

LA INTERVENCIÓN EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES. INTERVENCIÓNES LÍCITAS E ILÍCITAS

Por JOSÉ A. JÁUDENES LAMEIRO

Consideraciones generales. El principio de no intervención

Uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional Público es, junto con el de independencia e igualdad de los Estados, el principio de abstención o no intervención. En realidad este último principio es una consecuencia de los dos anteriores, pues teniendo cada Estado su propia competencia, no se puede o mejor aún, se tiene que actuar dentro de los propios límites y no invadir los límites competenciales de los demás Estados.

Claro está que todo este planteamiento lo es desde un punto de vista doctrinal y más bien teórico, pues en los últimos años hemos visto numerosas intervenciones en los conflictos internacionales en favor de uno u otro de los Estados enfrentados, según sea la órbita de la superpotencia a la que esté adscrito y se presentan, normalmente, como una ayuda en defensa de la soberanía del Estado amigo, frente a una agresión injustificada del antagonista.

Pero antes de entrar en el examen de los tipos de intervención y sus clases, parece conveniente que formulemos un concepto de intervención o injerencia desde la óptica del Derecho Internacional. Desde este punto de vista y en un sentido amplio que abarque todos los posibles tipos, podemos definir la intervención como «acto por virtud del cual un Estado o

grupo de Estados interponen su autoridad para dirigir algún asunto de carácter interno o externo de otro Estado».

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

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

Cabe preguntarse si la intervención es un derecho en sí mismo del que disponen todos los Estados de la comunidad internacional. Ya hemos dicho que uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional es el de «no intervención», principio que se recoge en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, si bien más extensamente se recoge en la resolución 2.625 (XXV), de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 24 de octubre de 1970, en la que se dice que:

«Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir directa o indirectamente y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. Por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino cualquier otra forma de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, son violaciones del Derecho Internacional.»

Como vemos, el principio de no intervención no se circunscribe a la intervención armada o a la amenaza del uso de la fuerza, sino que se extiende a cualquier otra forma de atentado contra lo que constituye el «ser» del Estado. La propia resolución 2.625 continúa diciendo:

«Ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden. Todos los Estados deberán también abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado y de intervenir en una guerra civil de otro Estado.

El uso de la fuerza para privar a los pueblos de su identidad nacional constituye una violación de sus derechos inalienables y del principio de no intervención.»

Este principio, de no intervención en asuntos internos de otros países, fue recogido también en el Acta Final de la Conferencia de Helsinki sobre Seguridad y Cooperación en Europa de primero de agosto de 1975 en estos términos:

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

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

No cabe duda de que tanto la resolución 2.625 de la Asamblea General, el Acta Final de la Conferencia de Helsinki y otras resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como la resolución 36/103 de 9 de diciembre de 1991, constituyen un necesario complemento del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, donde se formula este principio de no intervención en su párrafo 4 al decir:

«Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las NU.»

Conviene señalar, por último, que también el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el principio de no intervención, al tratar el asunto sobre las actividades militares y para-

militares en y contra Nicaragua en sentencia de 27 de junio de 1986. En esta resolución del Tribunal se dice:

«El principio de no intervención supone el derecho de todo Estado soberano de llevar sus asuntos sin interferencia exterior, aunque los ejemplos de transgresión del principio no son infrecuentes, el Tribunal considera que forma parte del Derecho Internacional Consuetudinario... Expresiones de una *opinio juris* en relación con la existencia del principio de no intervención en el Derecho Internacional Consuetudinario, son numerosas y no es difícil encontrarlas.»

Más adelante, la sentencia se pregunta dos cosas:

- a) Cuál es el exacto contenido del principio de no intervención.
- b) Si existe práctica suficiente, de conformidad con este principio, para ser tenido como regla de Derecho Internacional Consuetudinario.

Ambas cuestiones no son irrelevantes para el propósito de este trabajo y ello: porque en la primera se nos van a dar los límites del principio de «no intervención» y en la segunda de las cuestiones planteadas, si este principio es una regla o norma de Derecho Internacional de formulación general y, en consecuencia, si su aplicación lo es en cualquier situación y por todos los Estados, en cuyo caso la «injerencia o intervención» pasaría a ser una excepción, sólo admisible en determinadas circunstancias.

A este respecto, el Tribunal señala, con referencia al contenido, que:

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

El profesor Pastor Ridruejo (1) deduce de este enjundioso *dictum* del Tribunal, que la intervención prohibida consta de dos componentes:

(1) PASTOR RIDRUEJO, J. A. *Curso de Derecho Internacional Público*. Editorial Tecnos, Tercera edición.

1. Debe versar, en cuanto al fondo, sobre cuestiones en que el Estado tiene libertad soberana de decisión según el Derecho Internacional
2. Debe comportar, en cuanto a la forma, un elemento de coerción.

La segunda cuestión planteada, esto es, si el principio de no intervención es una norma de carácter general, o sea de Derecho Internacional Consuetudinario, es cuestión de indudable importancia ya que, de ser así, la injerencia pasaría a ser una excepción a ese principio general de abstención y por tanto habría que estudiar en cada caso concreto las circunstancias en que se produce la intervención, a fin de determinar su licitud o ilicitud y, como consecuencia, la responsabilidad o no del Estado que interviene.

La idea de que los Estados no tenían limitación alguna a su voluntad, respecto al contenido de los tratados, fue propuesto por la Escuela Voluntarista y así prevaleció en la doctrina hasta el primer tercio del siglo xx. En 1933 se alzó la voz de Verdross en su artículo publicado en Estados Unidos y titulado «Tratados prohibidos en Derecho Internacional» en el que proclamaba que había principios superiores que se imponen a los Estados y que no podían ser conculcados.

Ciertamente que no existe ninguna norma en Derecho Internacional que establezca cuales son las circunstancias que deben concurrir para que nazca una norma de carácter imperativo, de obligado cumplimiento por la comunidad internacional. La doctrina señala que puede tener su origen, bien en una práctica constante entre los Estados en su aceptación tácita, bien por incluirse en un tratado de carácter multilateral, bien por contenerse en una declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuando concurren determinados requisitos, o bien por reconocerlo así la jurisprudencia internacional (2).

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

(2) PASTOR RIDRUEJO, J. A. *La determinación del contenido del ius cogens*. Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional. Madrid, 1972.

El Tribunal Internacional de Justicia, en la sentencia ya citada sobre las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ella (Nicaragua contra Estados Unidos), dice textualmente:

«La validez en Derecho Consuetudinario del principio de la prohibición del empleo de la fuerza, expresado en el artículo 2 párrafo 4 de la Carta de las Naciones Unidas, encuentra otra confirmación en el hecho de que los representantes de los Estados lo invocan a menudo, no sólo como un principio de Derecho Internacional Consuetudinario, sino incluso como un principio fundamental o esencial de este Derecho. En sus trabajos de codificación del derecho de los tratados, la Comisión del Derecho Internacional ha expresado la opinión de que «el principio de la Carta concerniente a la prohibición del empleo de la fuerza constituye, en sí mismo, un ejemplo palpable de una regla de Derecho Internacional que deriva del *ius cogens*.»

Comentando este texto, el propio Tribunal expuso que «el no empleo de la fuerza, tanto como el principio de no intervención... no solamente son principios cardinales del Derecho Internacional Consuetudinario, sino que incluso pueden ser considerados como reglas imperativas de este Derecho que imponen obligaciones a todos los Estados».

Intervenciones lícitas e ilícitas

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

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

Siguiendo a Charles Rousseau (3), podemos definir la intervención lícita como aquella en la que el Estado actúa en virtud de un derecho propio. Así ocurre:

(3) ROUSSEAU, Charles. *Derecho Internacional Público*. Ariel.

- a) Siempre que se puede invocar un tratado especial o una norma abstracta.
- b) Cuando existe una petición formal de intervención por parte de un gobierno legal.
- c) Cuando el Estado puede invocar un interés legítimo, como la protección de sus nacionales y sus bienes.
- d) En casos en los que el Estado actúa en beneficio del interés general de la comunidad internacional.

Por lo que respecta a las intervenciones que encuentran su fundamento en un tratado especial o en una norma abstracta, tenemos un claro ejemplo en el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, en el que, con invocación del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, se permite la intervención, incluso con el empleo de la fuerza armada, en los siguientes términos:

«Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas y, en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte.»

En materia de legítima defensa, es precepto fundamental el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, tanto en lo que se refiere a la legítima defensa individual como a la colectiva:

«Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inminente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las NU, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.»

Si bien en este artículo se dice que la legítima defensa es un «derecho inminente», en la doctrina surgió una gran controversia sobre si era un derecho o simplemente una excepción al principio de prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales recogido en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas. Para la Comisión de Derecho Internacional parece no existir dudas en el sentido de que es una excepción:

«Querer presentar la legítima defensa o el estado de necesidad como un “derecho” y, por lo tanto, hablar de un derecho de legítima defensa, es un error aun cuando se trate de una expresión corriente, consagrada incluso por la propia Carta de las Naciones Unidas. Legítima defensa y estado de necesidad son dos expresiones que no designan un derecho subjetivo, sino una situación, una condición de hecho.» (4).

Igualmente la Comisión de Derecho Internacional al comentar el artículo 34 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, dice que «no pretende entrar de lleno en la polémica que sigue abierta sobre el alcance del concepto de legítima defensa, ni mucho menos reemplazar o simplemente interpretar la norma de la Carta que se refiere expresamente a ese concepto. El artículo simplemente parte de la premisa de la existencia del principio general que admite la legítima defensa como excepción definida e irrenunciable a la prohibición general de recurrir al uso de la fuerza armada...»

Al hablar de la legítima defensa como uno de los motivos lícitos de intervención en las relaciones internacionales de los Estados, es claro que nos estamos refiriendo a la legítima defensa de terceros, es decir, la que el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas denomina «legítima defensa colectiva».

Esta «legítima defensa colectiva» participa, naturalmente, de todos los requisitos de la legítima defensa individual, ya que no es, en definitiva, más que una modalidad de la legítima defensa. Se caracteriza por necesitar de la existencia de un acuerdo previo, tratado o convenio de carácter defensivo, entre el Estado agredido y el Estado defensor interviniente. A falta de este tratado o convenio previo, se acepta como lícita la intervención siempre que sea expresamente solicitada por el Estado agredido.

Por la razón apuntada, resulta conveniente recordar cuales son los requisitos generales de la legítima defensa en el moderno Derecho Internacional.

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

Por constituir una referencia obligada y ya clásica entre los tratadistas, mencionaremos como antecedente el asunto del buque *Caroline* cuyas enseñanzas son válidas al presente. El *Caroline* era un buque de bandera norteamericana que a mediados del siglo pasado transportaba armas y pertrechos a las fuerzas insurgentes canadienses que se habían levantado contra la metrópoli, ayudas que provenían de simpatizantes norteamericanos. Esta actividad de «contrabando de guerra» era constante por parte del *Caroline* por lo que los ingleses procedieron a su hundimiento cuando fue localizado en un puerto norteamericano. A la protesta de Estados Unidos, los ingleses contestaron que habían actuado en legítima defensa. Posteriormente Estados Unidos respondió que en su opinión el uso de la fuerza sólo podía justificarse:

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

Esta postura de Estados Unidos ha sido aceptada por la doctrina, la cual estima, en su mayoría, que la legítima defensa debe ser una reacción inmediata a un ataque injustificado y que además debe ser proporcionada; como decía Estados Unidos, nada debe ser hecho en exceso. El motivo de esta puntualización es que en el asunto del *Caroline*, los británicos no sólo incendiaron el buque sino que mataron a un buen número de tripulantes y pasajeros (5).

Otro caso muy conocido de legítima defensa es el asunto del *Virginus*, en el que fueron protagonista este buque de bandera norteamericana y el buque de guerra español *Tornado*. El *Virginus* había salido de Jamaica con pabellón de Estados Unidos si bien parece que tal pabellón no era legal o, al menos, esto no pudo aclararse de forma concluyente. Este buque transportaba armas y municiones así como hombres en ayuda de los insurgentes cubanos. Tras su captura en alta mar por el buque de guerra español, fue conducido a Cuba donde algunos de sus tripulantes fueron condenados por un Consejo de Guerra y ejecutados. Ante las reclamaciones de Gran Bretaña, por el hecho de ser ciudadanos británicos algunos de los juzgados, y de Estados Unidos, por el dudoso pabellón,

(5) Puede verse más extensamente en «La evolución de la noción de la legítima defensa hasta la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 1986: actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua», por SANJOSÉ GIL, Amparo. *Revista General de Derecho*, julio-agosto 1990.

España alegó el derecho de legítima defensa, y aunque obtuvieron reparación, no se discutió el derecho alegado por España de legítima defensa ya que quedó perfectamente demostrada la misión del buque. En cuanto a la reclamación norteamericana, España puso como condición que se demostrase cumplidamente la nacionalidad del buque.

Asimismo, y por haber intervenido también España, mencionaremos el asunto del *Mary Lowell* resuelto por arbitraje entre España, que alegó la legítima defensa y Estados Unidos, cuyo pabellón arbolaba, reconociéndose el derecho de España en el laudo arbitral (6).

Ya hemos indicado que en la legítima defensa de terceros, se precisa la previa existencia de un tratado o acuerdo de carácter defensivo y que, a falta de él, se precisa el consentimiento expreso del Estado al que se defiende. A este respecto, la Comisión de Derecho Internacional en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos (7) dice lo siguiente en su artículo 29:

- El consentimiento válidamente prestado por un Estado a la Comisión por otro Estado de un hecho determinado que no esté en conformidad con una obligación del segundo Estado para con el primero, excluirá la ilicitud de tal hecho en relación con ese Estado siempre que el hecho permanezca dentro del ámbito de dicho consentimiento.
- El párrafo 1 no se aplicará si la obligación dimana de una norma imperativa de Derecho Internacional General. Para los efectos del presente proyecto de artículos, una norma imperativa de Derecho Internacional General es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de Derecho Internacional General que tenga el mismo carácter.

Como puede apreciarse, y así lo expresa la Comisión en sus comentarios, la norma contenida en el artículo 29 responde al principio de que la «voluntad no hace injuria», principio también de aplicación en el Derecho Internacional. En realidad, el consentimiento viene a significar un acuerdo entre los Estados interesados, pero un acuerdo de carácter singular y para un caso concreto, sin que pueda llegarse a la conclusión de que lo que se ha

(6) AZCÁRRAGA, José Luis de. *Derecho del Mar*. Volumen I, Universidad de Alcalá de Henares: Facultad de Derecho. Publicaciones del Departamento de Derecho Internacional Público, 1983.

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

querido es la derogación del principio de no intervención entre ellos. A este respecto, el párrafo 2 del artículo que comentamos señala que no se aplicará cuando existan normas imperativas de Derecho Internacional que, como tales, no admiten pacto en contrario.

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

- Que el consentimiento prestado sea válido en Derecho Internacional y en tal sentido, se pueden aplicar a esta materia las causas de nulidad de los tratados establecidos en la Convención de Viena (8) (artículos 46 al 53), o sea:
 - Prestado por órgano manifiestamente incompetente y en contravención con una norma fundamental de su derecho interno.
 - Extralimitación del representante del Estado según los poderes conferidos (insuficiencia del poder).
 - Error del Estado respecto a un hecho o situación cuya existencia se dio por supuesta.
 - Dolo en la conducta del otro Estado negociador.
 - Corrupción del representante.
 - Coacción sobre el representante.
 - Amenaza o coacción sobre el Estado que presta el consentimiento.
 - Que el consentimiento, en ese caso concreto, esté en oposición con una norma imperativa del Derecho Internacional.
- Que el consentimiento debe constar claramente, ya sea de forma expresa o tácita. La Comisión pone el ejemplo de la intervención de un Estado en el territorio de otro para efectuar una detención, con la colaboración de la policía del Estado en cuyo territorio se lleva a cabo, lo que supone una forma de prestar el consentimiento tácitamente y, por tanto, no puede estimarse tal actuación como una injerencia.
- Que el consentimiento se haya manifestado realmente, lo que excluye las presunciones de consentimiento, aún en el caso de que el Estado agredido no pueda manifestarlo por el momento.
- Que el consentimiento sea anterior a la intervención. El consentimiento dado *a posteriori* sólo legitima la intervención a partir del momento en que se obtiene, pero continúa la ilicitud inicial de la intervención.

Cuando iniciamos el estudio sobre la legítima defensa de terceros como una de las formas lícitas de intervención en las relaciones internacionales,

(8) PASTOR RIDRUEJO, J. A. *Obra citada*, p. 534.

mencionamos el asunto del *Caroline* e indicábamos que sus consecuencias eran válidas hoy en día por haber sido aceptadas tanto por la doctrina como por la práctica internacional. Así pues, los requisitos de reacción inmediata y proporcionada se dan ya por conocidos, debiendo añadir, respecto al primero, que ha de ser puesto en relación con el consentimiento que, salvo en el caso de existencia previa de tratado o acuerdo defensivo, debe de producirse expresamente y a la brevedad requerida.

Con lo dicho hasta aquí, sólo nos resta añadir que, de la lectura del artículo 51 de la Carta, resultan dos características más respecto a la legítima defensa que allí se regula, si bien más que características son limitaciones:

- a) La legítima defensa sólo cabe frente a un ataque armado.
- b) Sólo ha de durar el tiempo que medie hasta que el Consejo de Seguridad tome las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales.

De no respetarse estas dos condiciones, estaríamos en presencia de una acción ilegítima desde el punto de vista del Derecho Internacional.

En relación con el primero de los aspectos señalados, es decir, que sólo cabe la legítima defensa frente a un ataque armado, desató la polémica de si es posible la legítima defensa frente a una amenaza de ataque armado, o sea, antes de que el ataque armado se produzca. La mayoría de los autores se pronuncia por la imposibilidad de invocar la legítima defensa frente a una simple amenaza. Como dice la Comisión de Derecho Internacional (9), la facultad de invocar la legítima defensa como justificación, fuera del caso en que el Estado de que se trate fuese objeto de una agresión armada, ha de rechazarse absolutamente, ya sea sobre la base de una interpretación directa y exclusiva del artículo 51 de la Carta o sobre la de una consideración de las relaciones entre esa disposición y la norma correspondiente del Derecho Internacional Consuetudinario, o, por último, sobre la base de un estudio exclusivo de ese Derecho. En cambio, según otra corriente doctrinal, los redactores de la Carta de las Naciones Unidas no tuvieron intención de atribuir, a la norma del artículo 51, el mismo objeto y alcance que el Derecho Internacional Consuetudinario atribuye a la norma concerniente a la legítima defensa como circunstancia que excluye, la ilicitud... A juicio de estos autores, en el artículo 51 sólo se ha querido enunciar la norma relativa a una hipótesis determinada. La Comisión se limita a exponer ambos criterios, pero sin tomar posición en favor de uno u otro.

(9) *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1980, obra citada.*

Entre nosotros, los profesores Pastor Ridruejo y Remiro Brotons afirman que no es correcta la tesis de los que opinan que la redacción del artículo 51, al decir que «ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inminente de legítima defensa...», está reconociendo la existencia de un derecho de legítima defensa anterior a la Carta que no ha sido afectado por la misma y, en consecuencia, pervive la legítima defensa preventiva. El Derecho Internacional clásico no prohibía la guerra ni, por tanto, el ataque armado y, en ningún caso, el uso de la fuerza en defensa propia; en aquel entonces era legítima la agresión y, por ende, la defensa. La legitimidad del uso de la fuerza en defensa propia cobra sentido, precisamente, cuando se prohíbe el uso de la fuerza. Por consiguiente, no cabe invocar la legitimidad de la defensa preventiva en base a normas consuetudinarias anteriores a la Carta ni, por supuesto, en base a la propia Carta (10).

Por último y en relación con la toma de medidas necesarias para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, debemos poner de relieve que el abuso del veto por parte de los miembros permanentes de dicho Consejo (Estados Unidos, Unión Soviética, Reino Unido, Francia y China), hacen que, en la práctica, resulte ineficaz este procedimiento. En el caso del ataque a Libia por Estados Unidos en 1986, no se pudo obtener la condena, por violación del artículo 51 de la Carta, por haber vetado la resolución Gran Bretaña, Francia y los propios Estados Unidos.

Dentro de lo que podríamos llamar intervenciones que encuentran fundamento en un interés legítimo de los Estados o de la propia comunidad internacional en general, se encuentran las intervenciones en defensa de los nacionales y las que se justifican en razones humanitarias. La distinción entre una y otra forma de intervención es, desde luego, sutil, hasta el punto de que alguna corriente doctrinal niega la existencia de una clara distinción desde el punto de vista de su naturaleza jurídica. Ciertamente que una y otra forma de intervención tienen en común al individuo como sujeto de derechos (11), pero, dicho sea sin ánimo de entrar en la disputa, creemos que el vínculo de la nacionalidad proporciona una mayor cobertura y así la intervención es teóricamente posible, en defensa de las personas que se encuentran en peligro, juntamente con sus propiedades.

(10) PASTOR RIDRUEJO, J. A. *Obra citada*, p. 600.

(11) RODRÍGUEZ CARRIÓN. *Uso de la fuerza por los Estados*. Málaga, 1974.

En todo caso, otorga a la intervención un matiz como es el vínculo entre el individuo y el Estado, que hace la intervención más aceptable. Debemos añadir, sin embargo, que hoy en día no parece posible admitir una intervención exclusivamente en base a consideraciones de tipo económico, como sería la defensa de las propiedades de los nacionales en el extranjero, por muy importantes que éstas sean. Lo cierto es que en la práctica, siempre que se invocó la defensa de la propiedad se hizo junto con la necesidad de protección del individuo. A este respecto, Bermejo García dice que la práctica internacional más reciente, así como la doctrina, están restringiendo el contenido de tales intervenciones únicamente a la protección de las personas. Es obvio que estos grupos de personas, allí donde se encuentren crean evidentemente unos intereses económicos y políticos no desdeñables, en algunos casos para el Estado que interviene. Y concluye que aceptado por el Derecho Internacional el principio de nacionalizar los bienes de los extranjeros, parece difícil poder invocar la protección de estos bienes para justificar la intervención (12).

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

La defensa de los nacionales en el extranjero estuvo siempre admitida en el Derecho Internacional y configurada no sólo como un derecho sino como un deber del Estado al que se pertenece. La posibilidad de intervenir en el territorio de otro Estado, utilizando incluso la fuerza, no ofrecía duda en el Derecho Internacional clásico siempre que se hubieran agotado todos los recursos pacíficos para solucionar el problema y el Estado al que se dirige no garantizara o no estuviera en condiciones de garantizar la seguridad de las personas o sus bienes.

Con ello queremos significar que esta intervención es posible no sólo cuando los actos de hostilidad proceden de las propias autoridades del Estado donde se reside, sino también cuando proceden de personas o grupos no controlados por el Gobierno central.

33 BERMEJO GARCÍA, Romualdo. *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza. Ambigüedades y límites*. Editorial Cívitas, 1993.

Ahora bien, la aceptación de este tipo de intervención, en el Derecho Internacional anterior a la Carta de las Naciones Unidas, no presentaba mayores problemas, toda vez que el uso de la fuerza en las relaciones internacionales no estaba prohibido con carácter de generalidad, y menos en situaciones de estado de necesidad. Sin embargo, a consecuencia de que la Carta prohíbe el uso de la fuerza en el artículo 2, respetando las excepciones contenidas en los artículos 42, 51 y 107, surgió entre los tratadistas la polémica de si después de la Carta de las Naciones Unidas existe la posibilidad de intervenciones lícitas en defensa de los propios nacionales. Podríamos decir que la postura negativa se fundamenta en considerar el carácter absoluto del artículo 2.4 de la Carta como excluyente de toda posibilidad de uso de la fuerza en las relaciones internacionales, salvo aquellos casos expresamente reconocidos como lícitos en la propia Carta, y dado que este tipo de intervenciones no aparece como expresamente reconocido; luego hay que concluir que no es lícito. Para los que afirman la licitud de esta clase de intervenciones, opinan que las disposiciones de la Carta no excluyen la aceptación de principios internacionales vigentes con anterioridad a la Carta de las Naciones Unidas, así como que el punto tres del artículo 1 de la Carta y el apartado c) del artículo 55 reconocen la necesidad del respeto a los derechos humanos y siendo éste uno de los propósitos de las NU, se haya por tanto incluida en la salvedad a que se refiere el punto cuatro del artículo 2 y, en consecuencia, es lícita la intervención.

Sea como fuere, lo cierto es que las intervenciones por motivos humanitarios, o para la protección de los nacionales, se han producido en no pocas ocasiones después de la Carta de las Naciones Unidas, sin que ni la comunidad internacional ni la jurisprudencia de este orden se hubiera pronunciado en contra de ellas. A este respecto, debemos recordar que el Tribunal Internacional de Justicia, si bien tuvo ocasión de pronunciarse sobre ello, no lo hizo respecto al fondo, excepto en una vieja y conocida sentencia de 9 de abril de 1949 en el asunto del estrecho de Corfú:

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

Resta por último hacer algunas consideraciones sobre las intervenciones realizadas en interés de la comunidad internacional en general, a cuyo grupo pertenecen las intervenciones humanitarias o por causas de huma-

nidad. En ellas el motivo de la intervención es la necesidad de proteger al individuo, cualquiera que sea su nacionalidad, contra los excesos del Estado en cuyo territorio se encuentra o de terceros extraños a él, en la medida en que tales excesos atentan contra la vida o integridad física de los seres humanos; es decir, que en las intervenciones por razones humanitarias, un Estado actúa, sin respetar la soberanía de otro Estado, para proteger a unos individuos no ligados al Estado interviniente por razón de nacionalidad, siempre que exista un riesgo cierto e inminente para la vida o integridad física de aquellos.

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

Lo normal es que las acciones humanitarias vayan dirigidas a la protección o rescate de un grupo de personas perfectamente diferenciadas por una u otra razón, pero en ocasiones se han invocado estas razones con referencia no a grupos amenazados, sino a todo un pueblo, como es el caso de la intervención de la India en Pakistán en 1971, con el apoyo militar del jeque Mujibur Rahman, que proclamó la independencia de Bangladesh en 1972, o la de Vietnam en Camboya, que provocó la caída de Khieu Samp-han y de su primer ministro Pol Pot con la instauración de un nuevo régimen revolucionario de Kampuchea.

Admitir que en estos casos las intervenciones estaban motivadas por razones humanitarias resulta, cuando menos, muy difícil de aceptar y así lo entendieron los países intervinientes, los cuales, además de las razones humanitarias, invocaron otras como la legítima defensa, etc. (13).

Por otra parte, mal se compagina una acción con fines humanitarios con la caída de un régimen político o la declaración de independencia de un nuevo Estado. Las intervenciones por motivos humanitarios se pueden comprender cuando se trata de acciones puntuales y concretas, limitadas en el tiempo y de carácter inaplazable, pero cuando se trata de una gue-

(13) DÍAZ BARRADO, Castor M. *La pretensión de justificar el uso de la fuerza con base en consideraciones humanitarias. Análisis de la práctica internacional contemporánea*. REDI, volumen XL, 1988.

rra abierta, de una campaña militar ya sea en solitario o en coordinación con elementos insurgentes, parece difícil que no esté en abierta contradicción con el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, y, por tanto, con el principio de no intervención.

En cuanto a la aceptación por la doctrina de este tipo de intervenciones por causa de humanidad como intervenciones lícitas, existen también defensores y detractores y al respecto nos remitimos a lo dicho al hablar de las intervenciones en defensa de los nacionales, pues la sutil diferencia entre una y otra clase de intervención hace que los argumentos utilizados a favor o en contra sean los mismos que los allí expuestos, en uno y otro caso.

Por reflejar muy acertadamente el estado actual de la cuestión, terminamos con palabras del profesor Bermejo García:

«Como representante por excelencia de la comunidad internacional, parece evidente que la Organización de las Naciones Unidas sería el mecanismo ideal para llevar a cabo tales intervenciones, ya que se podría evitar el riesgo de ciertos abusos que una intervención unilateral de cualquier Estado podría conllevar. Desde esta perspectiva, el Consejo de Seguridad podría considerar una violación grave de los derechos humanos como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, como ocurrió en Rodesia en 1965, y decidir una intervención. No obstante, la práctica onusiana (de la ONU) nos demuestra en general su falta de éxito en establecer el sistema de seguridad colectiva previsto por ella misma, por lo que parece *prima facie* utópico esperar que se articule un mecanismo onusiano en torno a la intervención humanitaria, capaz de actuar allí donde sea necesario. En estas circunstancias, es normal que los Estados colmen esta laguna actuando en estos casos de extrema necesidad, por lo que tales intervenciones no pueden considerarse como ilícitas» (14).

Sea como fuere, lícitas o ilícitas, la realidad nos impone este tipo de intervenciones, aún cuando su justificación, desde el punto de vista jurídico, resulta difícil o forzada. Quizá, hoy por hoy, sea una cuestión de medida y proporción.

(14) BERMEJO GARCÍA, Romualdo. *Obra citada*, p. 401.