

## CONCLUSIONES

Por JULIO ALBERT FERRERO

De las consideraciones expuestas se deducen las conclusiones siguientes:

1. El artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas establece el principio general de no-intervención sin embargo el apartado 7 de dicho artículo deja un resquicio para intervenir cuando dice que «dicho principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas previstas en el capítulo VII» entre las que no cabe excluir, en caso extremo, la intervención armada para mantener la paz y seguridad internacional. Por ello parece que, sin llegar a suprimir el artículo 2, basta que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) declare que un determinado conflicto interno perturba la paz para que resuelva llevar a cabo una operación de mantenimiento de la paz, lo que significa llevar a cabo una intervención legalizada.

El artículo 27.3 confiere el derecho de veto a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Parece que sin este derecho ni el Congreso de Estados Unidos ni el Parlamento británico hubieran aprobado en 1945 la Carta de las Naciones Unidas (lo dice Churchill en sus memorias).

Sin embargo, existe el procedimiento llamado «Unidos por la paz», resolución 377 de 3 de noviembre de 1950, aplicado en Corea y en Suez, que confiere a la Asamblea General atribuciones reservadas al Consejo de Seguridad cuando no haya unanimidad entre los miembros permanentes. Sólo hace falta que siete miembros cualesquiera del Consejo de Seguridad acuerden la convocatoria de la Asamblea para que ésta decida.

2. El principio de no intervención es un principio básico en las relaciones internacionales, pero no puede considerarse como un principio de carácter absoluto, sino que, por el contrario y en determinados casos, este principio cede. No podía ser de otra forma. Nadie, ni la comunidad internacional, puede permanecer impasible ante graves excesos del poder que conculcan derechos fundamentales del individuo o de los pueblos.
3. La intervención debe ser contemplada como una excepción puntual al principio de no intervención, que se justifica sólo en determinadas circunstancias: violación grave de los derechos de los individuos, urgencia en poner término a la misma y fracaso de los medios pacíficos. Sólo es concebible la intervención en la medida en que no constituya una política de fuerza.
4. No existe un derecho objetivo a la intervención. El principio de la no intervención es uno de los pilares fundamentales de la convivencia internacional. Históricamente, las intervenciones se han producido cuando ha existido un ordenamiento previo que se ha visto alterado por el país en el que hay que intervenir y en toda intervención se aprecie la existencia de fuerzas políticas favorables a la misma. La aplicación del principio de no intervención evitó que la guerra civil española de 1936-1939 se convirtiese en una guerra europea.
5. La Carta de las Naciones Unidas supuso un avance en la limitación de las intervenciones al establecer la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, dejándolas reducidas a las de razones humanitarias y, en su caso, a las consentidas (legítima defensa colectiva).
6. Para hacer frente a los riesgos producidos por los nacionalismos exacerbados, parece conveniente establecer en los organismos internacionales el derecho de intervención, así como los medios necesarios. Sin embargo existe gran dificultad en encontrar su fundamento, en encontrar quién lo debería ejercer, quizás podría ser la ONU, o tal vez un Tribunal de Justicia Internacional *ad hoc*.
7. Sino se pone en cuestión el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, no se podrá intervenir legalmente en los casos en los que se cometan «crímenes contra la humanidad» en el interior de ellos. Será preciso crear una comisión de expertos que definan las condiciones que permitan interpretar las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, a fin de dar a la ONU la posibilidad de intervenir.

A fin de evitar intervenciones pseudohumanitarias, debería incluirse, dentro del capítulo VII de la Carta, la violación de los derechos humanos fundamentales y potenciar al máximo los procedimientos establecidos en los artículos 45 y 47 de la Carta.

8. La creación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 29 de la Carta, de un comité especial dependiente del Consejo para el análisis de las circunstancias concurrentes y recomendación al Consejo de Seguridad sobre la necesidad de la intervención, así como para coordinar la actuación con el Comité de Estado Mayor, podría ser el mecanismo adecuado para conseguir que la ONU actuara con rapidez y controlara las intervenciones.
9. De todas formas, el texto de la Carta de las Naciones Unidas puede tener una nueva interpretación para que el Derecho Internacional Público deba responder a las exigencias de la conciencia internacional. En cualquier caso, hoy en día, sólo en el seno de la ONU es posible evitar los abusos que pueden producirse con la intervención unilateral de los Estados que alegan razones humanitarias inexistentes.
10. Debería elaborarse un texto en una convención internacional que proteja a todas las comunidades internas de cada Estado, estableciendo una declaración de los «derechos de los pueblos.»
11. La interpretación más amplia del concepto de «mantenimiento de la paz y seguridad internacional» puede originar la superación del principio de no intervención.
12. Existe dificultad para definir jurídicamente los límites apropiados a partir de los cuales la intervención puede considerarse lícita.
13. Dentro de un conflicto de carácter internacional, se pueden considerar como injerencias o intervenciones lícitas las siguientes:
  - Como consecuencia del cumplimiento de un tratado internacional previo de mutua defensa.
  - Como consecuencia del cumplimiento de un tratado-alianza, posterior a la rotura de hostilidades.
  - Como consecuencia del cumplimiento de una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, para salvaguardar la paz y seguridad colectiva.
14. Dentro de un conflicto de carácter no internacional, se pueden considerar como injerencias o intervenciones lícitas las siguientes:

- Como aceptación de la solicitud de una de las partes en conflicto. (*El consentimiento, causa de exclusión de la ilicitud del uso de la fuerza en Derecho Internacional*. M. Cástor Díaz Barrado).
  - Al amparo de una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, para salvaguardar la seguridad colectiva (escalada del conflicto); para proteger los derechos humanos (injerencia humanitaria); para evitar la comisión de crímenes de guerra...
15. En todo caso se pueden considerar injerencias o intervenciones ilícitas las derivadas de los siguientes supuestos:
- Agresión directa a un Estado constituido.
  - El apoyo al agresor del primer supuesto.
  - El apoyo a colectivos internos con objeto de fomentar el inicio de un conflicto.
  - Las acciones llevadas a cabo bajo el amparo de la seguridad preventiva.
16. Las intervenciones de un país o de varios países en los asuntos internos de otro tiende, casi siempre, a restaurar la convivencia establecida por un ordenamiento internacional en el que cohabitan tanto los que intervienen como el país intervenido, cuando en este último surgen situaciones que ponen en peligro la mencionada convivencia.
17. La necesidad de proteger al individuo de los excesos del Estado, nos lleva a las intervenciones humanitarias, que se fundan en el derecho de las víctimas a ser socorridas, imperativo moral de la humanidad. En nombre del humanitarismo se justifica, incluso contra la voluntad del Estado soberano, y ante situaciones graves de violación de los derechos humanos.
18. En Centroamérica, el mal endémico de inestabilidad política y social nunca pudo resolverse por medio de la intervención, no pudiéndose alcanzar una paz global, estable y duradera, ni en un país ni en la región. La creación del Grupo de Contadora en 1983 inició el proceso de paz global. Esta iniciativa, apoyada por la ONU y la Organización de Estados Americanos, se materializó con el Acuerdo de Esquipulas II por el cual los países centroamericanos se comprometían a iniciar un proceso de democratización, a promover un diálogo nacional, a decretar una amnistía general, a lograr el cese del fuego y a propiciar elecciones libres. En consecuencia, muchas de las controversias surgidas en Centroamérica que provocaron intervenciones han sido absorbidas por el citado proceso de paz.

19. La ONU necesita ser reforzada para poder asumir sus compromisos actuales y futuros. Sus debilidades impiden llevar con eficacia sus propias iniciativas. Es preciso dotarla de una fuerza militar y de un mando integrado para poder intervenir rápidamente en las zonas de conflicto.
20. El proceso cronológico de las acciones que deben adoptarse actualmente, en el caso de una controversia, es el siguiente:
- Determinación de la existencia de la amenaza por parte del miembro que se considere amenazado, o bien por parte del Consejo de Seguridad, del secretario general o de la propia Asamblea General.
  - Establecimiento de posibles recomendaciones, dentro de una fase de conciliación.
  - Aplicación de las medidas provisionales previstas que el artículo 40 de la Carta de las Naciones Unidas para instar o requerir su cumplimiento, en el caso de que hubiese fracasado la gestión conciliadora.
  - Adopción de acciones vinculantes que no impliquen el empleo de la fuerza, según el artículo 41 de la Carta.
  - Adopción de acciones vinculantes que impliquen el uso de la fuerza, con los problemas de su constitución, de su disponibilidad y la actuación del Comité de Estado Mayor.
  - Aprobación del uso de la fuerza. Esto plantea problemas de dependencia operativa y jurisdiccional de las fuerzas entre el Comité de Estado Mayor y los miembros que han aportado las fuerzas.
21. Para la solución futura de las controversias caben dos líneas de acción:
- Avanzar en la institucionalización de los foros legales, es decir en el Tribunal Internacional de Justicia y en los arbitrajes.
  - Potenciación del Comité Militar del Estado Mayor de la ONU e incremento de la eficacia en las intervenciones militares, que deberán responder a directrices claras, precisas y contundentes.

En el primer caso, una posible solución sería la constitución de una Comisión Internacional de Arbitrajes y, en caso de que hubiere desacuerdo, recurrir a la intervención de dos potencias distintas. Ante la dificultad de conseguir la aceptación voluntaria del arbitraje, sería preciso lograr una resolución de la Asamblea General de la ONU que estableciese que, a falta de arbitraje, el problema sería sometido, a instancia del Consejo de Seguridad, al Tribunal Internacional de Justicia, cuya decisión sería respaldada por el propio Consejo de Seguridad. La no acep-

tación de estas soluciones por parte de los Estados soberanos debiera dar lugar a la intervención imperativa del Consejo de Seguridad.

En el segundo caso, sería necesario constituir una fuerza militar internacional de intervención inmediata, de suficiente entidad, con unidades pertenecientes a las principales potencias, fortaleciendo al propio tiempo la infraestructura del Comité de Estado Mayor de la ONU, previsto en el artículo 47 de la Carta de las Naciones Unidas y designando, para desarrollar la misión, un mando con plenos poderes de actuación.

La cronología de este proceso sería la siguiente:

- Resolución del Consejo de Seguridad sobre la necesidad de intervenir.
- Elaboración del plan de actuación por parte del Comité del Estado Mayor.
- Designación de la fuerza y de su mando.
- Planeamiento logístico de la operación.

Estas dos líneas de acción no son excluyentes y, en cualquier caso, para adoptarlas sería preciso convocar una conferencia internacional que habilitase las fórmulas legales para la aplicación efectiva de todo lo expuesto.

No obstante, la ONU puede recurrir a una organización regional (OTAN, UEO) que tenga fuerzas asignadas, e incluso conferir a una determinada potencia, que se preste a ello, facultades para restablecer la paz empleando la fuerza, tal y como se hizo con Norteamérica en Corea y en la guerra del Golfo.

22. La aplicación de la resolución 377/50 permite calificar de lícita la intervención en Corea del Norte de Estados Unidos y otras naciones que pusieron sus fuerzas a disposición de la ONU. No fue en cambio lícita la intervención de la China Comunista.

Se consiguió restablecer la situación anterior al conflicto, pero no se logró la reunificación y por lo tanto no se eliminó la causa del propio conflicto.

23. En Indochina, la lucha de la población indígena contra Francia para acabar con un régimen colonial, según los criterios de la ONU, fue lícita. En cambio no lo fue la intervención norteamericana en Vietnam, por mucho que Estados Unidos trataran de justificarla con la obligación moral de acudir en ayuda de un Gobierno legal enfrentado a un movi-

miento subversivo, atizado desde el exterior. Norteamérica no acató los Acuerdos de Ginebra de 1954 y el Vietnam del Norte ni éstos ni los de París de 1973.

La complejidad de este prolongado conflicto, y la intervención directa e indirecta en él de dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, impidió a la ONU tomar medidas para imponer la paz.

24. La crisis del canal de Suez demostró que la ONU podía restablecer la paz perturbada por una agresión, cuando las dos superpotencias apoyaban las medidas adoptadas.

La intervención militar de Francia y del Reino Unido en Suez, aparte de ilícita, fue condenada en virtud de la referida resolución 37/50 de la ONU.

25. La proliferación de los conflictos en los países africanos es consecuencia del proceso de descolonización prematuro impuesto por la política anticolonialista de las Naciones Unidas, capitaneadas por Estados Unidos. La realidad demuestra que los nuevos Estados independientes carecen en general de elites preparadas para la acción de gobierno y de la preparación cultural de sus pueblos. La artificialidad de sus fronteras, trazadas con independencia de las etnias, ha sido caldo de cultivo para las luchas tribales, que han contribuido, junto con los efectos de las terribles sequías, al empobrecimiento y a la depauperación de sus poblaciones, situación que no existía cuando estaban administrados por las potencias colonialistas.
26. Un común denominador de las intervenciones en el continente africano es la injerencia de los países vecinos, con la implantación de «santuarios» desde los que se han producido intervenciones en fuerza y que han permitido el despliegue en sus territorios de fuerzas extranjeras.
27. Durante el conflicto del Golfo, el Consejo de Seguridad, donde reinó la más completa unanimidad de los miembros permanentes, aplicó ponderada y sucesivamente todas las medidas previstas para restablecer la paz. Agotadas éstas, la intervención de Estados Unidos y de sus aliados fue lícita, no extralimitándose en lo más mínimo del mandato contenido en las resoluciones de la ONU.
28. El conflicto de Yugoslavia demuestra que en política lo artificial no dura. La solución llevada a cabo por el mariscal Tito fue demasiado artificial. Todas las repúblicas yugoslavas se negaron a construir una

convivencia política, creando un vacío político, origen del conflicto actual.

La Unión Europea (UE) no supo elaborar lo que debía haber sido su política ante una nueva realidad yugoslava. Puso en práctica una política inspirada por Alemania. El resto de la UE no tenía política propia respecto a Yugoslavia, ni tampoco trató de elaborar una común. El reconocimiento de Croacia y de Eslovenia por parte de Alemania y más tarde por el resto de los países de la UE fue un error, al no considerar lo que iba a ocurrir una vez disuelta Yugoslavia. Ante el fracaso de la intervención de la UE, Estados Unidos y Rusia se han puesto de acuerdo para construir conjuntamente un edificio político que reemplace al de Tito.

Mientras no exista una política común coexistirán en la UE doce políticas, parecidas pero distintas.

29. Sólo la fuerza militar puede garantizar la aplicación correcta del Derecho Internacional Público.
30. Es preciso sentar como premisa que una intervención es «legal» cuando ha sido autorizada por la ONU, de cuya Carta se ha hecho acatamiento explícito en los textos de los principales tratados de ámbito regional: Tratado de Río, del Atlántico Norte o de la UEO, en los que se invoca el derecho inminente de legítima defensa individual o colectiva.