modelo liberal de la democracia(21), que lleva a plantearse si nos encontramos ante el inicio también de una práctica generadora de normas jurídicas. Se ha señalado así la posibilidad de que se encuentre en formación una nueva norma general según la cual “el régimen democrático es el único en el que el dominio y la capacidad de dictar normas que deben ser obedecidas es aceptado y reconocido”(22). Se plantea, por su parte, en relación al contenido de los principios y normas jurídicas, si puede entenderse cristalizado el contenido del principio de autodeterminación de los pueblos en sus connotaciones democráticas.

II.- DEMOCRACIA Y DERECHO INTERNACIONAL

1.- LAS POSIBILIDADES PLANTEADAS.

Puede comprobarse empíricamente la existencia de una correlación entre sistemas democráticos de gobierno y respeto a los derechos humanos, y al revés, es decir, entre violaciones sistemáticas de estos últimos y existencia de gobiernos no representativos(23). Sin que ello suponga pronunciarnos en este momento sobre la cuestión de fondo, el ordenamiento internacional tampoco es del todo ajeno a esta premisa. De este modo, como ha señalado J. Roldan Barbero, “el orden internacional no se desentiende, como antaño, sino que participa, progresivamente, del fundamento del poder, de la

(20)A/RES/43/13.

(21) En este sentido, Salmon, J., *Droit des gens*, 12ª. ed., PUB, Bruselas, 1991, add., p., 1-3.

(22) Véase, Laghmani, S., «Vers une légitimité démocratique?», en Ben Achour, R. et Laghmani, S., (ed.), *Les nouveaux aspects du droit international*, Pedone, Paris, 1994, p., 250 y 251.

(23) Como ha puesto de manifiesto V. Abellan Honrubia, los derechos humanos necesitan y configuran, al mismo tiempo, una sociedad democrática, y como ha dicho P. Nikken, “el hombre no puede ser libre sino en un Estado libre, de tal modo que la primera condición para que los derechos humanos puedan ser una realidad jurídica es la existencia de un Estado de Derecho fundamentado en la autodeterminación del pueblo y la supremacía de la ley”. Por su parte, K. Vasak ha puesto de manifiesto como los derechos humanos se

racionalización del Estado”(24), e incluso, como indicara el que fuera Secretario General de las Naciones Unidas puede señalarse una correspondencia “entre las prácticas democráticas y la instauración de una paz y una seguridad verdaderas en un orden político nuevo y estable”(25).

Sin embargo, de lo anterior no puede deducirse la existencia de una regla de Derecho Internacional que permita el empleo de medios coactivos por los Estados, de forma unilateral, para sustituir por otro al gobierno de un tercer Estado si este último no es un gobierno democrático o, incluso, no respeta los derechos humanos.

Se ha señalado, a este respecto, en primer lugar, que la relación entre sistemas democráticos de gobierno y protección de los derechos humanos no significa que entre ellos exista necesariamente identidad ni coincidencia(26). Pero, en particular, que la regla jurídica que puede afirmarse con claridad es exactamente la contraria(27). Es decir, la libertad de cada Estado para elegir soberanamente su sistema político y su forma de gobierno, sin que ningún otro tenga el derecho a influir o intervenir sobre ella(28) ni siquiera sobre pretexto de la violación de los derechos humanos(29). Esta

desarrollan en un sistema democrático, del que constituyen la base necesaria”. Véanse, Abellan Honrubia, V., «La protección internacional de los derechos humanos: métodos internacionales y garantías internas», en *Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Homenaje a D. Antonio Truyol Serra*, p., 29-58; Nikken, P., *La protección internacional de los derechos humanos. Su desarrollo progresivo.*, IIDH, Cívitas, Madrid, 1987, p., 61; Vasak, K., «La paix et les droits de l’homme: vers un droit de l’homme à la paix», en *Curso Euromediterráneo Bancaja de Derecho Internacional*, 1998, vol. II, p., 589.

(24) Roldán Barbero, J., *Op. cit.*, p., 138.

(25) Agenda para la Paz, informe presentado por el Secretario General en aplicación de la declaración adoptada por la reunión en la cumbre del CS el 31 de enero de 1992, Naciones Unidas, Nueva York, Doc. A/47/277-S/24111. Por su parte, K. Vasak ha puesto de manifiesto que la ausencia de preocupación de las Naciones Unidas por la democracia durante toda la guerra fría fue la principal consecuencia de las reticencias del bloque soviético ante los derechos humanos. *Loc. cit.*, p., 589.

(26) Véase, Valticos, N., «La démocratie et les droits de l’homme», *AE*, 1987, p., 54.

(27) A título únicamente ilustrativo, el Derecho Internacional sí reconoce la competencia del gobierno establecido de defenderse por la fuerza frente a quienes tratan de derribarlo por la fuerza. En este sentido, Pinto, R., «Les règles de Droit international concernant la guerre civile», *RCADI*, 1965-I, p., 466.

(28) En este sentido, el TIJ ha afirmado que “no podría concebir la creación de una regla nueva que diese derecho a una intervención de un Estado contra otro porque éste hubiese optado por una ideología o un sistema político particular”. *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats Unis d’Amérique)*, fond, arrêt, 27 juin 1986, *CIJ Recueil*, 1986, párr. 263, p., 133.

(29) En este sentido, el TIJ ha afirmado, en relación a la pretensión de los Estados Unidos de justificar sus medidas de intervención armada en Nicaragua sobre la base de la salvaguardia de los derechos humanos, que “si los Estados Unidos pueden ciertamente mantener su propia apreciación sobre la situación de los derechos del hombre en Nicaragua, el

conclusión no sólo no se desnaturaliza, sino que se refuerza con los pronunciamientos de la AGNU, de los que pueden extraerse argumentos para afirmar que esta regla se extiende no sólo a la actuación de los Estados, sino también a la de la propia Organización(30).

Al fin y al cabo, la Carta de las Naciones Unidas no se pronuncia, sobre la legitimidad de una determinada forma de gobierno, salvo lo que se refiere a las ideologías vencidas en la segunda guerra mundial(31). De esta manera, resulta imposible una definición de lo que se entendiera por «democracia» u «otras formas de gobierno representativas». Aunque alguna doctrina ha sostenido que la estructura institucional del Estado ha dejado de pertenecer en exclusiva a su jurisdicción interna(32), la opción por una determinada forma de gobierno es una cuestión de la competencia interna de cada Estado(33).

No obstante, es preciso tomar en consideración que la existencia de un gobierno no democrático, o constituido por la fuerza, en un Estado, y su

empleo de la fuerza no podría ser el método apropiado para verificar y asegurar el respeto de estos derechos. En cuanto a las medidas que de hecho se han tomado, la protección de los derechos del hombre, visto su carácter estrictamente humanitario, no es de ninguna manera compatible con el minado de puertos, la destrucción de instalaciones petroleras, o incluso el entrenamiento, el armamento y equipamiento de los contras. El Tribunal concluye que el argumento basado en la salvaguardia de los derechos del hombre no puede justificar jurídicamente la conducta de los Estados Unidos. *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, 27 juin 1986, CIJ Recueil 1986, párr., 268, p., 134.

(30) En este sentido, la AGNU ha señalado que “los esfuerzos hechos por la comunidad internacional para reforzar la eficacia del principio de elecciones libres y honestas no deben perjudicar el derecho soberano que tiene cada Estado para elegir y poner en práctica libremente, conforme a la voluntad de su pueblo, sus sistemas político, social, económico y cultural, correspondan éstos o no a las preferencias de otros Estados”. Véase, Resolución 46/137, de 17 de diciembre de 1991, A/RES/46/137.

(31) Torres Bernardez, S., «Perspectivas en la contribución de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: comentarios y observaciones sobre la Declaración de los miembros del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992», en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, p., 737.

(32) Véase, Shelton, D., «Representative Democracy and Human Rights in the Western Hemisphere», *H.R.L.J.*, 1991-10, p., 359.

(33) En contra podrían citarse algunos ejemplos, como los que proporciona la actuación de las Naciones Unidas respecto a Sudáfrica. Así, la Resolución 930 (1994) del CS de 27 de junio de 1994 (S/RES/930(1994)), muestra su satisfacción por la consecución de una Sudáfrica unida, no racial y democrática. Sin embargo, esta afirmación del CS, como en general la acción de las Naciones Unidas respecto a Sudáfrica hay que entenderla como incardinada en el proceso de eliminación de los regímenes racistas, consecuencia de lo cual fue la elección de un gobierno elegido democráticamente, pero la acción de las Naciones Unidas no puede entenderse directamente dirigida a la instauración de este último.

actuación, sean calificados como una amenaza a la paz o un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales. Una calificación de esta naturaleza, ya apuntada por el Secretario General en su *Agenda para la Paz*, supone una ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y una ampliación de sus funciones por el CS. Pero supone también que la Organización puede actuar lícitamente en la situación así calificada y, a su vez, los Estados, en cuanto su actuación se enmarque dentro del mandato conferido por el CS. Teniendo en cuenta que la utilización del Capítulo VII de la Carta ha supuesto, hasta la fecha, actuaciones meramente autorizatorias a los Estados para que empleen “todos los medios necesarios”, la actuación de los Estados encontraría, así, una cobertura formal, pero, de hecho, sería discrecional, puesto que no se encuentra bajo el control del CS.

Es, no obstante, por esta vía de la ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales por la que, al menos formalmente, puede señalarse, con relativa fiabilidad, un procedimiento lícito para utilizar “todos los medios necesarios” para deponer a un gobierno dictatorial y sustituirlo por otro democrático, o reponer en el poder a un gobierno democrático derrocado por la fuerza.

2.- DEMOCRACIA Y LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS.

A) No intervención y libre determinación de los pueblos.

Sobre las cuestiones que suscita la relación entre la instauración o reposición de formas democráticas de gobierno y los principios de soberanía e independencia política planean las consecuencias del principio de libre determinación de los pueblos, que, en su dimensión interna lleva precisamente a afirmar el derecho de cada pueblo a elegir su sistema político, social, económico o cultural(34).

(34) Proclamado el principio de autodeterminación de los pueblos, sin embargo, el distinto alcance y contenido con el que se entendió por los Estados, suscitó posturas contrapuestas en cuanto, primero a su propio reconocimiento como principio jurídicamente vinculante y, después, en cuanto a los modos y condiciones de su ejercicio. Su enunciación en los arts. 1-2 y 55 de la Carta de las Naciones Unidas se entendió como un principio sin valor jurídico por aquellos Estados que en el momento de entrar en vigor la Carta contaban

En el Derecho Internacional contemporáneo puede llegar a ser legítimo el uso de la fuerza, en ejercicio del derecho de libre determinación, por aquellos pueblos sometidos a dominación colonial, así como contra los regímenes racistas(35). La finalidad sobre la que se justifica la licitud del uso de la fuerza en estos casos viene dada por su configuración como un medio -extremo o de *ultima ratio*, pero medio al fin- utilizable para garantizar que cada pueblo pueda elegir libremente su sistema de organización política, su forma de gobierno y su modelo de desarrollo económico, social y cultural, sin injerencias extranjeras. Sólo la admisión de la licitud de la lucha armada contra los regímenes racistas escapa a esta finalidad aunque se encuentra emparentada con ella en cuanto los regímenes racistas no venían a ser sino un sustituto de regímenes coloniales anteriores. De este modo, el principio de autodeterminación de los pueblos y el uso de la fuerza como medio para llegar a hacer efectivo su ejercicio apuntalan las consecuencias derivadas del de no intervención, puesto que la intervención, incluso con empleo de la fuerza, se configura como una excepción a

con posesiones coloniales, en tanto que los países afroasiáticos y socialistas lo entendieron como un principio dotado de valor jurídico. La AGNU, cuya posición puede considerarse refrendada por los pronunciamientos del T.I.J, optó por esta última interpretación, lo que plasma en la adopción de varias resoluciones entre las que es preciso destacar la Resolución 1.514 (XV) de 14 de diciembre de 1960, que contiene la "Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales". A ésta le iban a seguir otras reconociendo el valor jurídico del principio junto con la legitimidad de la lucha de los pueblos sometidos a colonización, o en las que el reconocimiento del derecho y la legitimidad del uso de la fuerza por los pueblos sometidos a colonización para liberarse de ella se hace de forma indistinta. Cabe mencionar, junto a ellas, la redacción dada al art. 1-4 del Protocolo I de 11 de diciembre de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los Conflictos armados internacionales. Según su tenor, "las situaciones a que se refiere el párrafo precedente comprenden los conflictos armados en que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y en la declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas". Véase, respecto de los pronunciamientos del TIJ, *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) notwithstanding la résolution 276 (1970) du Conseil de Sécurité, avis consultatif, 21 juin 1971*, CIJ Recueil 1971, par. 53, p., 16; *Sahara Occidental, avis consultatif, 16 octobre 1975* CIJ Recueil 1975, par. 72, p., 37. Respecto de las Resoluciones de la AGNU, véanse, Resolución 1514(XV), de 14 de diciembre de 1960, A/RES/1514(XV); Resolución 2105(XX), A/RES/2105(XX); Resolución 2160(XXI), A/RES/2160(XXI); Resolución 3314(XXIX), A/RES/3314(XXIX). Véase también, Jimenez de Arechaga, E., «International Law in the Past Century», R.C.A.D.I., 1978-I, p., 100 y s.s..

(35) En este sentido, sirven de apoyo a esta afirmación, las Resoluciones de la AGNU, pronunciamiento del TIJ y texto convencional citados en la nota número 34. Asimismo, las resoluciones citadas en la nota nº. 33 ut supra.

la regla general que la prohíbe, en cuanto se justifique en la necesidad de hacer efectivo el principio de libre determinación de los pueblos y su consecuencia de libre elección de su sistema de organización política, su forma de gobierno y su modelo de desarrollo económico, social y cultural. Ejercido este derecho, el ordenamiento internacional reconoce igual licitud a toda forma de gobierno libremente elegida por cada pueblo. Por tanto, ejercido el derecho de libre determinación, es aplicable la regla que prohíbe la intervención en los asuntos esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados y la que prohíbe la amenaza o el empleo de la fuerza en las relaciones internacionales(36).

Aunque ha experimentado su aplicación más visible y pristina en el marco del proceso de descolonización y frente a los sistemas racistas, el principio de descolonización y el de autodeterminación de los pueblos no coinciden exactamente(37). En este sentido, el derecho a la autodeterminación de los pueblos no puede concebirse sólo como un derecho ejercido de una vez y para siempre, sin ninguna influencia en las formas y prácticas de gobierno que se lleven a cabo posteriormente sobre el pueblo que lo ejerce(38). A su vez, entendido en una concepción más amplia, para que pueda entenderse realmente ejercido, el derecho a la libre determinación de los pueblos habría de conducir al establecimiento de un gobierno representativo de ese pueblo, elegido libremente por él(39). En este sentido, el derecho a la autodeterminación de los pueblos implica una aplicación continua que se concreta en la salvaguardia y la protección de los demás derechos humanos y, esto último, sólo puede garantizarse por un gobierno que responda a la voluntad del pueblo(40). Tal modo de entender y concebir el principio de autodeterminación de los pueblos parece evidente en el caso de los regímenes racistas(41). Queda por resolver, sin embargo, su perti-

(36) Véase, Roldán Barero, J., *Op. cit.*, p., 162.

(37) En este sentido, Virally, M., *L'Organisation mondiale*, Armand Colin, Paris, 1972, p., 308.

(38) Véase, Marie, J.B., «Relations between Peoples Rights and Human Rights: Semantic and Methodological Distinctions», *Human Rights Law Journal*, nº 7, 1986, p., 203.

(39) El derecho a la autodeterminación de los pueblos en sus connotaciones democráticas ha sido descrito por J. Roldán Barbero, entendiéndolo que “el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos se configura como un principio de tracto sucesivo, como un proceso continuo, permanente de autogobierno que infunde legitimidad popular a la regla de la soberanía del Estado”. *Op. cit.*, p., 164. Véase, asimismo, Chaumont, Ch., «Cours général de droit international public», *RCADI*, vol. 129, 1970-I, p., 396 y 397.

(40) Véase Crawford, J., «Democracy and International Law», *British Yearbook of International Law*, LXIV, 1993, p., 116.

(41) El CS declaró que el mantenimiento de una política de segregación racial constituía una amenaza para la paz en los Casos de Sudáfrica -Resolución 282 (1970),

nencia en el caso de gobiernos dictatoriales o instituidos al margen de la legitimidad democrática. En este caso cabe preguntarse si el Estado y, en su nombre, las autoridades que le representan, no está impidiendo al pueblo ejercer su derecho a la libre determinación y, en consecuencia, es posible tomar medidas o realizar acciones tendentes a permitir al pueblo ejercer tal derecho, sin que ello deba considerarse una intromisión ilegítima en los asuntos internos del Estado(42).

La respuesta que se dé a la cuestión anterior ha de tener en cuenta, necesariamente, las exigencias derivadas de los principios de independencia y soberanía del Estado(43), así como de los que sirven a garantizar jurídicamente a estos últimos, como son el de no intervención, prohibición de la amenaza o el empleo de la fuerza en las relaciones internacionales y el mismo principio de autodeterminación de los pueblos. También, la evolución habida en la configuración global de las relaciones internacionales(44) y las evoluciones recientes producidas en el marco, no ya de la actuación unilateral de algunos Estados, sino de la Organización de las Naciones Unidas.

S/RES/282(1970)- y de Rhodesia del Sur -Resolución 217 (1965), S/RES/217(1965)-adoptando sanciones contra ambos regímenes racistas - Resoluciones 181 (1963), S/RES/181(1963), 282 (1970), S/RES/282(1970), 418 (1977), S/RES/418(1970) 558 (1984), S/RES/558(1984), 581 (1986), S/RES/581(1986) en el caso de sudafrica, y 323 (1966), S/RES/323(1966) y 253 (1968), S/RES/253(1968) en el caso de Rhodesia del Sur.

(42) A este respecto, J. Roldán Barbero ha escrito que “el Derecho Internacional de nuestros días no delimita con precisión sus principios estructurales y que el de autodeterminación es todavía objeto de un tratamiento ambiguo y polisémico, en convivencia siempre con el principio de no intervención en los asuntos internos”. Op. cit., p., 166.

(43) En su concepción más pristina, la igualdad soberana de los Estados lo es con independencia de la forma de gobierno del Estado, que cada uno de ellos es libre de escoger en base al derecho de autodeterminación de los pueblos, lo que es además, manifestación de su independencia política. La presencia de estas ideas puede considerarse como clásica en el Derecho Internacional. Al respecto, véase, la sentencia del TPJI en el asunto del Lotus, Rec. CPJI, série A, nº 10, 1927, p., 19; la sentencia arbitral en el asunto de la Isla de Palmas, de 4 de abril de 1948 (CPA), RSA, vol. II, p., 838; asimismo, Chamount, Ch., «Recherche du contenu irréductible du concept de la souveraineté internationale de l'Etat», en Mélanges, J. Basdevant, Pedone, Paris, 1960, p., 150; Herrero de la Fuente, A., «La defensa de la democracia en América y el Derecho Internacional», en Los derechos humanos en América. Una perspectiva de cinco siglos, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1994, p., 367.

(44) Como ha dicho A.J. Rodríguez Carrión, “la independencia política no es un concepto jurídico claramente explayado en la Carta, sino un principio político del orden internacional. Consecuentemente, la concreción de su contenido vendrá determinada por la concepción global, por la realidad total, de dicho orden internacional; esto indica que ha de entenderse como un principio mutable, contingente, sin delimitación propia a no ser en espacios temporales concretos” El empleo de la fuerza por los Estados, Organización Sindical, Málaga, 1974 p., 172.

La práctica del CS mostrará como en los supuestos planteados se trata de situaciones en las que las Naciones Unidas se encuentran ante acciones de nuevas características sustentadas en una ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, según el cual “la paz está constituida, junto al silencio de las armas, por el derecho de los hombres al desarrollo y a la democracia”(45).

La consideración anterior puede basar una interpretación según la cual las resoluciones del CS, en los casos en los que se ha producido una situación de este tipo, “constituyen el primer precedente en el que el conjunto de los Estados parece admitir que un golpe de Estado es contrario al Derecho Internacional, y más particularmente a los derechos de la persona”, desarrollándose así “una interpretación nueva de la declaración universal de los derechos del hombre, en virtud de la cual la ‘voluntad del pueblo’ en tanto que base de la autoridad pública adquiere una importancia fundamental y prohíbe poner en entredicho elecciones libre y válidamente efectuadas”(46).

B) Ampliación del derecho de autodeterminación de los pueblos y forma democrática de gobierno.

Si se entiende que el principio de libre determinación de los pueblos, en su vertiente interna, únicamente se concreta en el derecho a elegir libremente el modelo de desarrollo político, económico, social y cultural, como señaló L. Conderelli, se encuentra desequilibrado en favor de las pretensiones de los Estados y en perjuicio de las de los pueblos(47). En cambio, una apreciación de esta misma vertiente del derecho, puesta de manifiesto por H. Thierry permite sostener la transformación del principio de autodeterminación de los pueblos desde la perspectiva de la descolonización hasta una evolución reciente en la que, el principio se encuentra camino de ser considerado como el de los pueblos a decidir el régimen político en el interior del Estado. De esta forma, el principio se encuentra en el camino de convertirse en un derecho a la democracia(48).

(45) Daudet, Y., «L'ONU et l'OEA en Haïti et le Droit international», AFDI, 1992, p., 110 y 111.

(46) Corten, O. y Klein, P., *Droit d'ingérence ou obligation de réaction? Les possibilités d'action visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non intervention*, Bruylant, Université de Bruxelles, Bruselas, 1992. p., 104.

(47) Véase, Conderelli, L., «Le Droit international face à l'autodétermination du Sahara Occidental», La CI, 1978, p., 404.

Camino emprendido por la vía de la vinculación del derecho a la autodeterminación de los pueblos con la salvaguardia de los demás derechos humanos(49). Esta interpretación, aún cuando puede calificarse de extensiva, lleva a considerar que un gobierno autoritario impide al pueblo ejercer este derecho y, en consecuencia, cabe preguntarse si es posible la adopción de determinadas medidas, bien por otros Estados, bien por las Naciones Unidas de forma institucionalizada, en orden a conseguir que el pueblo pueda ejercer su derecho de libre determinación, entendido con esta extensión, es decir, mediante la elección de un gobierno representativo.

Esta idea parecía guiar a W.M. Reisman cuando realizó una construcción del art. 2,4 de la Carta de las Naciones Unidas según la cual serían posibles intervenciones armadas contra aquellos regímenes tiránicos que no respondiesen a la voluntad del pueblo. Según esta construcción, sería el espíritu de la Carta y no la redacción de una disposición particular la que habría de presidir la configuración del art. 2.4. La libre determinación de los pueblos sería, en su opinión, una de las políticas básicas de la Organización, conforme a la cual habría de valorarse, en este supuesto, la intervención armada tendente a asegurar el derecho de los pueblos a decidir su propio destino político. Intervención ésta que merecería muy diferente calificación jurídica que aquella que pretendiera justamente lo contrario(50).

En contra, sin embargo, O. Schachter puso de manifiesto como el principio de autodeterminación de los pueblos no prevalece *a priori* sobre el de no intervención y, que construcciones como la sustentada por W.M. Reisman no suponen sino debilitar la norma que prohíbe el uso de la fuerza en las relaciones internacionales(51). En análogo sentido se pronunciaba el Juez Schwebel en su opinión disidente en la sentencia del asunto de las *actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua*(52). El propio Tribunal en el mismo asunto negaba que la petición de un grupo opositor pudiera justificar un derecho a la intervención por ter-

(48) Thierry, H., «L'évolution du Droit international. Cours général de Droit international public», RCADI, 1990-3, P., 160.

(49) Véase, Escudero Espinosa, J.F., «¿Hacia una intervención armada en favor de la democracia?. El precedente de Haití», Anuario de Derecho Internacional, 1996, p., 344.

(50) Véase, Reisman, W.M., «Coercion and self-determination: construing article 2 (4)», A.J.I.L., 1984, p. 642 y s.s..

(51) Schachter, O., «The legality of pro-democratic invasion», AJIL, 1984, p., 645 y s.s.; «The right of States to use armed force», Mich.L.R., 1984, p., 1.620 y s.s.

(52) En su opinión, "en el Derecho internacional contemporáneo, el derecho a la autodeterminación, a la libertad y a la independencia de los pueblos está universalmente

ceros Estados. El TIJ afirmaba a este respecto que “es difícil ver que quedaría del principio de no intervención en derecho internacional, si la intervención, que puede ser justificada por la petición de un gobierno, debería ser admitida a petición de la oposición. Cualquier Estado podría intervenir en cualquier momento en los asuntos internos de otro Estado, a petición del gobierno o la oposición. Tal situación no corresponde, según el punto de vista del Tribunal, al estado actual del Derecho Internacional”(53).

En un sentido más matizado que W.M. Reisman, A. d’Amato se ha referido también al empleo de la fuerza para sustituir a gobiernos tiránicos, con independencia de la orientación política de dichos gobiernos, si en su ejercicio del poder se han corrompido de tal manera -en el sentido aristotélico del término- que vulneran los más elementales derechos de su pueblo. En este caso, la intervención estaría, “no sólo legalmente justificada”, sino que sería “moralmente requerida”(54). La intervención no se vincula así directamente a la imposición o restauración de una forma de gobierno democrática y representativa, sino a la salvaguardia de los derechos humanos fundamentales. En estos supuestos, A. d’Amato es partidario de que la intervención se realice de forma colectiva por varios Estados, o de forma institucionalizada por las Naciones Unidas o por acuerdos regionales. Pero, ante la falta de eficacia que el sistema previsto en la Carta de las Naciones Unidas ha mostrado en la práctica, estaría justificada, en su opinión, la intervención unilateral de un Estado con decisión y recursos(55).

Al menos dos matizaciones pueden hacerse, sin embargo, en este momento respecto de las afirmaciones anteriores. En primer lugar que, en sí misma, la legitimidad de la intervención habría de valorarse tomando como parámetros los que sirven a enjuiciar la legitimidad o ilegitimidad de

reconocido; el derecho de los pueblos a luchar para conseguir estos fines es universalmente aceptado; pero lo que no está universalmente reconocido y lo que no es universalmente aceptado, es el derecho de los pueblos a obtener una asistencia o un apoyo del exterior bajo forma de intervención. Dicho de otra forma, un movimiento o un Estado extranjero puede prestar una asistencia moral, política y humanitaria a un pueblo que lucha por la autodeterminación pero un movimiento o un pueblo extranjero no puede intervenir en esta lucha recurriendo a la fuerza, ni proporcionando armas, aprovisionamientos o cualquier otro apoyo logístico en el cuadro de la rebelión armada. Es así -continúa diciendo- se haya proclamado o no que la lucha se inscribía en el proceso de descolonización o estaba dirigida contra la dominación colonial”. *Activités militaires...*, cit., opinión disidente del Juez Schwebel, p., 351.

(53) *Activités militaires...*, cit., par. 246, p., 116.

(54) d’Amato, A., «The invasion of Panama was a Lawful Response to Tyranny», *AJIL*, 1990, p., 519.

(55) *Ibídem*, p., 519.

la intervención dirigida a salvaguardar los derechos humanos *fundamentales* y poner fin a las violaciones graves, masivas y sistemáticas de los mismos(56), y no referir el juicio a una intervención destinada, al menos exclusivamente, a instaurar o reponer el poder a un gobierno democrático.

En segundo lugar, sin perjuicio de las objeciones ya señaladas más atrás sobre este tipo de intervenciones, en la medida en la que se hace referencia antes a la preocupación por la salvaguardia de los derechos humanos fundamentales que a la instauración de una forma de gobierno determinada, que se considera, en cambio, más adecuada a la protección de dichos derechos, es conveniente introducir una matización en el razonamiento. Si bien la protección de los derechos fundamentales de la persona se asegura más fácilmente en el marco de sistemas de gobierno

(56) Respecto de la intervención de humanidad, véanse, BEHUNIAK, E., «The Law of Humanitarian Intervention by Armed Force», *MLR*, 1978, p., 158 y s.s.; BERMEJO GARCIA, R., *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza; ambigüedades y límites*, Cívitas, Universidad de Navarra, 1993, especialmente p. 390 y s.s.; BEYERLING, U., «Humanitarian Intervention», en *Encyclopedia of Public International Law*, ed. por Bernhart, Instalment, 3, 1982, p., 211 y s.s.; BOWET, D.W., «The Use of Force for the Protection of Nationals Abroad», en CASSESSE, A., (ed.), *The Current legal Regulation of the Use of Force*, Dordrecht, 1986, p., 39 y s.s.; DE VISCHER, Ch., «L'IDI et le principe de non-intervention dans les guerres civiles (1900-1975)», en *Mélanges Fernand Dehousse*, Nathan-Labor, París-Bruselas, 1979, vol. I., p., 39 y s.s.; DIAZ BARRADO, C.M., «La pretensión de justificar el uso de la fuerza en «consideraciones humanitarias». Análisis de la práctica internacional contemporánea», *REDI*, 1988, p., 41 y s.s.; DOMINICE, Ch., «La contrainte entre Etats à l'appui des droits de l'homme», *Homenaje al Prof. M. Diez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, p., 251 y s.s.; FRANK, M. y RODLEY, N.S., «After Bangladesh: the Law of Humanitarian Intervention by Military Force», *AJIL*, 1973, p., 277 y s.s.; FONTEYNE, J.P.L., «The Customary International Law Doctrine of Humanitarian Intervention: its Current Validity under UN Charter», *CWILJ*, 1974, p., 203 y s.s.; GREEN, L.C., «Rescue at Entebbe-Legal Aspects», *IYHR*, 1976, p., 305 y s.s.; JIMENEZ PIERNAS, C., «El particular ante el Derecho de la responsabilidad internacional: los problemas previos del «standard» mínimo y la protección diplomática», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1987, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1989, p., 67 y s.s.; JOYNER, C.C., «The U.S. Action in Grenada, Reflections on the Lawfulness of Invasion», *AJIL*, 1984, p., 129 y s.s.; LILICH, R.B., «Forcible Self-help by States to Protect Human Rights», *ILR*, 1967, p., 315 y s.s.; PEREZ VERA, E., «La protection d'humanité en droit international», *RBDI*, 1969, p., 401 y s.s.; POTTER, P.B., «L'intervention en droit international moderne», *RCADI*, vol. 32, 1930, especialmente p., 623 y s.s.; ROUGIER, A., «La théorie de l'intervention d'humanité», *RGDIP*, 1910, p., 468 y s.s.; SCHWEISFURTH, T., «Operation to Rescue Nationals in the third States Involving the Use of Force in Relation to Protection of Human Rights», *GYIL*, 1980, p., 159 y s.s.; STOWELL, E.C., «La théorie et la pratique de l'intervention», *RCADI*, vol. 40, 1932, especialmente p., 144 y s.s.; VERWEY, W.D., «Humanitarian Intervention under International Law», *NILR*, 1985, p., 357 y s.s.; «Humanitarian Intervention», en CASSESSE, A., (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, cit., 1986, p., 57 y s.s.;

democráticos que autoritarios, el concepto de democracia que se maneja no pasa de ser formal. Sin embargo, la protección efectiva de los derechos humanos requiere la existencia de unas condiciones políticas, sociales y económicas que permitan dar efectividad a los mecanismos jurídicos precisos para asegurar su respeto(57). Esto último conduce, antes que a intervenciones armadas o métodos coactivos, a la adopción de medidas, tanto institucionalizadas, como por los Estados considerados individualmente o de forma coordinada, en orden a fomentar el desarrollo político, social y cultural de aquellos pueblos y sociedades en los que el sentimiento democrático y la conciencia por la salvaguardia de los derechos humanos no se encuentran suficientemente desarrollados. Este comportamiento es más susceptible de manifestarse como expresión del principio de cooperación que de ningún otro principio estructural del Derecho Internacional.

3.- CAPACIDAD DE REACCIÓN ANTE GOBIERNOS ILEGÍTIMOS.

Como ha señalado S. Torres Bernardez, sería violentar la Carta, interpretarla en el sentido de que entre sus propósitos se encuentra la promoción de la democracia como forma de gobierno, o la de cualquier otra forma de gobierno determinada(58). Estaríamos ante una forma de injerencia contraria al Derecho Internacional sobre la organización política interna de un Estado si se llevase a cabo cualquier actuación, ya por los Estados de forma descentralizada, ya por la Organización mediante procedimientos institucionalizados, con la finalidad directa de producir un cambio de gobierno si este último no se ajusta a los moldes de la democracia representativa, o para reponer en él a otro que sí se ajuste a esos moldes(59).

Como consecuencia, la adopción y aplicación de medidas coercitivas y el empleo de la fuerza armada contra un Estado con un gobierno ilegítimo precisa que la actuación, o la misma existencia, de ese gobierno se califique como amenaza a la paz o quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales por el CS conforme al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y que el CS, al menos, autorice la adop-

(57) Véase, MULLER, J.P., «Fundamental Rights in Democracy», HRLJ, 1983-2, p., 144.

(58) En este sentido, TORRES BERNARDEZ, S., loc. cit., p., 737.

(59) En este sentido, NANDA, V.P., «The Validity of United States Intervention in Panama under International Law», AJIL, 1990, p., 498.

ción de medidas coercitivas o el empleo de la fuerza armada para poner fin a la situación.

La adopción y aplicación de contramedidas no armadas por terceros Estados tampoco podrá fundarse en la forma de gobierno o el carácter no democrático del gobierno del Estado contra el que se dirigen. Será posible fundar en esta circunstancia la adopción de medidas de retorsión. En cambio, las medidas de represalia adoptadas y aplicadas por terceros Estados habrán de fundarse en la violación de alguna obligación internacional por aquel Estado y, tratándose de la reacción de terceros Estados, de la violación de una obligación *erga omnes*. La existencia de una determinada forma de gobierno no constituye la violación de una obligación internacional. Derrocar un gobierno legítimo por la fuerza y ocupar de ese modo el poder puede convertir, y es deseable que lo haga, al Estado que lo padece en un “indeseable internacional” y de ahí, no ya la licitud, sino la oportunidad de adoptar y aplicar retorsiones. Pero la licitud de la adopción y aplicación de medidas, en principio ilícitas, como son las represalias, requiere la violación previa de una obligación internacional y, tratándose de la licitud de la reacción de cualquier Estado, la violación de una obligación *erga omnes*. En este caso se precisa poner en relación el carácter no democrático del gobierno con las violaciones de los derechos humanos que pueda cometer. Serán esta últimas, en cuanto constituyen la violación de obligaciones *erga omnes*, las que sirvan de fundamento a la adopción de represalias por terceros Estados.

III.- LA PRÁCTICA RELACIONAL

1.- LA INTERVENCIÓN EN GRANADA.

Se trató, en este caso, de una acción llevada a cabo por los Estados Unidos de forma descentralizada, que contó con el concurso de un pequeño número de efectivos pertenecientes a las fuerzas armadas de otros Estados del Caribe. Su calificación como acción institucional habría de serlo a través de integrar la actuación de los Estados Unidos en la petición de ayuda realizada por los miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental, poniendo así por acto una reacción institucional decidida a nivel subregional. No obstante, la utilización de la fuerza armada, aún decidida de forma institucionalizada a este nivel, no era conforme ni con la Carta constitutiva de dicha organización ni con lo dispuesto en el Capí-

tulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas para la actuación de los organismos regionales(60).

El argumento de la defensa de un sistema de gobierno basado en criterios representativos inspiró la justificación dada por los Estados Unidos. Junto al argumento basado en la protección de los ciudadanos norteamericanos en la isla, se mencionó también la necesidad de restablecer el orden e impedir el establecimiento de un gobierno tiránico(61). La Representante de los Estados Unidos en las Naciones Unidas apeló entonces a una “justificación amplia” del uso de la fuerza cuando se trata de hacer realidad “otros valores también insertos en la Carta -libertad, democracia, paz-”(62). Este argumento fue rechazado por la propia doctrina norteamericana(63), aunque puede citarse en su apoyo la construcción de W.M. Reisman (64).

2.- RUMANÍA.

Durante los acontecimientos ocurridos a finales de 1989, algunos Estados occidentales -primero Francia a cuya petición se sumó posteriormente Estados Unidos- pidieron una intervención de la Unión Soviética para poner fin a tales acontecimientos y ayudar a los rebeldes y al ejército a terminar con el gobierno de Nicolae Ceacescu y someter a las fuerzas de seguridad que le apoyaban. Aunque la petición se hizo en base a consideraciones humanitarias, lo cierto es que, al menos, junto al deseo de terminar con el sufrimiento del pueblo rumano, se pretendía también terminar con un régimen dictatorial y su sustitución por otro que se presumía habría de ser más respetuoso con los derechos humanos. Además de lo dudoso de la aplicación a este caso, estricta y única-

(60) Respecto de la decisión institucionalizada de utilizar la fuerza en este caso y sobre la competencia de la Organización de Estados del Caribe Oriental para hacerlo, véase, AUDEOUD, O., «L'intervention amérícano-caraïbe à la Grenade», AFDI, 1983, p., 221 a 223. Sobre las posibilidades de actuación de los organismos regionales, véase, MOMTAZ, D., «La délégation par le Conseil de Sécurité de l'exécution de ses sanctions coercitives aux organisations régionales», AFDI, 1997, p., 105-115.

(61) BERMEJO GARCIA, R., Op. cit., p., 387.

(62) D.S.Bull, nº 2.081, Decembre 1983, p., 74.

(63) Véase, JOYNER, Ch.C., «Reflections on the Lawfulness of Invasion», AJIL, 1984, p., 131 y s.s.; BOYLE, F.A., CHAYES, A., DORE, I., FALK, R., FEINRIDER, M., CLYDE FERGUSON, C., FINE, J.D., NUNES, K., WESTON, B., ««International Lawlessness in Grenada», AJIL, 1984, p., 172 y s.s.

(64) REISMAN, W.A., loc. cit., p., 642 y 643.

mente, de razones humanitarias para justificar la solicitud de intervención, lo cierto es que la petición se hizo en el marco del reparto de esferas de influencia implantado en Europa después de la segunda guerra mundial, que se consolida con la guerra fría, y que en aquel momento no podía darse por completamente desaparecido, aunque estaba claramente en trance de desaparecer. Se estaba reconociendo, de alguna manera, que correspondía a la Unión Soviética, en cuanto cabeza del bloque socialista, el mantenimiento de la estabilidad en el seno de este último y, de esta manera, se estaba vinculando la pretendida intervención por razones humanitarias y la promoción de un régimen de gobierno respetuoso con los derechos humanos con un sistema de reparto del continente en bloques y esferas de influencia, propio de una época en la que aún pervivían rescoldos de la tensión este-oeste y comportamientos propios de ella. El que, al mismo tiempo, se estuvieran desarrollando los acontecimientos de Panamá sirve también a explicar que se tratasen de reavivar de este modo esos rescoldos.

3.- LA INTERVENCIÓN EN PANAMÁ.

Simultáneamente en el tiempo a los acontecimientos de Rumanía, se produjo la invasión de Panamá por los Estados Unidos de América en la que una de las justificaciones alegadas por los responsables norteamericanos consistió en conseguir la restauración de la democracia, impedida por el gobierno dictatorial del general Noriega(65). Esta justificación encontró escasos valedores entre la doctrina(66), y sí valoraciones negativas(67), así como la condena de la AGNU (68).

Sin embargo, con ocasión de los acontecimientos de Panamá, recordando la actuación sobre Granada, doctrinalmente se intentó defender la aparición, mediante esta práctica, de una nueva norma consuetudinaria que ampararía la licitud de las intervenciones llevadas a cabo para sus-

(65) El Presidente de los Estados Unidos utilizó como uno de los objetivos de la intervención norteamericana en Panamá la restauración de la democracia. Discurso del Presidente de los Estados Unidos del 3 de enero de 1990, cit. por NANDA, V.P., loc. cit., p., 494.

(66) En este sentido, d'AMATO, A., loc. cit., p., 516 y s.s..

(67) En este sentido, NANDA, P., loc. cit., p., 494-503.

(68) Que "deploró... vivamente la intervención de las fuerzas armadas de Estados Unidos de América en Panamá, que constituye una violación flagrante del Derecho Internacional y de la independencia, de la soberanía y de la integridad de los Estados". Véase, Resolución 44/240, de 28 de diciembre de 1989, A/RES/44/240.

tituir gobiernos dictatoriales responsables de violaciones graves, masivas y sistemáticas de los derechos humanos(69). Sin embargo, la utilización de este argumento, en cuanto procede de una actuación desarrollada, en realidad, sobre la base de la valoración unilateral de un solo Estado, o de varios de ellos inducidos por el primero, no puede darse por suficiente para dar lugar a la aparición de un derecho de intervención con la finalidad de sustituir a un gobierno dictatorial y violador de los derechos humanos *fundamentales*, por otro representativo que, se presume, sería respetuoso con los derechos humanos, ni como ejercicio de tal derecho(70).

El recurso a la instauración de formas de gobierno conformes a los principios de la democracia representativa en este caso, ha de verse, sin embargo, desde una óptica diferente, sin duda más matizada jurídicamente, que representa, a juicio de A. Tanca, la actitud norteamericana en la utilización de este tipo de argumentos. Según ella, la instauración de formas de gobierno democráticas en otro Estado no se encontraría “en la base de una regla autónoma, capaz de justificar la intervención armada; se trataría de un criterio para confirmar la validez del consentimiento de la autoridad que requiere la intervención, consentimiento que constituye el verdadero fundamento jurídico de la licitud de ésta”(71). De esta manera, se trataría de sustituir, en cuanto a la determinación de la autoridad competente para prestar dicho consentimiento, la regla de la efectividad por la de la legitimidad, de tal manera que sería válido el consentimiento prestado a la intervención por el gobierno legítimo derrocado por la fuerza o al que se impide, también por la fuerza, el acceso al poder, o bastaría con la petición de intervención efectuada por el gobierno legítimo.

No obstante, es igualmente dudoso, como poco, la aparición de esta regla. Más bien, parece que la petición de intervención o el consentimiento dado a la misma por el gobierno legítimo, pero no efectivo, pretende proporcionar una cobertura formal a las pretensiones del interventor, no siempre preocupado por la legitimidad del gobierno del Estado intervenido, sino por consideraciones menos elevadas.

(69) En este sentido, A. d'AMATO afirmó que “un desarrollo importante del Derecho consuetudinario desde 1948 fue la intervención en Granada en 1983 y la segunda es la intervención en Panamá en 1989”. loc. cit., p., 523.

(70) Para un crítica del argumento mencionado, véase, NANDA, V.P., loc. cit., p., 498 y s.s..

(71) TANCA, A., loc. cit., p., 35 y 36.

IV.- LA PRÁCTICA INSTITUCIONAL

1.- LA CUESTIÓN ESPAÑOLA.

El primer precedente de actuación, en algún modo asimilable a la denominada *intervención democrática*, que puede citarse en el ámbito de las Naciones Unidas viene constituido por la actuación de la Organización en sus primeros años de funcionamiento en relación al régimen del general Franco. Tras la declaración de 4 de marzo de 1946, hecha pública por Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos(72), el CS, nombró un subcomité encargado de estudiar la cuestión(73). Trasladado el asunto a la Asamblea General, la Resolución 39(I), de 12 de diciembre de 1946, recomendaba la exclusión de España de cualesquiera organismos de las Naciones Unidas en razón del peligro que el régimen de Franco significaba para la paz y la seguridad internacionales, así como la retirada de los embajadores y ministros plenipotenciarios de los Estados miembros acreditados ante el gobierno de Madrid. Asimismo, que el CS estudiase “las medidas adecuadas a tomar para remediar esta situación”. Aunque se trató el tema de una posible intervención armada en España, el CS no llegó a adoptar ninguna decisión al respecto.

A la consideración del peligro que para la paz y seguridad internacionales representaba el régimen del general Franco se añadió, en el tercer

(72) En ella señalaban que mientras el general Franco continúe en el gobierno, “el pueblo español no puede esperar una colaboración cordial y completa con las naciones del mundo”, que “el régimen actual ha tomado medidas de represión contra las fuerzas elegidas por el pueblo español para expresar y dar forma a sus aspiraciones políticas”, y piden “el establecimiento de un gobierno provisional o encargado de la gestión de los asuntos corrientes, bajo cuya dirección el pueblo español pueda tener la ocasión de definir el tipo de gobierno que desea darse y elegir a sus representantes”. Declaración citada en el informe del subcomité nombrado por el CS el 29 de abril de 1949 para estudiar la cuestión española. CS, año 1, 1ª. série, suplemento especial, p., 4 y 5.

(73) El informe del subcomité señalaba que no se había producido ninguna amenaza a la paz o seguridad internacionales ni ninguna ruptura de las mismas, por lo que el CS no podía adoptar las medidas previstas en el Capítulo VII de la Carta, aunque si se encontraba facultado para buscar y encontrar los medios de arreglo de la situación que fuesen necesarios. Por otra parte, señalaba, la Asamblea General era también competente para tratar este asunto, por lo que recomendaba al CS que hiciese suyos los principios enunciados por la declaración de Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos del 4 de marzo de 1946 y “transmitir a la Asamblea General la documentación, después de lo cual, a menos que el régimen de Franco haya sido abolido y que las demás condiciones de libertad política indicadas hayan sido, a juicio de la Asamblea General, plenamente cumplidas, esta última vote una resolución recomendando que cada miembro de las Naciones Unidas rompa inmediatamente relaciones diplomáticas con el régimen franquista”. Informe, cit., p., 5 y 6.

periodo de sesiones, el que se trataba de un régimen antidemocrático. La propuesta suscitó manifestaciones encontradas respecto de las posibilidades de actuación de las Naciones Unidas en relación a la legitimidad de los gobiernos de los Estados y de su respeto por los derechos humanos(74).

En la valoración de este precedente deben tenerse presentes, a nuestro juicio, dos consideraciones que determinan la actitud de las Naciones Unidas en el asunto. La primera, relacionada con la iniciación del asunto, se refiere a la actitud manifestada por el gobierno del general Franco durante la Segunda Guerra Mundial, de proximidad hacia las potencias del eje, lo que inclinaba a los vencedores a apoyar la sustitución del régimen por otro más acorde con la línea política que trataron de llevar al espíritu de la Carta. La segunda, en relación a su finalización, viene a mostrar como este tipo de asuntos vienen determinados por consideraciones no sólo jurídicas ni tan siquiera éticas, sino políticas y por la configuración global de las relaciones internacionales en un momento determinado. Si en el momento en el que se inicia el asunto aún pervivía cierta unidad de actuación entre los vencedores, cuando éste finaliza, el mundo está ya inmerso en la situación de guerra fría lo que supone que las potencias occidentales vean al régimen de Franco como un elemento útil contra el comunismo, lo que le valdrá no sólo la finalización de las actuaciones de las Naciones Unidas contra él, sino también el comienzo de cierta normalización de sus relaciones internacionales, al menos con los Estados occidentales, e incluso el ingreso en las Naciones Unidas.

(74) Así, el representante de Perú manifestó que la Asamblea General podía recomendar a un Estado el respeto de los derechos humanos pero no podía juzgar la legitimidad de un gobierno en base a ese dato (A/C. 1/SR. 258, de 5 de mayo de 1949, p., 191). Por contra, el representante de Uruguay señaló que el asunto se refería a un régimen político basado en abusos incompatibles con los principios inspiradores de la Organización, por lo que no podía alegarse un abuso de derecho o una infracción del principio de autodeterminación y no intervención por la Organización (Ibídem, p., 193). Por su parte, el representante de Colombia señaló el carácter de precedente peligroso que podría tener la adopción de la resolución por la que se condenaba a España por la violación de los derechos humanos puesto que no era el único país en el que esto ocurría y no siendo miembro de la Organización, ésta había demostrado su incapacidad para hacer respetar este principio a sus propios miembros (A/PV, 57, de 11 de diciembre de 1946). De hecho la resolución propuesta no se adoptó, imponiéndose la opinión de que la Organización debía abstenerse de pronunciarse sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en un Estado por cuanto ello podría suponer una injerencia en sus asuntos internos.

(75) DAUDET, Y., loc. cit., p., 101.

(76) S/24340, anexo IV. La acción de las Naciones Unidas se limitó, en un primer momento, al estudio de la cuestión por el Consejo de Seguridad, sin adoptar ninguna decisión, aunque su Presidente emitió una declaración en la que calificaba los acontecimientos ocurridos en Haití como “usurpación por la violencia de la autoridad democrática legítima

2.- LA CUESTIÓN DE HAITÍ.

El caso de Haití puede señalarse como el más representativo de cuantos pueden mencionarse como integrables en este supuesto. Como ha señalado Y. Daudet, “en la crisis haitiana, el restablecimiento de la democracia constituye el primer fin perseguido por la comunidad internacional(75).

El derrocamiento del Presidente Jean Bertrand Aristide, democráticamente elegido, por un golpe de Estado el 30 de septiembre de 1991, dio lugar a la adopción de medidas contra Haití por diversos Estados y a la puesta en marcha de diversas iniciativas por organizaciones internacionales en orden a procurar tanto el respeto de los derechos humanos como el restablecimiento en el poder del gobierno legítimo. La situación comenzó tratándose por la OEA, mientras que el papel de la ONU consistía únicamente en un “objetivo general de apoyar la acción de la OEA”(76), lo que ha de considerarse conforme con el art. 54 de la Carta de las Naciones Unidas, puesto que se trataba de mantener la paz y la seguridad internacionales en la región sin que ello implicase la adopción de medidas coercitivas ni el empleo de la fuerza armada(77). Entendida así su actuación por la propia OEA, era coherente también con los Propósitos de su Carta constitutiva puesto que, en estas condiciones, no vulneraba el principio de no intervención y actuaba en defensa del principio democrático(78).

del país” (Declaración del Presidente del CS de 3 de octubre de 1991), y a la adopción de algunas resoluciones por la Asamblea General. En la primera de ellas “condena enérgicamente la tentativa de sustituir ilegalmente al presidente electo de Haití como el empleo de la violencia, la coerción militar y la violación de los derechos humanos en este país”, “declara inaceptable toda entidad surgida de esta situación ilegítima” e invita a la Organización y a los Estados miembros a apoyar la acción de la OEA (Resolución 46/7, de 11 de octubre de 1991, A/RES/46/7). Posteriormente, en la Resolución 46/138, reitera su preocupación por los acontecimientos ocurridos en Haití “que han causado una interrupción brutal y violenta del proceso democrático en este país” y condena el derrocamiento del Presidente constitucional (Resolución 46/138, de 17 de diciembre de 1991, A/RES/46/138).

(77) Véase, JIMENEZ DE ARECHAGA, E., «La coordination des systèmes de l'ONU et de l'organisations des Etats américains pour le règlement pacifique des différends et la sécurité collective», RCADI, 1964-III, p., 424; ORREGO VICUÑA, F., «A la recherche d'un nouveau rôle pour l'organisation des Etats américains: le protocole d'amendements de 1985 de la Charte», AEDI, 1987, p., 784 y s.s..

(78) En términos de justificación genérica, la acción de la OEA se basaba “sobre la idea de que cualquier perturbación del proceso democrático en un país del continente tiene repercusiones sobre la región entera” y, por tanto, aún tratándose de una cuestión interna de Haití “resulta de una ruptura del proceso democrático...y reclama en consecuencia una acción conjunta, conforme a los acuerdos que unen entre sí a los Estados americanos”. Véase, Carta del Secretario General de la OEA al Secretario General de la ONU. S/24340, anexo V.

La actuación de la OEA sigue una senda progresiva en la que, manteniendo siempre la opción por el gobierno legítimo, se va acentuando la intensidad de las medidas adoptadas contra el gobierno de hecho(79). Al tiempo se busca una salida concertada a la situación(80), hasta que no

(79) La eficacia de las acciones decididas por la OEA requería, sin embargo, el apoyo y algún tipo de actuación de la ONU, puesto que era constatable que su eficacia requería la actuación de la Comunidad internacional en su conjunto. La necesidad de colaboración entre la ONU y la OEA y la insistencia de las autoridades legítimas de Haití en sus peticiones llevó a la adopción de la Resolución 47/20 de la AGNU el 24 de noviembre de 1992 que, tras recordar que la Carta de las Naciones Unidas asegura la promoción y el respeto de los derechos humanos y que la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que “la voluntad del pueblo es el fundamento de la autoridad de los poderes públicos”, autoriza al Secretario General a tomar, en colaboración con la OEA, las medidas necesarias en la crisis de Haití (Resolución 47/20, de 24 de noviembre de 1992, A/RES/47/20; en el mismo sentido, Resolución 48/27, de 6 de diciembre de 1993, A/RES/48/27). Previamente, el Consejo Permanente de la OEA se había pronunciado en favor de una coordinación de sus acciones con la ONU a fin de favorecer la aplicación de las medidas decididas por las resoluciones de la OEA por los Estados no miembros de esta última pero que sí son miembros de la ONU (OEA, CP/RES 594 (923/92), de 10 de noviembre de 1992). La respuesta de los Estados miembros de la ONU se había concretado ya, al menos en los casos de los Estados más representativos por sus relaciones económicas y comerciales con Haití, en la adopción de medidas de suspensión del comercio y de la cooperación bilateral, o multilateral, como en el caso del conjunto de la ayuda económica prevista en el marco de los acuerdos de Lomé IV, seguidas de la llamada del embajador acreditado en Haití, de la congelación de los bienes financieros del Estado, de la prohibición de las transferencias de fondos con destino a Haití, y de restricciones o prohibiciones en materia de libramiento de divisas en beneficio de las autoridades de hecho o de los simpatizantes del régimen (Véase al respecto, el informe del Secretario General de la ONU sobre la situación de la democracia y los derechos humanos en Haití, de 4 de noviembre de 1992. A/4/599, Add. 1). La acción del CS en este punto se concretará en la adopción de las Resoluciones 841 (1993), de 16 de junio (S/RES/841(1993)), y posteriormente, 873 (1993), de 13 de octubre (S/RES/873(1993)) y 917 (1994), de 6 de mayo (S/RES/917(1994)). La AGNU, por su parte, señaló la importancia del cumplimiento por los Estados de las sanciones decididas por el CS (Véase, Resolución 48/27, cit.). Entre medio, la consecución del denominado Acuerdo de la Isla de los Gobernadores (S/26063) y del Pacto de Nueva York (S/26297), había llevado a que el CS, en la Resolución 861(1993), de 27 de agosto (S/RES/861(1993)) decidiese la suspensión de algunas de las sanciones decididas en la Resolución 841(1993). Se advertía, no obstante, que serían puestas en práctica de nuevo en el momento en el que el Secretario General, a la vista de la opinión del Secretario General de la OEA, “informe al Consejo de que las partes en el acuerdo de la Isla de los Gobernadores u otras autoridades en Haití no han cumplido de buena fe el mencionado acuerdo”. El CS se mostraba, además, dispuesto a revisar las sanciones cuando el Secretario General, a la vista de la opinión del Secretario General de la OEA, informase al CS del cumplimiento del acuerdo de la Isla de los Gobernadores. Sin embargo, el incumplimiento del acuerdo por parte de las autoridades militares y el gobierno de hecho de Haití y la violación de los derechos humanos más elementales que el CS condena, llevó a la imposición de las sanciones previstas en la Resolución 917(1994), a llevar a cabo tanto por los Estados como por las Organizaciones regionales en el marco de sus competencias. Además, en un pronunciamiento de particular importancia, se señala que se trata de una situación excepcional que pone en peligro la paz y la seguridad internacionales en la región. El CS prevé la posibilidad, no obstante, de revisar las sanciones en función de la evo-

hallándose tal salida, la situación se entiende como susceptible de poner en peligro la paz y la seguridad en la región y el asunto se traslada a las Naciones Unidas para que se ponga en marcha el procedimiento previsto en el Capítulo VII de la Carta(81).

lución de la situación y de proceder a su progresiva suspensión en la medida en la que se vaya cumpliendo el acuerdo de la Isla de los Gobernadores. Es señalable, sin embargo, el establecimiento de una serie de condiciones que habían de ser cumplidas para que pudiera entenderse, a su vez, cumplido, el mencionado acuerdo, y sin las cuales, no se levantarían las sanciones. Se trataba, de la retirada del Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas; la dimisión o salida de Haití del Jefe de la Zona Metropolitana de Puerto Príncipe; la destitución del Jefe de Policía de Puerto Príncipe y del Jefe del Estado Mayor del Ejército de Haití; la adopción de las medidas precisas para la retirada o salida de Haití de los jefes de la policía y de los altos mandos del ejército; la adopción de las acciones legislativas previstas en el acuerdo de la Isla de los Gobernadores y creación de un clima apropiado para la celebración de elecciones legislativas libres que permitan la restauración plena de la democracia en Haití; creación de un clima adecuado para el despliegue de la UNMIH; retorno en el menor tiempo posible del Presidente democráticamente elegido y mantenimiento del orden constitucional. (Véase la Resolución 944 (1994), de 29 de septiembre de 1994, S/RES/944 (1994); Resolución 948 (1994), de 15 de octubre de 1994, S/RES/948(1994)).

(80) Así, los acuerdos de Nueva York y de la Isla de los Gobernadores. Este último en cuanto recoge las acciones que se consideran imprescindibles para actuar sobre las causas que dan lugar a la situación, se considera de cumplimiento necesario. La reposición en el cargo del Presidente Jean Bertrand Aristide no es si no un primer paso para afrontar las reformas institucionales (Véase, la Resolución 862(1993), cit.) precisas para tratar de asegurar un gobierno estable, así como para tratar de crear las condiciones sociales y políticas (Véase la Resolución 905 (1994), cit.; Resolución 933 (1994), cit.; Resolución 948 (1994), cit.; también la AGNU se ha referido a la necesidad de cooperación con las autoridades constitucionales, Resolución 48/27, cit.) que permitan un desenvolvimiento normal de un sistema de coexistencia ciudadana y permitir que los derechos humanos reciban aplicación efectiva. Al cumplimiento de esta tarea responde la creación y el posterior funcionamiento de la UNMIH (Respecto a ella, véase la Resolución 867 (1993), de 23 de septiembre, S/RES/867(1993); Resolución 944 (1994), cit.; Resolución 948 (1994), cit.). Tal vez ello explique que el CS, en la Resolución 940 (1994) (S/RES/940(1994)) reafirme “que el objetivo de la comunidad internacional sigue siendo el restablecimiento de la democracia en Haití y el pronto retorno del Presidente legítimo electo, Jean Bertrand Aristide, en el marco del Acuerdo de la Isla de los Gobernadores”. La actitud de las autoridades de hecho que impedía el logro de estos objetivos, así como de las Resoluciones del CS, y suponía el incumplimiento del acuerdo de la Isla de los Gobernadores, llevó al CS a advertir que estaba dispuesto a estudiar la adopción de otras medias distintas a las sanciones ya adoptadas, si dicha actitud persistía (Resolución 873 (1993), de 13 de octubre, S/RES/873(1993)).

(81) El 3 de octubre de 1991, condena el golpe de Estado, afirma reconocer únicamente como representantes del gobierno de Haití a los designados por el gobierno del Presidente Aristide, recomienda a los Estados miembros adoptar medidas tendentes al aislamiento diplomático de las autoridades de hecho en Haití, y la suspensión de todos los lazos comerciales, financieros y económicos con Haití, a excepción de la ayuda estrictamente humanitaria (MRE/RES.1/91). Esta Resolución, en último término, puede considerarse integrada en un modo de actuar tradicional en el ámbito iberoamericano. En este ámbito se desarrollaron a lo largo de varias décadas doctrinas tendentes a negar el reconocimiento a los gobiernos de hecho. Sin embargo, como ha señalado A. HERRE-RO DE LA FUENTE, “en general, el éxito del procedimiento consistente en luchar con-

Fallidos los intentos de dar una solución concertada a la crisis, el paso a las medidas coercitivas se abre en la Resolución 940 (1994), del CS, de 31 de julio, en la que, tras determinar “que la situación en Haití sigue constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales”, y

tra los gobiernos no democráticos con el arma del no reconocimiento ha sido limitado y se ha podido llegar a afirmar que si bien este tipo de iniciativas se ha renovado con sorprendente regularidad, patrocinadas tanto por los gobiernos sucesores de regímenes no democráticos como por las víctimas de la intervención de gobiernos no democráticos en sus asuntos, nunca han llegado demasiado lejos en un mundo como el americano, en el que la conquista del poder por la vía no constitucional ha venido siendo un fenómeno general y constante” (Sobre la evolución en el ámbito americano en este tema, véase, HERRERO DE LA FUENTE, A., loc. cit., p., 357 y s.s.). Las medidas mencionadas serán agravadas mediante la adopción de una nueva Resolución el 8 de octubre de 1991 que, para reforzar la Resolución anterior, decide la congelación inmediata de los bienes del Estado de Haití y la aplicación de un embargo comercial contra Haití, salvo casos excepcionales por motivos humanitarios. Se decide también el envío de una “misión civil de apoyo” con la finalidad de facilitar el restablecimiento de las instituciones democráticas y los derechos del hombre y que la misma Resolución y la anterior se transmitan a las Naciones Unidas “pidiendo a sus países miembros adoptar las mismas medidas que las convenidas por los Estados americanos” (MRE/RES.2/91). Posteriormente, el 17 de mayo de 1992 se adopta una nueva Resolución con el fin de incrementar la eficacia del embargo, en la que se recomienda especialmente a los Estados miembros impedir el acceso a sus puertos de los barcos que practiquen el comercio con Haití, vigilar para que el embargo no sea violado por vía aérea y sancionar a los autores y partidarios del golpe de Estado no concediéndoles visados de entrada en su territorio y congelando sus bienes financieros. Pide, además, a los Estados no miembros que mantengan relaciones económicas y comerciales con Haití que tomen medidas apropiadas para reforzar el embargo y solicita la cooperación de las instituciones financieras internacionales y de la ONU para la aplicación de nuevas sanciones (MRE/RES 3./92). Además, la OEA llevó a cabo múltiples iniciativas con la finalidad de restablecer el orden constitucional en Haití, favoreciendo los contactos entre los protagonistas de la crisis e incluso promoviendo la consecución de acuerdos bajo sus auspicios. Casi inmediatamente después del golpe de Estado se propicia un encuentro entre una delegación del Parlamento de Haití y el Presidente Aristide, entre el 22 y el 24 de noviembre de 1991, en el que se acuerda el regreso de este último, continuando posteriormente con la designación de un “Primer Ministro presente”. El 23 y el 25 de febrero de 1992 se concluyen en Washington los acuerdos sobre las condiciones de la vuelta a la legalidad constitucional y las relaciones entre el “Primer Ministro presente” y el Presidente en el exilio hasta la vuelta al país de este último. Estos acuerdos carecerán de eficacia debido a las presiones de los militares que ocupan el poder de hecho, lo que no impide a la OEA proseguir en sus esfuerzos, que continúan con la visita de una delegación de la Organización a Puerto Príncipe, entre el 18 y el 21 de agosto de 1992, formada por el Secretario General de la OEA, varios representantes permanentes ante la Organización y en la que se integraban también representantes de la Comunidad Europea y un representante del Secretario General de las Naciones Unidas. A partir de una propuesta del Secretario General de la OEA, el 4 de septiembre de 1992 se concluye un acuerdo entre un representante del Presidente Aristide y el Ministro de Asuntos Exteriores del gobierno de hecho para la instalación de observadores en Haití, que será el comienzo de la “Presencia civil de la OEA en Haití”. La misión de los observadores consistía en contribuir a la disminución de la violencia, promover el respeto de los derechos humanos, facilitar la distribución de la ayuda humanitaria y, de manera

“actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, autoriza a los Estados miembros a integrar una fuerza multinacional bajo mando y control unificados y, dentro de ese marco, a recurrir a todos los medios necesarios para facilitar la partida de Haití de los dirigentes militares, de conformidad con el Acuerdo de la Isla de los Gobernadores, el pronto regreso del Presidente legítimamente electo y el restablecimiento de las autoridades legítimas del Gobierno de Haití, así como a establecer y mantener un entorno seguro y estable que permita la aplicación del Acuerdo de la Isla de los Gobernadores...”(82). Previamente, las Naciones Unidas habían comenzado a ocuparse del asunto, en particular mediante Resoluciones del CS, en un marco de complementariedad con las actuaciones decididas por la OEA(83). En esta actuación de las Naciones Uni-

general, evaluar los progresos realizados para el arreglo de la crisis. A lo largo de 1993, tras una propuesta del Presidente Aristide, y el nombramiento de un representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Haití, se nombra una misión civil ONU/OEA, formada por representantes de ambas organizaciones y que, si bien recibe una tenue aceptación por parte de las autoridades militares en el momento de su formación, será objeto de recelos y de dificultades por parte de las autoridades de hecho en el desarrollo de sus funciones. Estaba encargada de recibir comunicaciones relativas a las violaciones de los derechos humanos de cualquier persona, grupo de personas u organismo existente en Haití; acudir libremente a cualquier lugar o establecimiento sin ser acompañada y sin aviso previo; permanecer libremente en cualquier punto del territorio haitiano; entrevistarse libre y confidencialmente con cualquier persona o grupo; recibir, por los medios que estimase apropiados las informaciones pertinentes; presentar recomendaciones y comprobar si han tenido efecto; iniciar campañas educativas sobre los derechos del hombre; ayudar a los órganos judiciales a garantizar los derechos del hombre y el respeto de los procedimientos. La amplitud de sus funciones y los privilegios e inmunidades conferidos a sus miembros no fueron bien recibidos por las autoridades de hecho, a las que no se consultó el estatuto de la misión, lo que ayuda a entender sus recelos y el que su actuación lo fuera no con el consentimiento del gobierno de hecho, sino con su tolerancia, y su efectividad limitada a la no oposición de las autoridades de hecho.

(82) La autorización a los Estados para utilizar la fuerza trata de encuadrarse dentro de algún sistema de control por parte de la Organización, y a tal efecto, se establece un grupo de avanzada de la UNMIH “para instituir los mecanismos de coordinación apropiados con la fuerza multinacional” y para “que desempeñe las funciones de supervisión de las operaciones de la fuerza multinacional”. Terminada la función de la fuerza multinacional, será cuando se despliegue la UNMIH, a fin de colaborar con el gobierno legítimo en las acciones institucionales y estructurales necesarias para crear la situación social y política que permita la pervivencia de gobiernos legítimos y estables y el respeto a los derechos humanos.

(83) El CS había manifestado el interés de la comunidad internacional en la resolución de la crisis de Haití “incluyendo la restauración de la democracia” (Resolución 862 (1993), de 31 de agosto, S/RES/862(1993)), y el pronto retorno del Presidente democráticamente elegido (Resolución 917 (1994), cit.). De hecho, condena la ilegalidad que supone la sustitución de la autoridad legal del Presidente democráticamente elegido y declara que considera ilegítimo a un gobierno constituido por la fuerza (Resolución 917

das entra también en juego la preocupación por una situación de crisis política, que se encuentra en la base de las violaciones de los derechos humanos(84) y del deterioro de la situación humanitaria.

La autorización para el uso de la fuerza se conecta con la calificación de la situación como amenaza a la paz y la seguridad internacionales, teniendo en cuenta, la situación de violación de los derechos humanos y de crisis humanitaria. Es mediante esta ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales como el CS efectúa una verdadera ampliación de sus funciones, lo que, en este caso, tiene como consecuencia extraer del ámbito de la competencia exclusiva interna la cuestión de la conformación del gobierno del Estado(85). En todo caso, la existencia de un gobierno constituido por la fuerza no es el único argumento para calificar la situación como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, sino también las violaciones de los derechos humanos y la situación de crisis humanitaria.

Además, la calificación de la situación como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y la autorización para el uso de la fuerza armada, se hace en este caso, en circunstancias particulares(86). El propio CS “reconoce el carácter singular de la situación actual en Haití, su naturaleza compleja y extraordinaria y su empeoramiento, que requieren una reacción excepcional”(87). Hubo, además de las particularidades que el asunto ya presenta en sí mismo, sendas cartas del Presidente Aristide(88)

(1994), cit..En el mismo sentido, Resolución 48/27 de la AGNU, cit.). Este interés responde, en cualquier caso, a la existencia de una situación capaz de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales (Resolución 862 (1993), cit.; Resolución 905 (1994), de 23 de marzo de 1994, S/RES/905 (1994), Resolución 933 (1994), de 30 de junio), S/RES/933(1994), concepto sobre el que descansa la capacidad de actuación del CS en el marco del Capítulo VII de la Carta. Susceptible de poner en peligro la paz y la seguridad en la región se considera también el deterioro de la situación humanitaria en Haití (Resolución 933, cit.).

(84) Respecto de la violación de los derechos humanos, véase, Resolución 917, cit.. Asimismo, la AGNU se ha referido a la situación de los derechos humanos en Haití, en sus Resoluciones 46/7, cit.; 46/138, cit.; 47/a, cit.; 47/143, de 18 de diciembre de 1992 (A/RES/47/143), 47/20B, de 20 de abril de 1993 (A/RES/47/20B), 48/27, cit.; 48/151, de 20 de diciembre de 1993 (A/RES/48/151).

(85) Véanse, respecto de las objeciones que esta circunstancia provocó, y de la utilización del Capítulo VII de la Carta en este caso, FALK, R., «The Haiti Intervention: A Dangerous World Order Precedent for the United Nations», *Harvard International Law Journal*, n° 35, 1995, p., 356 y 357; REISMAN, W.M., «Haiti and the Validity of International Action», *American Journal of International Law*, n° 89, 1995, p., 82-84.

(86) Véase, ESCUDERO ESPINOSA, J.F., loc. cit., p., 298.

(87) La excepcionalidad de la situación de Haití ya había sido puesta de manifiesto por el CS con anterioridad. En este sentido, véase, Resolución 917 (1994), cit..

(88) S/1994/905.

y del Representante Permanente de Haití ante las Naciones, que era el del gobierno legítimo(89), en las que se solicitaba la intervención de las Naciones Unidas. En realidad, estas peticiones pueden entenderse como consentimiento del gobierno legítimo para que la intervención se produjera, con lo que, al menos formalmente, se obtendría cierta cobertura jurídica desde el ángulo del consentimiento del Estado intervenido, aunque ciertamente discutible desde las exigencias del principio de efectividad.

Además, en su desarrollo, se produjo un hecho que no puede ser pasado por alto. Cuando la fuerza multinacional se encontraba en disposición de comenzar su acción, el Presidente de los Estados Unidos, país que aportaba la casi totalidad de las fuerzas, envió a Puerto Príncipe una delegación encabezada por el ex-Presidente J. Carter para tratar de llegar a un acuerdo con las autoridades de hecho en virtud del cual se consiguiera que abandonaran el poder y, a ser posible, el país y, en última instancia, supusiera el consentimiento de las autoridades de hecho a la intervención armada que estaba a punto de realizarse. El acuerdo se consiguió cuando, según noticias de prensa, aviones norteamericanos volaban ya hacia Haití para comenzar la intervención.

El envío de esta delegación y el logro del acuerdo al que llegó con las autoridades de hecho puede basarse en que la Resolución 940 (1994) había destacado “la necesidad” de que se adoptaran “todas las medidas apropiadas para velar por la seguridad y la protección de las operaciones y del personal que participe en esas operaciones” y que “las disposiciones sobre seguridad y protección que se adopten abarquen a todas las personas que participen en las operaciones”. Lo cierto es que supuso también el consentimiento de las autoridades de hecho a la intervención, de donde cabe deducir -lo que, en nuestra opinión, es lo más adecuado- que con el envío de esta misión se pretendía, no sólo evitar la pérdida de vidas en combate, sino también eludir las objeciones jurídicas, por hipotéticas y contestables que pudieran ser, sobre la operación.

3.- SIERRA LEONA.

Un golpe de Estado perpetrado el 25 de mayo de 1997 derroca al gobierno elegido democráticamente. Como consecuencia, el CS determina en la Resolución 1.132, de 8 de octubre de 1997, que la situación

(89) S/1994/910.

en Sierra Leona constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales en la región y, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta, “pide a la junta militar que tome medidas inmediatas para abandonar el poder en Sierra Leona y deje paso a la restauración del gobierno elegido democráticamente y la vuelta al orden constitucional”, e impone sanciones a Sierra Leona(90), al tiempo que manifiesta su intención de levantarlas cuando la junta militar haya devuelto el poder al gobierno elegido democráticamente y se haya restaurado el orden constitucional(91). La propia Resolución y las sanciones que impone se justifican en la ilegalidad del gobierno de hecho(92) y en las consecuencias que de este hecho y del golpe de Estado se derivan para los países vecinos y para la situación humanitaria en el propio país(93). No autoriza el empleo de la fuerza armada con la finalidad de reponer en el poder al gobierno legítimo, pero si “actuando también conforme al Capítulo VIII de la Carta autoriza a la CEDEAO a que en cooperación con el gobierno democráticamente elegido de Sierra Leona garantice el cumplimiento de las sanciones”, atribuyéndole facultades para aplicar medidas coercitivas con la finalidad de asegurar su aplicación efectiva(94). No obstante, la actuación de la CEDEAO no se limitó a vigilar la aplicación del embargo, incluso mediante la utilización de medidas coercitivas, sino que desplegó un contingente armado en Sierra Leona, incluso antes de la adopción de la Resolución 1.132, sin que recibiera crítica ni condena alguna por parte del CS(95).

(90) Se impone un embargo de petróleo y sus productos derivados, de armas, y material conexo, y la prohibición por todos los Estados de la entrada y tránsito en su territorio de los miembros de la junta militar y sus familiares en edad adulta, salvo por motivos humanitarios.

(91) Como lo fueron finalmente, mediante las Resoluciones 1.156, de 11 de marzo de 1998 (S/RES/1156(1998)) y 1.171, de 5 de junio de 1998 (S/RES/1171(1998)), tras la vuelta al poder del Presidente elegido democráticamente, el 10 de marzo de 1998.

(92) El CS deplora “el hecho de que la junta militar no haya tomado medidas para permitir la restauración del gobierno elegido democráticamente y la vuelta al orden constitucional”.

(93) El CS se declara “gravemente preocupado por la continuación de la violencia y por la pérdida de vidas humanas en Sierra Leona a raíz del golpe militar del 25 de mayo de 1997, el deterioro de la situación humanitaria en ese país y las consecuencias para los países vecinos”.

(94) Autoriza a la CEDEAO, “en caso necesario y de conformidad con las normas internacionales aplicables a que detenga a los buques que se dirigen a Sierra Leona con el fin de inspeccionar y verificar sus cargas y puntos de destino”.

(95) Antes al contrario, el CS mostrará su satisfacción con la actuación global de la CEDEAO. Véanse, Resoluciones 1.162, de 17 de abril de 1998 (S/RES/1162(1998)), 1.181, de 13 de julio de 1998 (S/RES/1181(1998)), 1.231, de 11 de marzo de 1999

La intervención de la CEDEAO se produjo a petición del gobierno en el exilio, es decir, del gobierno legítimo. Esta petición sirve para argumentar la existencia de consentimiento por parte del Estado intervenido, pero la cobertura jurídica que proporciona es meramente formal y sumamente discutible desde las exigencias del principio de efectividad. Se produce, además, en una situación sustancialmente distinta a la de Haití, puesto que, en el caso de Sierra Leona, la situación derivó en una guerra civil.

La actuación de la CEDEAO y la del CS se produce, con todo, en el marco de una situación particular, como también ocurría en el caso de Haití, caracterizada, además, por una situación de grave crisis humanitaria, vulneración de los derechos humanos(96) y movimientos de refugiados y desplazados como consecuencia del conflicto civil. Es más esta última situación, cuya responsabilidad se imputa a la junta militar, que el objetivo directo de reponer en el poder al gobierno elegido democráticamente, la que fundamenta la calificación de la situación como una amenaza a la paz y la seguridad en la región, la adopción de sanciones bajo la cobertura del Capítulo VII de la Carta, la petición a la junta militar de que abandone el poder y lo devuelva al gobierno elegido democráticamente y la utilización del Capítulo VIII para autorizar la aplicación de determinadas medidas coercitivas por la CEDEAO para asegurar la vigilancia del embargo que decide la Resolución, y que no se condene, en ningún momento, el despliegue de tropas llevado a cabo por la CEDEAO en territorio de Sierra Leona.

Igualmente que, una vez repuesto en el poder el Presidente elegido democráticamente, las sanciones se sustituyan por otras dirigidas a afectar a los rebeldes(97) y que se mantengan las que afectaban a los miembros de la junta militar(98). O que condene, tras la vuelta al poder del Presi-

(S/RES/1131(1999)) y 1.245, de 11 de junio de 1999 (S/RES/1245(1999)). El CS ha manifestado también que la presencia de la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Liberia (M.ONUL.) está subordinada a la del grupo de control de la CEDEAO (ECOMOG). Véanse, las Resoluciones 1.100, de 27 de marzo de 1997 S/RES/1100(1997) y 1.116, d 27 de junio de 1997 (S/RES/1116(1997)).

(96) Véanse, Resoluciones 1116, cit., 1.181, cit. y 1.231, cit..

(97) El CS prohíbe la venta o entrega de armas y de material conexo a las fuerzas no gubernamentales y determina que las armas y material conexo sólo podrán entrar en territorio de Sierra Leona por los puntos de entrada que el Gobierno de Sierra Leona señale al Secretario General. Véase Resolución 1.171, de 5 de junio de 1998 (S/RES/1171(1998)). Véase también Resolución 1.231, cit..

(98) Se mantiene que todos los Estados prohíben la entrada o el tránsito en su territorio de los jefes de la antigua junta militar, salvo autorización del comité creado por la Resolución 1.132, de 8 de octubre de 1997.

dente elegido democráticamente, la resistencia al gobierno legítimo por parte de los miembros de la junta militar depuestos, al tiempo que les exige que depongan las armas inmediatamente(99). O que, a su vez, condene, también después de la vuelta al poder del Presidente elegido democráticamente, las atrocidades infligidas por los rebeldes a la población civil(100), al tiempo que deplora todas las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario(101).

V.- CONCLUSION: VALORACIÓN JURÍDICA DE LA DENOMINADA INTERVENCIÓN DEMOCRÁTICA

La práctica habida en relación a esta cuestión muestra, cuando se trata de actuaciones realizadas por los Estados -incluyendo entre ellas aquellas en las que la actuación de un determinado Estado ha buscado la cobertura de acuerdos regionales o de la participación junto a él de otros Estados- como entre las justificaciones de los actos de intervención, o intervención armada cuando ésta se ha producido, no se ha encontrado nunca en solitario la de la promoción de formas de gobierno democráticas, sino que ha ido acompañada de otras, como la protección de los nacionales en el extranjero o la salvaguardia de los derechos humanos de la población del Estado intervenido. En cualquier caso, ni el argumento de la promoción de formas de gobierno democráticas ni el conjunto de este último y los demás que se han combinado con él, han servido para evitar la condena de los órganos políticos de la ONU al Estado interventor. Incluso la actitud de aquellos Estados que han visto con buenos ojos la utilización del argumento de la implantación o restitución de formas de gobierno democráticas para justificar una intervención armada, se ha debido más a las circunstancias del caso concreto que como “indicio del cambio de la norma”(102).

La práctica extraída de la actuación de las Naciones Unidas es escasa y dispar. Pueden citarse únicamente tres casos. En uno de ellos, que la doctrina ha venido denominando como “cuestión española”, se trata de una situación planteada y tratada en los años inmediatamente posteriores a la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas que, por la relación

(99) Resolución 1.181, cit..

(100) Véanse las Resoluciones 1.181, cit. y 1.231, cit..

(101) Véase la resolución 1.231, cit..

(102) Véase TANCA, A., loc. cit., p., 36 y 37.

del régimen político del que se trataba con los regímenes europeos que habían sido vencidos en la segunda guerra mundial, podía incluirse entre aquellos regímenes cuya legitimidad no era aceptada por la Carta. Por consiguiente, no se trataba, en puridad, de una valoración del carácter democrático o autoritario del régimen, sino de su afinidad, incluso pertenencia, a una ideología que se consideraba enemiga de las Naciones Unidas. Por otra parte, las consideraciones jurídicas cedieron a las políticas cuando la consumación de la división del mundo en bloques ideológicamente contrapuestos, que se sublima en el momento en el que la guerra fría alcanza temperaturas extremas, hizo llegar a la jefatura de filas de uno de ellos al convencimiento de la utilidad de meter en el congelador a la reserva espiritual de Occidente.

En el caso de Sierra Leona, las razones de fondo que realmente justifican la actuación del CS se encuentran antes en las violaciones de los derechos humanos, en la situación de crisis humanitaria y en los movimientos de personas desplazadas y refugiadas producidos como consecuencia de la guerra civil, que en la finalidad de reponer en el poder al gobierno elegido democráticamente. Sin embargo, el conflicto civil tiene su origen inmediato en el golpe de Estado que derrocó al gobierno legítimo y, por ello, se imputa su responsabilidad al gobierno impuesto por la fuerza, lo que da lugar a la adopción de sanciones, la autorización a la CEDEAO, en aplicación del Capítulo VIII de la Carta, para que aplique medidas coercitivas para hacerlas efectivas y a la convalidación de la intervención previa de la CEDEAO. Pero, todo ello se hace, ante todo, por razones humanitarias y no se funda directamente en la destitución por la fuerza del gobierno legítimo.

En todo caso, el asunto de Sierra Leona muestra, al menos, tres consecuencias. De un lado, la relación entre respeto a los derechos humanos y forma democrática de gobierno; de otro, la relación entre el respeto de los derechos humanos y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en una región; por último, que aún en presencia de las dos circunstancias anteriores, la intervención mediante procedimientos institucionalizados o de terceros Estados unilateralmente necesita, para producirse, no sólo la concurrencia de circunstancias que la justifiquen jurídicamente, sino también la decisión de un Estado con intereses lo suficientemente importantes en la zona como para utilizar los medios a su alcance y utilizar toda su influencia para que se utilicen los que puedan proporcionar los mecanismos institucionalizados existentes. En el supuesto de Sierra Leona, ese fue el caso de Nigeria.

Con todo, el supuesto más representativo sigue siendo el de Haití. En este caso, la situación se produjo desaparecida la tensión Este-Oeste, en un ámbito geográfico de interés esencial para la potencia hoy hegemónica, y en un contexto en el que esta última se encontraba en condiciones de conseguir un pronunciamiento del CS que le permitiese llevar a cabo sus deseos con una cobertura de legalidad internacional. En cualquier caso, en este asunto, al igual que en lo que se refiere a la denominada “cuestión española”, la actuación del CS se enmarca en la valoración discrecional por el propio Consejo, de las situaciones capaces de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. En la medida en la que esto es así, ocurre que, jurídicamente, si el CS decide que una situación pone en peligro la paz y la seguridad internacionales, en realidad no se está produciendo una modificación de la norma, aún cuando se amplíe el concepto material de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, sino que lo que cabe analizar es si el CS ha excedido el límite de sus competencias y su decisión puede ser considerada *ultra vires*. Desde el punto de vista político, la valoración y la decisión del CS va a venir determinada por la valoración de los hechos, e incluso los intereses, que hagan sus miembros permanentes y por su capacidad para llegar a acuerdos(103). En este sentido, la actuación en el caso de Haití, como antes en el de España, muestra el interés en el asunto de alguna gran potencia, o después el de Sierra Leona, de alguna potencia regional como es Nigeria. Las diferencias entre los tres supuestos, desde el punto de vista de las consideraciones políticas no es excesivamente grande. Existen diferencias desde el punto de vista jurídico, motivadas por el hecho de que en el caso de Haití finalmente se actuó, como se actuó, aunque de otro modo, en otras circunstancias y con distinta finalidad, en el de Sierra Leona, y no se actuó en el de España, a las que nos referiremos inmediatamente, y que sirven para mostrar el estadio en el que, en nuestra opinión, se encuentra el Derecho Internacional en esta

(103) En lo que se refiere al papel preponderante de las grandes potencias, F. VON DER HEYDTE señalaba, aún varias décadas después de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas, el papel preponderante que históricamente el Derecho Internacional había atribuido a las grandes potencias, que en su opinión había sido recogido en la configuración de los mecanismos de institucionalización de la cooperación internacional que se han producido en este siglo. En su opinión, “las grandes potencias no tienen indudablemente una responsabilidad exclusiva en la realización e imposición de las normas de Derecho Internacional, pero sin embargo, desempeñan un papel preponderante. La posición de gran potencia es una posición orgánica en Derecho Internacional; las grandes potencias son los órganos privilegiados para ejercer este derecho”. La intervención militar en el Derecho Internacional moderno, Cuadernos de la Cátedra John Brown Scott, Valladolid, 1970, p., 18 a 20., texto entrecomillado, p., 18.

cuestión. Y existen diferencias desde el punto de vista geoestratégico que muestran la dificultad de emprender, con criterios de generalidad, intervenciones de este tipo, lo que a su vez sirve para apreciar si se ha formado o no una norma que permita las intervenciones armadas para imponer o reponer formas de gobierno democráticas. No es lo mismo, desde este último punto de vista, intervenir militarmente en un país pequeño en el que el control efectivo del territorio puede llevarse a cabo en relativamente poco tiempo y con un coste razonable, que hacerlo en otro de una extensión relativamente grande en el que, además de haberse inventado la guerrilla, su control efectivo podría llegar a requerir un conflicto dilatado en el tiempo y, desde el punto de vista de la realización de las operaciones militares, de elevado coste.

Desde el punto de vista jurídico, la actuación en Haití presenta tres notas que la caracterizan y que llevan a la conclusión de que no supone un cambio de la norma, sino, en función de dos de ellas, una aplicación de reglas ya existentes de las que quiso dejarse a salvo, al menos, su vigencia formal. En primer lugar, el CS decidió autorizar el empleo de la fuerza para reponer en el poder al Presidente legítimo, de forma excepcional y dado que la situación ponía en peligro la paz y la seguridad en la región. La conexión con el concepto de peligro para la paz y la seguridad internacionales es inevitable si el CS pretende utilizar la fuerza armada o autorizar su empleo. Sigue siendo, con todo, el concepto básico, puesto que, en la apreciación del CS, parece entenderse que excepcionalmente la situación política interna de un Estado afecta a la paz y la seguridad de los demás Estados de la región. Por ello, el recurso al Capítulo VII de la Carta se hace también de forma excepcional. La excepcionalidad de la decisión del CS lleva a la conclusión de que no estamos ante la aparición de una nueva norma, o la modificación de las existentes, en orden a legitimar intervenciones armadas para instaurar en el poder a autoridades elegidas democráticamente. La conclusión es extrapolable al asunto de Sierra Leona, en el que la vulneración de los derechos humanos y la crisis humanitaria se imputan a la actuación del gobierno de hecho y, por tanto, la situación que crea al haber expulsado del poder al gobierno legítimo se considera, también de manera excepcional, una amenaza a la paz y la seguridad internacionales en la región.

Además, y esta es la segunda de las notas señaladas, el CS sólo adoptó la decisión de autorizar el empleo de la fuerza después de una petición formal del Presidente legítimo de Haití, cuyo gobierno era el que reconocían las Naciones Unidas. Jurídicamente, desde el punto de vista formal,

se salvaba el requisito de la petición de las autoridades legítimas para convertir en lícita una intervención armada. De modo similar, el despliegue del contingente de la CEDEAO en Sierra Leona también se produjo previa petición del gobierno legítimo en el exilio. Con ello se salvaban, al menos formalmente, los requisitos impuestos por los principios de no intervención y prohibición de la amenaza o el empleo de la fuerza en las relaciones internacionales.

Por último, no satisfechos con esto último, los Estados Unidos llegaron, cuando sus fuerzas armadas estaban ya prestas a intervenir, a un acuerdo con las autoridades de hecho de Haití en el que estas últimas aceptaban la intervención armada de la fuerza multinacional encabezada por los Estados Unidos. Es cierto que la validez de este acuerdo es discutible dada la presencia de las fuerzas armadas de la fuerza multinacional a pocas millas de la costa de Haití dispuestas a intervenir inmediatamente, y que incluso parece que el acuerdo se logró cuando aviones norteamericanos se dirigían ya a sus objetivos en Haití. La coacción de una de las partes sobre la otra sería un argumento utilizable. Pero no es menos cierto tampoco que, en puridad de norma, los Estados Unidos no necesitaban este acuerdo para intervenir puesto que habían logrado ya la cobertura de una autorización del CS, adoptada en base al Capítulo VII de la Carta, para utilizar la fuerza armada. Si el acuerdo se intentó y se logró se debe a diversas razones a las que no es ajeno el interés de los Estados Unidos por evitar bajas en sus propias fuerzas, pero seguramente también a las reticencias de los Estados iberoamericanos, tradicionalmente celosos defensores del principio de no intervención, a que la intervención se produjera. Esta última razón se encuentra seguramente en la base de la negociación y consecución de un acuerdo que supone el consentimiento de las autoridades efectivas a la intervención y que se añade a la petición efectuada por el Presidente legítimo.

Si se tienen en cuenta estas dos últimas circunstancias parece sostenible que la actuación en Haití se realizó teniendo en cuenta los imperativos derivados del principio de no intervención que, en el ámbito interamericano, se considera condición indispensable para actuar en defensa del principio democrático. Por consiguiente, no puede sostenerse la aparición de una nueva norma que permita la realización de acciones, incluso armadas, para promover o reponer en el poder a gobiernos representativos. Si la posibilidad de actuar para dar efectividad al principio democrático existe, está subordinada, a la vista de este precedente, al respeto del principio de no intervención.

El asunto de Haití y el de Sierra Leona y las consecuencias que, como acabamos de ver, pueden extraerse de ellos sirven también para sostener que la regla de la efectividad no puede entenderse sustituida por otra, como es la de la legitimidad, después de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas. Aunque, como hemos visto, se ha sostenido una evolución en el Derecho Internacional general que llevaría a esta sustitución, lo cierto es que del estudio de los supuestos que proporciona la práctica no se desprende la sustitución de la regla de la efectividad por la de la legitimidad.

La práctica muestra que el principio de no intervención en los asuntos internos de un Estado, la prohibición de la amenaza o el empleo de la fuerza en las relaciones internacionales y el principio de autodeterminación de los pueblos constituyen bases jurídicas de un principio estructural en la conformación de la sociedad internacional, como es el de independencia política, que hace que toda forma de gobierno sea igualmente legítima para el Derecho Internacional, sin que sea admisible, en este momento, una intervención, y menos una intervención armada, para sustituirla por otra(104).

Esta conclusión no varía en razón de la relación entre respeto de los derechos humanos y forma de gobierno. La protección de los derechos humanos se realizará, pues, conforme a los mecanismos y métodos de que dispone el Derecho Internacional para ello, que pueden llegar, incluso, a la adopción de contramedidas contra el Estado que les vulnera por los demás Estados y, llegado el caso y cumplidas las condiciones para ello, al empleo de la fuerza armada, como es el caso de la intervención humanitaria. Pero ninguno de los mecanismos y métodos lícitos para asegurar o conseguir la salvaguardia de los derechos humanos fundamentales se dirige a la modificación de la forma de gobierno del Estado transgresor. No existe, como ha dicho J. Roldán Barbero “un derecho general de injerencia frente a la autocracia”(105). Todo Estado está, sin embargo y en última instancia, obligado a respetar los derechos fundamentales de la persona humana con independencia de su forma de gobierno y, en la práctica, es empíricamente constatable como existe correspondencia entre salvaguardia de los derechos humanos y forma democrática de gobierno. Sin embargo, es también

(104) En este sentido, como ha dicho J. ROLDAN BARBERO, “la convicción expandida y comprometida de que la democracia liberal es el mejor sistema político, no elimina por sí solo el principio de la no intervención en los asuntos de la jurisdicción interna. Op. cit., p., 187.

(105) *Ibídem*, p., 188.

constatable que la promoción y protección de los derechos humanos no depende sólo de la existencia de unas estructuras políticas formalmente democráticas, sino de la existencia de unas condiciones sociales y económicas que hagan posible su ejercicio y de unas reglas e instituciones jurídicas que sean capaces de garantizar su protección de modo efectivo. La consecución de estas condiciones implica algo más que la intervención o el uso de la fuerza en un momento puntual. Implica la necesidad de articular la cooperación internacional en orden a crear y dar estabilidad a tales condiciones.

En suma, la obligación que el Derecho Internacional impone al Estado es el respeto y salvaguardia de los derechos humanos. Esta puede considerarse, hoy en día, impuesta por el Derecho Internacional general y de naturaleza *erga omnes*. Incluso, por lo que se refiere a los derechos que configuran el núcleo esencial de la salvaguardia de la dignidad humana, los derechos humanos *fundamentales*, impuesta por normas de *ius cogens*. El Estado está obligado a salvaguardar los derechos humanos, es decir, reconocerles, respetarles, protegerles y fomentar su respeto y protección, pero de ello no deriva que deba adoptar una determinada forma de organización política interna, sino que, conservando como prerrogativa soberana la de determinar su organización política, ha de asegurar que los órganos que la componen y las personas que les sirven actúen de tal forma que quede asegurado el cumplimiento de aquella obligación de Derecho Internacional general.

Evidentemente, ello no obsta para advertir la tendencia a la promoción de la democracia liberal y el Estado de derecho como forma de organización política, entre otras razones, porque, además de ser el modo de organización política más evolucionado, es el que mejor se adapta a las exigencias de la dignidad humana y, permite, por tanto, una efectividad mayor en la salvaguardia de los derechos fundamentales del ser humano. No obstante, una cosa es la tendencia sociológica e incluso normativa y otra el contenido actual de las normas jurídicas. En este sentido, puede advertirse una tendencia normativa, pero aún no la cristalización de normas jurídicas universales(106).

(106) Véase, *Ibídem*, p., 216.