

# El Principio de Isonomía y la No-Intervención

RAFAEL DE LA COLINA  
Embajador representante de México ante  
la OEA.

EL PRINCIPIO de isonomía, por el que se rige la comunidad internacional contemporánea, no admite diferencias en la capacidad jurídica de los Estados ni tampoco el que Estado alguno, por rico y poderoso que sea, ejerza autoridad o jurisdicción sobre otro, bien que éste pueda, por voluntad propia, libre y autónoma, obligarse de modo de restringir su plena independencia a fin de alcanzar más eficazmente fines comunes.

El Artículo 2 (1) de la Carta de las Naciones Unidas consagra este principio:

“La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros”.

Algunos tratadistas, por cierto, han criticado la frase “igualdad soberana”, por mezclar dos conceptos diferentes.

El Artículo 9 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, con mayor propiedad expresa este principio del siguiente modo:

“Los Estados son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos e igual capacidad para ejercerlos y tienen iguales deberes. Los derechos de cada uno no dependen del poder de que disponga para asegurar su ejercicio, sino del simple hecho de su existencia como persona de derecho internacional”.

Y el Artículo 10 de la misma Carta añade:

“Todo Estado americano tiene el deber de respetar los derechos de que disfrutan los demás Estados de acuerdo con el Derecho Internacional”.

El postulado de la igualdad jurídica de los Estados, aunque nacida del concepto de soberanía, definido por Jean Bodin (*Les six Livres de la République* 1576), como la "potencia absoluta y perpetua" de una República, ha conducido a la postre, pese a la definición mencionada, al rechazo de la tesis hegeliana del predominio absoluto del Estado, es decir, de entes capaces, en virtud de su prepotencia, de imponer su voluntad a los demás Estados. La doctrina de la soberanía planteó e inició, además, la resolución del problema de la incompatibilidad del estado totalitario, cuya voluntad irrestricta pretende erigirse como la ley suprema del orbe, con el Derecho de Gentes, concebido como el orden jurídico que regula y por lo mismo limita, el ejercicio del poder de todos sus Miembros en sus relaciones recíprocas. Cabe advertir que Bodin no tuvo en mente la institución de un principio irresponsable y arbitrario, sino la consolidación del poderío de un monarca que obedeciendo a la ley divina y a la emanación terrena de ésta, el derecho natural, respetaría asimismo las costumbres seculares del Reino.<sup>1</sup>

El principio de isonomía, tal como se ha proclamado en los instrumentos básicos internacionales de mediados del siglo XX, bien que compartido por los jusnaturalistas, con el insigne fraile dominicano Francisco D. Vitoria a la cabeza, distaba mucho, en esa fase del lento y doloroso desenvolvimiento del orden jurídico internacional, de ser algo más que un balbuceo. En éste entreoímos, empero, la noción de una comunidad internacional igualitaria sometida al Derecho Internacional en sus relaciones recíprocas, tal como ha sido desarrollada sabiamente en el Cap. II, "Principios", de la Carta de la O.E.A.

En tanto que el estilo sobrio y castizo y la ordenada estructura del pacto constitucional de la OEA son dignos de los elogios que se les han tributado, la Carta de las Naciones Unidas adolece de ambigüedades, deficiencias y contradicciones que han sido puestas de relieve por los notables comentaristas que la han analizado.

En lo que atañe al tema central de este modesto ensayo, baste decir que contrariamente a la llamada "igualdad soberana" que menciona el Art. 2 (1) de la Carta de las Naciones Unidas, hay múltiples disposiciones que la contradicen.

He aquí una breve lista de los principales artículos que otorgan más elevada jerarquía —*primus inter pares*— a los Miembros permanentes del Consejo de Seguridad, a saber, las dos superpotencias y las tres grandes

<sup>1</sup> V. Dr. César Sepúlveda. *El Derecho Internacional*, 10a. Ed. Cap. 6. Ed. Porrúa, México, 1979.

potencias aliadas a aquéllas durante la II Guerra Mundial. En los preceptos señalados se convalida el papel preponderante del Consejo de Seguridad o sea, en realidad, el de las potencias que lo señorean:

- Artículo 4 (2): Admisión de nuevos Miembros;
- Artículo 5: Suspensión de un Miembro;
- Artículo 5: Restitución del Miembro suspendido en el ejercicio de sus derechos y privilegios;
- Artículo 6: Expulsión de un Miembro;
- Artículo 12: Prohibición de la Asamblea General de hacer recomendaciones sobre una controversia o situación que se halle bajo la consideración del Consejo de Seguridad, a menos que éste lo solicite;
- Artículo 23: Designación en la Carta de los cinco Miembros permanentes del Consejo de Seguridad;
- Artículo 27 (3): Derecho de veto ejercido por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (*regla de la unanimidad, piedra angular del sistema de la Carta*);
- Artículo 47 (2): Composición del Comité del Estado Mayor;
- Artículo 53 (1): Autorización del Consejo de Seguridad requerida para la aplicación de medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales;
- Artículo 83 (1): Competencia exclusiva del Consejo de Seguridad en materia de zonas estratégicas en los territorios fideicometidos;
- Artículo 84: Competencia exclusiva del Consejo de Seguridad por lo que atañe al uso de las fuerzas voluntarias, de las facilidades y de la ayuda de los territorios fideicometidos a fin de cumplir con las obligaciones contraídas para mantener la paz y la seguridad internacionales;
- Artículo 86 (1-b): Inclusión en el Consejo de Administración Fiduciaria de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que no estén administrando territorios fideicometidos;
- Artículo 97: Nombramiento del Secretario General;
- Artículo 106 y 107: Acuerdos transitorios sobre seguridad internacional;
- Artículo 108: Ratificación de reformas a la Carta;
- Artículo 109 (2): Ratificación de modificaciones recomendadas por las Conferencias Generales.

De hecho se otorgan otros privilegios a las grandes potencias por ejemplo:

Como el Consejo de Seguridad, aprisionado por la regla de la unanimidad es el Órgano al que toca en primer término recomendar la expulsión de un Miembro que haya violado repetidamente los principios de la Carta, no es concebible que un estado poseedor del veto, sobre el cual pese la acusación de haber cometido tales violaciones, vote afirmativamente o se abstenga al decidirse si se recomienda o no su propia expulsión.

Asimismo, la pena de suspensión del voto en la Asamblea General, establecida en el artículo 19 para los Miembros morosos, no se aplica en el Consejo de Seguridad.

Como se ve, la Carta, para preservar el incierto equilibrio internacional, confirma la hegemonía política y militar de las grandes potencias y deja a las calificadas de "medianas y pequeñas" la dudosa satisfacción de saber que en la Asamblea sus votos valen tanto como los de las grandes potencias.

La justicia distributiva de la vieja dicotomía aristoteliana, que reparte los premios y las penas en razón del mérito y calidad de las personas, toma cuerpo en las anteriores estipulaciones; pero, en verdad, de acuerdo con la tesis de Calicles, se otorga el veto a las grandes potencias con base en los armamentos aniquiladores de que son dueños, reconociéndoles así el carácter de verdaderos soberanos. En cuanto a los demás estados atribúyeseles el deber incondicional de "cumplir de buena fe las obligaciones contraídas de conformidad con la Carta".

Aprovechándose casi intuitivamente del anhelo de las grandes potencias occidentales de hacer frustráneo el veto soviético, algunos de los medianos y pequeños estados, México entre ellos, han procurado empeñosamente robustecer la Asamblea General, órgano representativo por excelencia de la comunidad internacional. De este modo, la Asamblea, más interesada en el fondo en hacer efectiva la igualdad de derechos de sus Miembros que en preservar el orden jerárquico de los estados conforme a su poderío, sigue promoviendo con creciente eficacia su idea de justicia, vinculada en la "libre determinación de los pueblos". Esta idea difiere mucho, por cierto, de la que defienden, cada quien a su manera, los imperialismos de izquierda o de derecha, los cuales se ven obligados a invocar, cada vez con mayor frecuencia, la cláusula del dominio reservado contenida en el artículo 2 (7). Ello explica también la paradoja de que la Resolución 377 (V), "Unión pro Paz", elaborada por las grandes potencias occidentales con el fin de desbaratar la oposición soviética, se haya vuelto contra sus propios autores, al ser utilizada para eludir el veto franco-inglés en el Consejo de Seguridad, mediante la

convocatoria del Primer Período Extraordinario de Sesiones de Emergencia, detrás de cuyos acalorados debates se ocultaron las maniobras de las superpotencias. Fueron éstas las que efectivamente dieron al traste con los planes militares de recuperación del Canal de Suez.

Es hondamente significativo también que, al fracasar el sistema de seguridad colectiva ideado sobre la hipótesis necesaria de la "regla de la unanimidad" del artículo 27 (3), haya surgido de nuevo con toda su fuerza el antiquísimo y vilipendiado principio del "equilibrio de poderes", transformado ahora, gracias a la ciencia, en la "paz por el terror", y que sean las naciones débiles las que hayan resultado beneficiadas políticamente, al menos por ahora. Si no fuera por este precario equilibrio, los países débiles, en especial los minúsculos que sobrenadan en el pié-lago internacional, no gozarían del grado de influencia y de relativa independencia de que disfrutaban hoy. En efecto, subsiste el peligro de que un cabal entendimiento de las superpotencias se logre un día a costa de los derechos y acaso de la independencia misma de los estados menores.

Los resultados opuestos de dos aventuras paralelas, ejecutadas casi en las mismas fechas, son ilustrativos: en tanto que Francia e Inglaterra, a pesar de la eficaz ayuda de la diminuta Israel, fracasaban en su intento de subyugar a Egipto y de recuperar el Canal de Suez, la Unión Soviética, una de las dos superpotencias, con sus propios elementos y casi sin esfuerzo visible, aplastaba sin misericordia al pueblo húngaro que anhelaba independizarse. ¿Hay quien crea que Egipto se libró de la derrota más completa por su poderío militar o escudándose tan sólo en la bondad de su causa? Y, ¿puede afirmarse que la justicia inmanente estaba del lado soviético cuando sometió despiadadamente a Hungría? Inglaterra y Francia, a pesar de haber venido a menos, contaban aún con recursos sobrados para realizar el designio que se habían trazado; pero les faltó el asentimiento de Estados Unidos, la otra superpotencia. Además, y esto es de importancia suma al examinar el problema del equilibrio de poderes en la segunda mitad del siglo XX, la oposición política interior en las democracias francesa y británica, sobre todo de la segunda, se había levantado en contra del proyecto, por considerarlo inmoral y temerario. El gobierno de Eden carecía, en consecuencia, del apoyo nacional indispensable para proseguir una empresa que Estados Unidos, su aliado prepotente, desaprobaba por entero. De igual manera, la opinión pública de los Estados Unidos contribuyó poderosamente a la liquidación de la sangrienta guerra de Vietnam. En cambio, la Unión Soviética, como estado monolítico, pudo obrar sin frenos ni vacilaciones tan pron-

to como su gobierno se convenció de que el movimiento húngaro iba más allá de la "desestalinización". No parece aventurado predecir que la intervención militar soviética en Afganistán tendrá un desenlace semejante al de Hungría.

¿Quiere decir todo esto que conviene fomentar la discordia entre los poderosos? De ningún modo, a menos que se persiga el aniquilamiento de la civilización y, lo que es mucho más grave, la extinción de la especie humana, crimen de dimensiones satánicas que en los varios supuestos de los estados mayores de las superpotencias figura simplemente como uno de los "riesgos calculados" de la guerra nuclear. Lo que parece aconsejable es aprovechar diligentemente el tiempo disponible —años, decenios, si el destino nos favorece— para robustecer a las naciones débiles tanto en su régimen interior cuanto por medio de agrupaciones regionales, económicas y políticas, que les permitan enfrentarse al tormentoso mundo del mañana con mayores probabilidades de supervivencia.

Conviene recordar que algunos internacionalistas del bloque occidental han preconizado un sistema diferencial de votos ponderados en la Asamblea General, con el objeto deliberado de disminuir o desvanecer la influencia de las naciones desprovistas de fuerza, los "estados irresponsables", como algunos se han atrevido a llamarlos, y transformar a la Asamblea en un remedo del Consejo de Seguridad, pero sin veto, puesto que la fórmula ingeniosa que al efecto se instituyera, inspirada tal vez en la del Fondo Monetario Internacional o del Banco Internacional, garantizaría la adopción de resoluciones favorables a los intereses de los Estados de mayor desarrollo económico. Los proponentes de estos cambios —remotísimos por ahora, ya que la posibilidad de reformar la Carta se aleja más cada día— olvidan que puede volver a ocurrir, como en el caso de Suez, que los intereses de las grandes potencias occidentales no sean coincidentes.

Es preciso advertir, a propósito de todo cuanto queda dicho, que la perfección formal de la Carta de la Organización de los Estados Americanos no corresponde a la cruda realidad hemisférica, en que un solo Miembro, los Estados Unidos, posee y ejerce una influencia desmesurada, que se deriva de su pujanza económica y militar. Desgraciadamente, en el campo de las relaciones políticas y económicas distamos mucho de haber alcanzado la meta ideal de la igualdad efectiva entre los Estados que integran la Comunidad Internacional.

Con la paz de Westphalia (1648) se da fin a la cruenta guerra religiosa que por 30 años asoló el centro de Europa. Los tratados suscritos

en Munster por los estados católicos y en Osnabruck por los protestantes, sin que el Papa tuviera ingerencia en su concertación, proclamaron la igualdad de los Estados sin distinción de credo religioso y consolidaron un equilibrio político que con cambios relativamente pequeños perduraría hasta la Revolución Francesa. Claro está que esa supuesta igualdad tenía serias limitaciones; pero aún así, cabe afirmar que con la nueva estructura política de Europa, y al surgir con ella la institución de misiones diplomáticas permanentes, nace el Derecho Internacional de nuestros días.

La Revolución Francesa (1789-93) proclama la soberanía popular, arrancándola del cetro de los monarcas, en tanto que la independencia de los Estados Unidos, reconocida formalmente por la Gran Bretaña en 1783, pregona el derecho de emancipación, del que había que derivarse el principio de autodeterminación de los pueblos. Las monarquías absolutas, luchando incesantemente con las tropas revolucionarias francesas, transformadas luego en los formidables ejércitos de Napoleón, logran después de Waterloo (1815), restaurar en el Congreso de Viena, el principio de legitimidad. La Santa Alianza, constituida a instancias del Zar Alejandro I por Rusia, Austria y Prusia e imbuida en un espíritu profundamente religioso, se fortalece temporalmente con la adhesión en Aquisgrán (1818) de Gran Bretaña y Francia. La Pentarquía se congrega sucesivamente en Troppau (1820), Laybach (1821) y Verona (1822), donde se decreta la intervención militar en Nápoles y España para restaurar las antiguas dinastías. Mas ello provoca grandes escisiones entre los monarcas aliados, llevando a la Gran Bretaña, bajo la inspiración del Primer Ministro, George Canning, a apartarse de la política francamente intervencionista de la Santa Alianza. Se desencadenan en la América hispana movimientos emancipadores que con variada fortuna conducen a la independencia de nuestras repúblicas y posteriormente, en medio del fragor de las incesantes guerras civiles, a la defensa de las soberanías amenazadas por Europa. Mientras tanto, el Presidente Monroe, en su célebre mensaje al Congreso y a la Nación (1823), afirmaba que los "Continentes Americanos, dada la condición libre e independiente que han alcanzado, no deben considerarse por más tiempo, que puedan someterse a colonizaciones futuras por parte de las potencias europeas".

Examinaremos enseguida, brevemente, la naturaleza, desviaciones y corolarios de la célebre Doctrina, por cuanto su aplicación en la última centuria ha sido el motivo principal del desarrollo del principio de no-intervención, de profundas raíces hispanoamericanas.

En efecto, consideramos a la luz de la evolución del principio de No-Intervención, que sus raíces históricas son claramente americanas. De igual modo puede afirmarse que en el presente siglo, la consolidación de dicho postulado se debe a los esfuerzos inquebrantables de los estadistas y jurisconsultos hispanoamericanos, muchos de ellos ilustres mexicanos.

### *El Mensaje del Presidente Monroe (1823) y sus corolarios*

Como es sabido, el Secretario de Estado de los Estados Unidos, John Quincy Adams, disintiendo de la opinión de Thomas Jefferson y James Madison, famosos predecesores del Presidente Monroe, sugirió a éste el rechazo de la propuesta que Inglaterra había hecho a los Estados Unidos para que los dos gobiernos emitieran un pronunciamiento conjunto contra la Santa Alianza.

El Ministro de Relaciones británico, George Canning, deseaba que se garantizara la seguridad de las ex-colonias hispánicas, aun contra posibles ambiciones de otras potencias del hemisferio occidental. Adams se opuso a ello y convenció a Monroe de la conveniencia de formular unilateralmente los principios antiinvecionistas que constituyen la médula de su mensaje, advirtiéndole que Inglaterra buscaba contener el crecimiento de la pujante república, más que proteger a los países hispanoamericanos.

Preocupado por algunas incursiones rusas en las costas del Pacífico Septentrional, el 5o. Presidente de los Estados Unidos expuso en su mensaje al Congreso de su país, del 1o. de diciembre de 1823, la controvertida tesis anticolonialista y antiinvecionista que a mediados del siglo XIX comenzó a citarse como la Doctrina Monroe, de la cual copio el tercer párrafo.

En gracia a la franqueza y a las relaciones amistosas que existen entre los Estados Unidos y esas potencias, nos vemos obligados a declarar que cualquier intento por parte de éstas para extender su sistema a cualesquiera regiones de nuestro hemisferio, lo consideraríamos peligroso para nuestra paz y seguridad. Hasta la fecha no hemos intervenido ni tampoco intervendremos en las colonias y dependencias que actualmente existen, pertenecientes a las potencias europeas. . .

El blanco de este fragmento del mensaje fue aparentemente, el imperio ruso, que a la sazón pretendía acrecentar su poderío e influencia

en las costas occidentales de Norteamérica. Posteriormente, este principio recibió interpretaciones diferentes:

*No intervención en América por parte de las potencias europeas. América para los americanos.*

De importancia capital para el desarrollo futuro del llamado panamericanismo fue la interpretación extensiva que el Gobierno de los Estados Unidos dio bien pronto a la advertencia a las potencias europeas lanzada por el Presidente Monroe, la cual llegó a condensarse en la célebre frase "América para los americanos". Desgraciadamente, con el correr de los años los vocablos Estados Unidos y América llegaron a ser sinónimo en el uso corriente estadounidense. De este modo se robusteció en el sentimiento popular el sentido hegemónico del monroísmo.

a) *Independencia de Texas*

La doctrina Monroe se expandió y deformó a partir de la independencia de Texas, cuando el Presidente Polk, en su mensaje de 1845, anunció que en lo futuro se aplicaría aun en el caso de que existiera tan sólo el temor de una intervención europea. Y al hacerlo así, se inspiró en las palabras pronunciadas por su predecesor, el Presidente Tyler, en el sentido de que no toleraría intervención alguna que pudiera perjudicar gravemente a los Estados Unidos.

b) *Guerra de Castas en Yucatán*

Con motivo de la Guerra de Castas en la península yucateca, que arrastró al partido criollo a ofrecer simultáneamente la posesión y soberanía de esa porción de nuestro territorio a los gobiernos de los Estados Unidos, Gran Bretaña y España, el Presidente Polk informó al Congreso lo que sigue:

No podemos consentir en una transferencia de este territorio o su soberanía, sea a España, sea a la Gran Bretaña o a cualquiera otra potencia europea.

c) *Incidente de la Bahía Magdalena*

En el último tercio del siglo XIX y en el transcurso del presente, la doctrina se amplió aún más, imponiendo restricciones a la colonización en el continente americano por parte de sociedades extranjeras, europeas o asiáticas. Esta nueva modalidad se aplicó inicialmente con

motivo de la concesión solicitada para perforar un canal interoceánico en la América Central y luego como resultado de las gestiones realizadas por un sindicato japonés para adquirir terrenos en la Bahía Magdalena.

d) *Cuestión de Límites entre Venezuela y la Gran Bretaña*

La violenta controversia surgida entre la Gran Bretaña y la República de Venezuela, al determinarse los límites entre ésta y la Guayana inglesa, movió al Secretario de Estado Olney a dirigirse al Gobierno de aquella potencia, por conducto del Ministro estadounidense en Londres, el 20 de julio de 1895, en los siguientes términos:

Actualmente los Estados Unidos son prácticamente soberanos en este continente y su mandato es ley respecto de aquellos asuntos a los que limita su interposición. ¿Por qué? No por razones de pura amistad o de buena voluntad. No es simplemente debido a sus elevados principios como Estado civilizado ni porque la prudencia, la justicia y la equidad son características invariables en el trato de los Estados Unidos; sino porque además de otros motivos, los hacen dueños de la situación y prácticamente invulnerables frente a cualesquiera potencias.

Y en su mensaje del 18 de diciembre el Presidente Cleveland hizo suya, acentuándola aún más, la tesis de su Secretario de Estado.

e) *Política de Gendarme Internacional (Big Stick Policy)*

Finalmente, vemos aparecer en el escenario internacional la nueva política, llamada popularmente “del Garrote” (Big Stick), que el Presidente Theodore Roosevelt dedujo como corolario de la Doctrina Monroe en su mensaje del 6 de diciembre de 1904. Estas fueron sus palabras:

La crónica transgresión de las leyes o una impotencia que dé por resultado un relajamiento general de los lazos de la sociedad civilizada permiten que en América, como en cualquier otra parte, una nación civilizada recurra a la intervención y, en el Hemisferio Occidental, la adhesión de los Estados Unidos a la Doctrina Monroe puede forzarlos, aun a pesar suyo, a ejercer funciones de policía internacional en flagrantes casos de transgresión o impotencia.

*La Doctrina de Monroe no es susceptible de interpretaciones multilaterales*

*Congreso Anfictiónico de Panamá.* Al conocer la invitación hecha a

los Estados Unidos para participar en el Congreso de Panamá, la Cámara de Diputados de los Estados Unidos declaró el 18 de abril de 1826:

El Gobierno de los Estados Unidos no tiene por qué participar con las repúblicas sudamericanas en una declaración común para impedir la intervención de potencias europeas en su independencia o forma de gobierno. El pueblo de los Estados Unidos debe disfrutar de completa libertad para obrar en cualquier crisis que se presente, de la manera que sus sentimientos de amistad hacia estas repúblicas, su propio honor y su política especial le dicten en cada caso.

*Posición de México respecto a la Doctrina Monroe*

De interés particular para México es la exposición formulada en abril de 1896 por el Presidente de la República, general Porfirio Díaz, en el mensaje al Congreso, con relación a la disputa de límites entre Venezuela y la Guayana inglesa:

Hoy que, finalmente y como debía esperarse, ha pasado la crisis que se creyó amenazaba guerra entre las dos grandes naciones en que se divide la raza anglosajona, hoy que nuestra hermana república de Venezuela sigue en Washington negociaciones pacíficas con su poderosa adversaria, no parece inoportuno acceder al deseo de los que han solicitado que el Gobierno mexicano manifieste su opinión con respecto a la Doctrina Monroe. Sin entrar en discusiones sobre su origen y el momento histórico que dio lugar a su manifestación; sin descender a pormenores sobre las justas limitaciones que su mismo autor le fijara y que con tanto acierto ha recordado el Presidente Cleveland, el Gobierno de México no puede menos que mostrarse partidario de una doctrina que condena, como atentatoria, cualquier invasión de la Europa monárquica, en contra de las repúblicas de América, en contra de sus naciones independientes, hoy todas regidas por esa forma popular de gobierno. Nuestra historia en general, y señaladamente la lucha de nuestro pueblo por sacudir el yugo de un imperio exótico, de origen, formas y elementos europeos, y los torrentes de sangre derramados en esa aguda contienda, dan testimonio ante el mundo de nuestro culto a la independencia y de nuestro aborrecimiento a toda intervención extraña.

Mas no entendemos que sea suficiente para el objeto a que aspiramos, el que sólo a los Estados Unidos, no obstante lo inmen-

so de sus recursos, incumba la obligación de auxiliar a las demás repúblicas de este hemisferio contra los ataques de Europa (si aún se consideran posibles), sino que cada una de ellas, por medio de una declaración semejante a la del Presidente Monroe, debería de proclamar que todo ataque de cualquier potencia extraña, dirigido a menoscabar el territorio o la independencia, o cambiar las instituciones de una de las repúblicas americanas, sería considerado por la nación declarante como ofensa propia, si la que sufre el ataque o amenaza de ese género reclama el auxilio oportunamente. De esta manera, la Doctrina hoy llamada Monroe, vendría a ser doctrina americana en el sentido más amplio y, si bien engendrada en los Estados Unidos, pertenecería al derecho internacional en toda la América. Cuáles sean los medios de llegar a este resultado, por modo práctico y conveniente, es cuestión que no cabe tratar en el presente informe.

#### *Comentario del internacionalista Genaro Estrada*

Don Genaro Estrada, al comentar esta declaración, agrega:

La declaración mexicana era tan explícita como implícita. Aunque en parte parece querer dejar entre renglones el sentido y la explicación, para envolverlos entre los velos de prudentísimas reticencias y no lastimar la susceptibilidad extranjera, a la cual se acerca con las más finas armas de la cortesía, apartándose del terreno llano en donde cada palabra corresponde a su significación directa e insustituible, descubre a cada momento su inconformidad, sin lugar a dudas, y rechaza virtualmente la adhesión de México a la Doctrina Monroe; inhíbese de entrar en el fondo de la ajena disputa, no sin deslizar cauta aunque resueltamente la expresión de su extrañeza ante el caso de que toda cuestión de límites, por su esencia y aun tratándose de puntos controvertibles, fuese materia para la aplicación de la doctrina norteamericana; se afirma en su idea de no admitir el arbitraje en disputas territoriales en donde se involucre el honor nacional; formula un claro distinguo en el sentido de la admisión de los principios de la declaración Monroe, pero siempre que sean bien entendidos; implícitamente atribuye la doctrina norteamericana a un pasado con origen y momento histórico de circunstancias, alude a las limitaciones que su propio autor le fijara y, finalmente, descubre todo su pensamiento, cuando pide de hecho lo que andando el tiempo ha sido unánime tópico de la

opinión continental, pero que México fue el primero en reclamar: que la Declaración de Monroe dejara de ser limitativa para extenderse a una doctrina de todos los pueblos americanos y no de uno solo, es decir, para ser expresada en otras palabras, que en lugar de formularse con la frase de "América para los americanos", se planteara con la otra de "América para todas las naciones americanas", concluyendo, con incontrovertible razón jurídica, que en tal forma pertenecería al derecho internacional en toda la América. Por primera vez México se pronunciaba, de manera pública y expresa, en el caso de la interpretación de la Doctrina de Monroe.

#### *La Doctrina Monroe y la Sociedad de las Naciones.*

Al terminar la guerra europea y crearse la Sociedad de las Naciones, a instancias del Presidente Wilson se insertó en el pacto constitutivo de esta Organización un artículo, el 21, concebido así:

Los convenios internacionales, tales como los tratados de arbitraje o las inteligencias o acuerdos regionales, como la Doctrina de Monroe, que aseguran el mantenimiento de la paz, no se considerarán incompatibles con ninguna de las disposiciones de este pacto.

El Presidente de México, don Venustiano Carranza, en el mensaje presidencial al Congreso de la Unión el 10. de septiembre de 1919 dijo:

Al finalizar la contienda, los gobiernos de los países aliados se agruparon para constituir lo que se llama la Liga de las Naciones, a la que se dijo tendrían acceso, bajo ciertas condiciones, casi todos los Estados, invitándoseles, con exclusión, entre otros, del de México, cuyo gobierno por su parte no ha hecho ni hará gestión alguna para ingresar en esa sociedad internacional, toda vez que las bases que la sustentan no establecen en cuanto a su funcionamiento una perfecta igualdad para todas las naciones y todas las razas, y el Gobierno mexicano ha proclamado como principios capitales de su política internacional, que todos los Estados del globo deben tener los mismos derechos y las mismas obligaciones, así como que ningún individuo, dentro del Estado, puede invocar situación o protección privilegiada a título de su extranjería o cualquier otro.

Como en la Conferencia de la Paz de París se trató sobre la aceptación de la Doctrina Monroe, el Gobierno de México se vio en el caso de declarar públicamente y de notificar oficialmente a los gobiernos amigos, que México no había reconocido ni reconocía esa

doctrina, puesto que ella establece, sin la voluntad de todos los pueblos de América, un criterio y una situación que no se les ha consultado, y por lo mismo esa doctrina ataca la soberanía e independencia de México y constituirá sobre todas las naciones de América una tutela forzosa.

Más tarde, el Presidente Lázaro Cárdenas, en una entrevista del 12 de enero de 1940 declaró:

La Doctrina Monroe nunca fue reconocida, ni pudo serlo por México ni por las demás naciones de la América hispana, mientras fue sólo la expresión de una política unilateral que los Estados Unidos impusieron, con el doble propósito de excluir de este Continente a los países de Europa y de defender sus propios intereses en América. Tal Doctrina, mal interpretada y aplicada más allá de su original extensión, llegó a convertirse algunas veces en pretexto de intervención.

Por lo que toca a México conviene recordar que cuando aceptamos la invitación para ingresar a la Sociedad de las Naciones, el 10 de septiembre de 1931, nuestra Cancillería lo hizo en los siguientes términos:

En respuesta, tengo la satisfacción de manifestar que el Gobierno de México, ausente de ese alto Organismo por causas ajenas a su voluntad, acepta ahora inmediatamente la reparación que se le ofrece, acepta su ingreso a la Sociedad de las Naciones en los términos en que se le anuncia y ofrece, con leal espíritu de amistad, su constante cooperación a los altos propósitos de mantener la paz y de fomentar la colaboración internacional.

Con este motivo, México considera necesario hacer conocer en el acto de su aceptación, que nunca ha admitido la inteligencia regional que se menciona en el artículo 21 del Pacto.

### *La política del "Nuevo Trato" y la Doctrina Monroe*

En el memorándum del Embajador Clark de diciembre de 1928, el Departamento de Estado de los Estados Unidos prácticamente repudió el corolario de Theodore Roosevelt. La Doctrina fue redefinida como un compromiso multilateral para ser aplicada conjuntamente por todas las naciones del hemisferio. Fue entonces cuando la Doctrina Monroe y el Panamericanismo entraron en conjunción, dando ello pie a que varios ensayistas y numerosos políticos, norteamericanos y latinoamericanos, estudiaran unos de las relaciones hemisféricas e intere-

sados los otros en propagar la buena nueva, creyeron con sano optimismo haber asistido a las exequias de la proteica Doctrina.

Más tarde, en 1965, ante el supuesto riesgo de que en la República Dominicana se repitiera lo ocurrido en Cuba, no hubo vacilación para intervenir unilateralmente, bien que horas después del desembarco de tropas norteamericanas en la isla, el Consejo de la Organización de los Estados Americanos convocó a la Reunión de Consulta de conformidad con la primera parte del artículo 39 de la Carta de Bogotá, para cohesionar la acción ejercida por uno de los Miembros.

### *Gallarda posición de México en el caso de Nicaragua*

La inminente caída del régimen dictatorial del General Somoza en Nicaragua, que dio pie a que se reanudaran las sesiones de la XVII Reunión de Consulta de la OEA (1979), ofreció la oportunidad a ésta de adoptar una línea de conducta distinta de la seguida en 1965 con ocasión de la intervención militar en la República Dominicana y a México, de reafirmar con gallardía su conducta internacional.

En esta Reunión el Secretario de Estado, Vance, hablando en nombre de los Estados Unidos, declaró que todos los Estados Miembros de la Organización deberían considerar urgentemente la necesidad de crear una fuerza de paz, para tratar de restaurar el orden y permitir que se cumpliera la voluntad de los habitantes de Nicaragua en el establecimiento de un Gobierno democrático y representativo.

Propuso, además, bajo el mando de conocidas fórmulas humanitarias, una serie de medidas de clara intención intervencionista.

La respuesta de México, pronunciada por el licenciado Jorge Castañeda, Secretario de Relaciones Exteriores e inspirada en la esencia misma del principio que venimos estudiando, fue clara y contundente:

“El pueblo de Nicaragua fue orillado a buscar la solución democrática por la vía de la violencia. Su destino está en sus manos. A él y sólo a él corresponde decidir cómo desea realizar sus aspiraciones democráticas y organizar su propia vida. Ciertamente no le corresponde a la OEA ni a nadie decirle cómo debe constituir su gobierno una vez que derroque al dictador y cese la lucha. Menos aún tenemos facultad para negociar las modalidades en que Somoza debe abandonar el poder. Ello equivaldría a imponerle al pueblo nicaragüense, desde afuera, condiciones y limitaciones a su derecho immanente de ejercer su libre determinación. Todos deseamos que cese la violencia y que pronto se constituya allí un

gobierno democrático y estable. Pero sin duda sería paradójico, por no decir cínico, que al acercarse el final de la lucha pretendamos imponerle a un pueblo ciertas modalidades sobre la forma en que debe ejercer la democracia, aun cuando, desde el exterior, pudieran parecernos deseables, cuando en cuarenta años ese mismo pueblo no ha tenido la oportunidad de practicar la democracia. Todas estas observaciones nos llevan, señor Presidente, a la conclusión de que estamos ante hechos y situaciones que tienen un carácter exclusivamente interno. Las proyecciones internacionales de lo que ocurre en ese país pueden interesar legítimamente a los Estados vecinos y aún a otros Estados de la región.

Pero estos aspectos son secundarios respecto de la consideración primordial de que estamos ante un problema interno de ese pueblo y no un asunto internacional.

¿Qué puede hacer en esas condiciones la OEA? Lo esencial, lo primero es lo que *no* puede hacer. La OEA no puede ni legal, ni política, ni moralmente, intervenir en este asunto puramente interno de Nicaragua. Como toda Organización basada en la igualdad soberana de sus Miembros, la nuestra no puede intervenir en los asuntos que corresponden esencialmente a la jurisdicción interna de ellos, para decirlo en los términos del artículo 2 (7) de la Carta de las Naciones Unidas, salvo en el caso de peligro a la Paz Internacional. A nuestro juicio, esta prohibición refleja un principio general aplicable a toda Organización Interestatal.

Para nosotros, la peor y más grave intervención consistiría en tratar de imponer una solución desde afuera a un problema puramente interno de Nicaragua; en tratar de influir en el desenlace de una lucha civil, desvirtuando su culminación natural. No tenemos autoridad alguna para decidir cómo ese pueblo debe organizar su futuro. El pueblo de Nicaragua es el único intérprete legítimo de lo que le conviene. Los gobiernos impuestos desde afuera son, en el mejor de los casos, precarios e impopulares y son siempre ofensivos para el pueblo que los sufre.

Por ello estamos categóricamente en contra, por razones de principio y prácticas de que la OEA intervenga en cualquier forma en la lucha interna de Nicaragua y en su proceso político. Nos opondremos, por instrucciones expresas del Presidente de México, a cualquier intento de que la OEA negocie —no tiene título alguno para ello— con el Gobierno de Somoza sobre las condiciones en que

deba abandonar el poder, ni con las fuerzas de oposición acerca de cómo deben acceder a él.

Esta es una posición general y de principio. Pero además estimamos que un intento semejante tendría por resultado en la práctica —aunque no acusamos a nadie de que esa sea la intención— el permitir que el tirano se retire, pero permanezca la estructura y base de su régimen opresor. Sólo el pueblo nicaragüense puede decidir si desea un somocismo sin Somoza.

México no podría cohonestar una acción colectiva que pretenda imponer a ese pueblo un gobierno —por benéfico que se le suponga— que se aparte de la voluntad popular, expresada con claridad y denuedo singulares en los ensangrentados campos y ciudades nicaragüenses durante los últimos meses.

Estamos dispuestos, sin embargo, a colaborar con las demás repúblicas hermanas del Continente en la búsqueda honesta de una solución que restaure la anhelada paz de Nicaragua, sin violar el principio de No Intervención.

Como lo dijera el Señor Presidente de México, licenciado José López Portillo, en una declaración emitida hace apenas dos semanas, “renovamos nuestra esperanza de que el pueblo nicaragüense pueda, sin imposiciones internas o externas, resolver sobre su gobierno propio”. La solución, para ser justa, constructiva y perdurable debe fundarse en un acendrado respeto al derecho que tiene cada pueblo a darse el régimen constitucional que más le acomode”.

Felizmente, con la activa cooperación de la gran mayoría de los representantes de los Estados Miembros, la Reunión de Consulta dictó una resolución (aprobada por 17 votos afirmativos, 2 negativos y 5 abstenciones), en que se instó a los Estados Miembros a respetar escrupulosamente el principio de no intervención y abstenerse de toda acción que fuera contraria a esas bases. Aún más, en la misma resolución se declaró que la solución que finalmente se adoptare, debería inspirarse en las siguientes bases:

1) Exclusión inmediata y definitiva del régimen somocista.

2) Instalación en el territorio de Nicaragua de un gobierno democrático cuya composición reconozca la contribución que han efectuado los distintos grupos dentro del país en la búsqueda del reemplazo del régimen de Somoza por uno que refleje la libre voluntad del pueblo nicaragüense.

3) Garantía de respeto de los Derechos Humanos de todos los nicaragienses sin excepción y

4) Realización de libres elecciones a la brevedad posible, que conduzcan al establecimiento de un gobierno auténticamente democrático que garantice la paz, la libertad y justicia.

*La evolución del principio de no intervención en las Conferencias Internacionales Americanas.*

Iniciase el gran debate sobre la No Intervención en la VI Conferencia Internacional Americana, celebrada en La Habana (1928), pues en la anterior, reunida en Santiago (1923) (la primera después de la Guerra Mundial I, a la que México no fue invitado) ni siquiera se mencionó el tema. Hay que recordar que el período transcurrido entre la IV y la V Conferencias corresponde al del apogeo de la Diplomacia del Dólar y a uno de los de mayor actividad intervencionista norteamericana.

En las acres discusiones habidas en la VI Conferencia Internacional de la Habana (1928) se perfiló la división en dos grandes bloques, uno partidario de la proscripción cabal de la No Intervención (con México a la cabeza) y otra que, con diversos argumentos, pretendía diluir tal condena. El Secretario de Relaciones de los Estados Unidos Charles E. Hughes, en representación de su gobierno afirmó que no era de intervención de lo que debía tratarse sino de "interposición", con lo que, declarándose partidario del principio de la No Intervención, procuraba justificar la ingerencia de su país en la política interna de otros, en casos excepcionales. En el derecho casuístico se apela a menudo a sofismos de esta índole.

La evolución del principio de No Intervención en las Conferencias Internacionales Americanas puede resumirse del siguiente modo:

La V Conferencia de Santiago (1923) ni siquiera mencionó el tema.

En la VI de La Habana (1928) se suscitaron acres debates sobre la No Intervención.

La VII de Montevideo (1933) repudió la No Intervención en tanto que la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires (1936) fue más lejos:

"Las Altas Partes contratantes declaran inadmisibile la intervención de cualquiera de ellas, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos interiores o exteriores de cualquiera otra de las Partes".

La Conferencia de Lima (1938), celebrada poco antes de la Segunda Guerra Mundial, ratificó la Declaración de principios sobre solidaridad y cooperación interamericanas y el protocolo de No Intervención suscritos en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires (1936).

La histórica Conferencia Interamericana sobre problemas de la Guerra y de la Paz, se congregó en Chapultepec (1945) poco antes de la terminación de la Guerra Mundial II.

La parte expositiva de la célebre "Acta de Chapultepec" contiene un resumen de los principios jurídicos elaborados y reconocidos hasta entonces por la Comunidad americana. En ellos figura prominentemente la condenación de la intervención de un estado en los asuntos internos o externos de otro, tal como habían sido proclamados en la VII Conferencia Internacional Americana (1933) y en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz (Buenos Aires 1936).

Parecería por tanto que la condena absoluta y completa de las prácticas intervencionistas estaba ya consagrada. Veremos en la sección siguiente que persiste en los Estados Unidos la idea de que la intervención en "determinadas condiciones y circunstancias" (eco lejano de las palabras del Secretario Hughes al defender el concepto de interposición) es admisible.

*Racionalización de la licitud de la política intervencionista de los Estados Unidos en la América Latina, con posterioridad a la entrada en vigor tanto de la Carta de las Naciones Unidas como de la Carta de Bogotá.*

Examinaremos ahora cómo en los Estados Unidos, altos funcionarios y juristas han tratado de racionalizar la licitud de la política intervencionista de su país en América Latina, con posterioridad a la entrada en vigor tanto de la Carta de las Naciones Unidas como de la Carta de Bogotá.

El doctor Adolf A. Berle, en su ensayo "Latin American diplomacy and reality" (página 109), cuya importancia como fuente interpretativa de la política de los Estados Unidos en la América Latina no ha sido suficientemente justipreciada, dice lo siguiente:

"Ningún país del Continente Americano, hasta donde llegan los conocimientos del autor de esta obra, ha concebido con claridad ni ha hecho frente a las implicaciones de un posible desmoronamiento del sistema interamericano. Las consecuencias podrían ser

más sangrientas, quizás catastróficas... las pequeñas Repúblicas de la América Central, militarmente débiles... si no contaran con la protección de los Estados Unidos, serían las primeras víctimas del comunismo. En la costa occidental de Sudamérica las repercusiones violentas no se harían esperar. La guerra estallaría entre Perú y Ecuador y acaso entre Bolivia y Chile, con resultados imprevisibles para Argentina y Brasil”.

El dramático cuadro trazado por el doctor Berle lo lleva a afirmar que si se disolviera la OEA, los Estados Unidos tendrían forzosamente que volver a actuar *de Motu Proprio* para salvaguardar sus intereses, sobre todo en la región del Caribe. En otra parte de su ensayo el doctor Berle hace notar que al romperse los lazos de la OEA, los Estados Unidos no se sentirían dispuestos a prestar ayuda económica o financiera a todos los países latinoamericanos; a favorecer sus exportaciones (como antes lo hacían al fijar cuotas de importación de azúcar); a dar facilidades al turismo; a abrir las puertas de sus universidades a los estudiantes latinoamericanos, etc. Al disolverse la OEA los Estados Unidos entrarían en arreglos bilaterales o multilaterales con aquellos países que quisieran celebrarlos, a los que otorgarían ventajas o privilegios que negarían a los demás.

El doctor Abraham Chayes, ex consejero jurídico del Departamento de Estado, hablando en el tercer “Foro Hammerskjold” (19 de noviembre de 1962) acerca de la llamada crisis cubana, declaró sin ambages que la legalidad de un acto no debe buscarse sólo en su coincidencia con las normas sustantivas:

“Los internacionalistas caen a menudo en esta trampa. Quienes tenemos experiencia en el funcionamiento del sistema angloamericano, especialmente en su derecho público —y hay que recordar que el derecho internacional, después de todo, *es una rama del derecho público, no del privado*— sabemos que los elementos institucionales que lo integran, la operación de las instituciones, los procedimientos y procesos institucionales son tan influyentes en el desarrollo del derecho como en la elaboración de las normas sustantivas. Este caso (el de Cuba, de 1962) es un ejemplo patente de las influencias recíprocas que al entrar en juego, justifican determinadas acciones, dado que la institución responde a las circunstancias particulares que la rodean. Una de estas circunstancias fue el hecho de que la Unión Soviética se había extendido más allá de

su ámbito natural y de que, al sobrepasarse, había invadido nuestra esfera de influencia”.

Nótese la frase final, *nuestra esfera de influencia*, pues de ser cierta esta interpretación, significaría que la Reunión de Consulta había reconocido oblicuamente que la América Latina o por lo menos la región caribeña, forma parte, en efecto, de la esfera de influencia del poderoso vecino.

### *Intervención en la República Dominicana.*

Cuando los Estados Unidos, violando flagrantemente los artículos 18 y 20 de la Carta de la OEA, invadieron la República Dominicana, pretendieron justificar el desembarco de sus tropas, primero, por la necesidad ingente de salvar vidas de millares de inocentes, puesto que habían desaparecido las autoridades locales y que la situación era caótica. Más tarde, para impedir que los comunistas, a quienes el gobierno de Fidel Castro brindaba ayuda, dominaran la situación y erigiesen en la Dominicana un segundo reducto marxista.

Fueron los propios corresponsales norteamericanos los que se encargaron de demostrar la falsedad de estos argumentos. El proceso de evacuación de extranjeros se inició el lunes 26 de abril por medio de helicópteros, que transportaban a los extranjeros —casi todos norteamericanos— que deseaban abandonar la isla, del hotel “El Embajador” a las unidades navales de los Estados Unidos, fondeadas en el anepuerto de la capital. No obstante la ira popular que desató el desembarco de las tropas extranjeras dos días después, fue relativamente fácil terminar la evacuación del resto de los millares de personas que pidieron salir, sin que hubiera un solo muerto.

El dos de mayo el propio Presidente Johnson ofreció una versión distinta de los acontecimientos, al declarar que una de las facciones dominicanas —la vinculada con el ex presidente Juan Bosch— se hallaba bajo el dominio de una banda de comunistas adiestrados en el exterior y ligados con el castrismo. Se recordará que ni el Embajador Adlai Stevenson, en las Naciones Unidas, ni el Embajador Ellsworth Bunker, en la Reunión de Consulta de la OEA, se valieron de estos informes, al menos en los primeros días, para explicar y defender la intervención de su gobierno. Desgraciadamente, fue la acción de varios países latinoamericanos la que determinó la internacionalización de esa reprochable empresa, iniciada unilateralmente sobre la base, al

parecer, de informes equivocados o deliberadamente torcidos del Embajador de los Estados Unidos en Santo Domingo.

La justificación legal de los actos perpetrados no se intentó plenamente ni en la Reunión de Consulta ni en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Fue más bien en foros universitarios e institucionales de ese país, ante las acerbadas críticas de eminentes juristas norteamericanos, donde los consultores legales del Departamento de Estado y algunos profesores, partidarios de la tesis hegemónica norteamericana, elaboraron la artificiosa defensa de la intervención de la República Dominicana.

En el noveno "Foro Hammerskjold", el relator, profesor A. L. Thomas, de la Universidad de "South Methodist" de Texas, hizo también la defensa de la intervención humanitaria como sigue:

"En lo que atañe a la OEA, aunque sus tratados condenan en forma absoluta la intervención, también declaran que los Estados Miembros deben conducirse de conformidad con los principios de la OEA, entre los que se incluye el respeto a los derechos humanos fundamentales. Cuando el principio resulta incompatible con la proscripción de la intervención, debe predominar el primero, especialmente si un gobierno, sea por la anarquía reinante o por otras razones, no puede o no quiere mantener siquiera los más elementales básicos y derechos de humanidad.

Al examinar la supuesta dominación comunista del grupo "constitucionalista", encabezado por el coronel Caamaño Deno, el profesor Thomas añadió:

"La reprobación general y completa de todas las intervenciones va demasiado lejos. Bien puede elaborarse una posición contraria de acuerdo con los principios generales de derecho o de conformidad con el Derecho Internacional Interamericano vigentes. Es un principio fundamental en la interpretación de las leyes el de que una norma jurídica no debe explicarse con referencia a sí misma y haciendo caso omiso de su propósito. El principio de no intervención en América no se adoptó como un nuevo ejercicio retórico, su finalidad fue proteger la libertad de los pueblos de gobernarse a sí mismos democráticamente, sin ingerencias externas. Insistir en la no intervención de modo absoluto, de manera de frustrar la realización de los ideales que esa regla trata de proteger, o sea la libertad y la autodeterminación de los pueblos, constituiría un abuso de dicha norma. Como el propósito que ésta busca es

más importante que su expresión literal, la acción que se tome para impedir que se malogre su objetivo, no está prohibida por las palabras de la regla. Una vez que los comunistas controlan un gobierno dejan de existir la libertad y la autodeterminación. Para quienes pensamos así, el desembarco de nuevas tropas norteamericanas en la República Dominicana tuvo por objeto, tan sólo, salvaguardar el derecho del pueblo dominicano de escoger libremente su forma de gobierno y por tanto, no se opuso al principio de No Intervención”.

En el mismo capítulo el profesor Thomas propugna vigorosamente la tesis de que una intervención, abierta o solapada, que se encamine a subvertir las instituciones de un Estado, facilitando armas o pertrechos de guerra a los insurrectos, equivale a un “ataque armado” en los términos del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y del artículo 3 del TIAR. Cita al efecto como precedente, el caso de Grecia (diciembre de 1946), el de Líbano (1956), el bombardeo de Túnez por los franceses (1958), y en especial, la Resolución dictada en el sentido de que los actos de cuya ejecución se acusaba a Cuba, constituían una agresión. ¡Precedentes reprobables todos!

El párrafo final del capítulo mencionado es más significativo por cuanto entraña un rechazo completo del principio de No Intervención consignado en el artículo 15 (ahora 18) de la Carta de Bogotá, en la forma incondicional y absoluta en que fue concebido, después de años de tesoneros esfuerzos y enconados debates:

“Este punto de vista reconoce por tanto que, a pesar del énfasis que se ha puesto en el principio de no intervención, la concepción total de la OEA y el espíritu de los diversos principios que consagra en su Carta, pueden, en determinadas circunstancias, ser de mayor importancia que la norma general de No Intervención y por lo menos tener prelación sobre ésta”.

En oposición a los argumentos aducidos por los profesores Thomas y Berie, habló el ilustre jurista Wolfgang Friedman, Director de Estudios de Derecho Internacional en la Universidad de Colombia, cuyas palabras finales fueron las que a continuación se citan:

“Respeto la franqueza de un hombre como Dean Acheson, quien ha declarado repetidamente que en momentos de verdadera crisis no hay para qué tener en cuenta el Derecho Internacional. Prefiero este punto de vista —aunque pienso que no es el más adecuado

para resolver los problemas de nuestra generación— que las manipulaciones de argumentos seudolegales. A pesar de todo hay normas de Derecho Internacional. Si se quiere hacer caso omiso de ellas, dígase francamente que carecen de valor, pero no pretendamos que nuestros alegatos se fundan en el Derecho Internacional, cuando en realidad se derivan de la política de fuerza o de una ideología determinada. Por esta razón estimo peligrosas las recomendaciones del doctor Berle en el sentido de que demos mayor atención a los actos que a las palabras. Queramos o no, el Derecho se expresa en palabras. Palabras y frases formuladas en leyes, estatutos, tratados, convenciones, etc., así como en las prácticas consuetudinarias”.

#### *La No-Intervención y el Jus Cogens*

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su 34o. Período Ordinario de Sesiones (1979), se esforzó por elaborar una declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención y la ingerencia en los asuntos internos de los Estados. Infortunadamente no fue posible concluir las negociaciones emprendidas para aprobar una declaración que satisficiera a la gran mayoría de los Miembros, bien que la que éstos proponían no alcanzaba a condenar las prácticas intervencionistas en la forma tajante, incondicional y categórica adoptada en el artículo 18 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

He aquí la Resolución 34/101, de mero procedimiento, aprobada el 14 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en que *se expresa la esperanza* de que prosigan y se intensifiquen las negociaciones con la mira de aprobar en el próximo Período de Sesiones (35o.) una declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención:

#### *Resolución 34/101 — No ingerencia en los asuntos internos de los Estados.*

##### *La Asamblea General,*

Recordando sus resoluciones 31/91 de 14 de diciembre de 1976, 32/1.53 de 19 de diciembre de 1977 y 33/74 de 15 de diciembre de 1978, relativas a la no ingerencia en los asuntos internos de los Estados.

*Tomando nota* de los informes del Secretario General en que se exponen las opiniones de los Estados Miembros sobre los medios

que permitirían conseguir un mayor respeto de los principios de la no ingerencia en los asuntos internos de los Estados.

*Reafirmando* que una declaración sobre la no ingerencia en los asuntos internos de los Estados sería una contribución importante a una mayor elaboración de los principios encaminados a fortalecer la cooperación equitativa y las relaciones amistosas entre los Estados basadas en la igualdad soberana y el respeto mutuo.

*Tomando nota* de que varios Estados Miembros han expresado su apoyo a la preparación de tal declaración.

Tomando nota del proyecto de declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención y la ingerencia en los asuntos internos de los Estados.

Considerando que no fue posible concluir las negociaciones sobre ese proyecto a tiempo para aprobar dicha declaración en el 34o. período de sesiones.

1. *Expresa* la esperanza de que prosigan y se intensifiquen las negociaciones con miras a aprobar en el 35o. período de sesiones, una declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención y la ingerencia en los asuntos internos de los Estados;

2. *Decide* que, al comienzo del 35o. período de sesiones, se establezca un grupo especial de trabajo de la Primera Comisión, de composición abierta, con objeto de elaborar y completar la declaración;

3. *Decide* incluir en el programa provisional de su 35o. período de sesiones un tema titulado "Examen de la Aplicación de la Declaración sobre el Fortalecimiento de la seguridad internacional".

A la luz de esta resolución cabe preguntar hasta qué grado el principio de isonomía y su corolario inconcuso —la No Intervención—, alcanzan la jerarquía de normas imperativas de Derecho Internacional General (*jus-cogens*) tal como las define el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969) :

Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de Derecho Internacional General. Para los efectos de la presente Convención, 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.

Por lo menos cabe afirmar que en el Derecho Interamericano, el principio de No Intervención es norma imperativa, cuya obligatoriedad no admite limitaciones ni artificiosos distinguos.

### *La No-Intervención y los Derechos Humanos.*

La frecuencia y multiplicación de las violaciones de los derechos humanos durante los últimos años en nuestro Continente obligaron a los gobiernos democráticos a considerar de nuevo el ingente problema de la no intervención a la luz de esta nueva ola de barbarie que ha sumido en la desolación a millares de familias.

Con motivos menos poderosos, hace algunos años surgieron propuestas de diversos países y pensadores para, de algún modo, sancionar colectivamente a los infractores de las normas que proclaman el respeto irrestricto a los derechos humanos.

Un jurista argentino, prosélito de Alberdi, comentando la iniciativa de la Cancillería Uruguaya en el sentido de examinar de nuevo el concepto de la "No Intervención", a fin de evitar que éste se transformara en el derecho de invocar un principio general para violar impunemente todos los demás, se expresaba en estos términos:

"La existencia de gobiernos dictatoriales en los países de nuestra América plantea un problema de carácter internacional relativo a la protección y defensa de los derechos del hombre y creemos que ha llegado el momento de recoger y actualizar una aspiración del derecho de gentes, iniciada con Grocio y que pugna por concretarse en un nuevo derecho público universal.

Nuestra América no ha sido ajena a esa inquietud. Por el contrario, le corresponde la gloria de haber enunciado en forma inequívoca y práctica, el problema de los derechos humanos como una cuestión de derecho internacional, superando la disyuntiva del "intervencionismo" o del "no intervencionismo".

Reconocemos que cualquier objeción opuesta al principio de la No Intervención, corre el riesgo de ser interpretada como favorable a la intervención unilateral de carácter político y eso basta para concitar prevenciones y antipatías; pero estamos plenamente convencidos de que es necesario quebrantar la rigidez del principio de "No Intervención", a fin de superar el viejo planteamiento y salvar las dificultades prácticas que origina la natural resistencia, opuesta por las potencias menores, en razón de su desventaja dentro de la convivencia internacional.

El quebrantamiento de la rigidez del principio de No Intervención comporta, sin duda, una profunda innovación en las normas jurídicas que amparan las independencias nacionales contra toda intromisión o ingerencia autoritaria desde el exterior, y eso obliga a especial cautela y escrupulosidad en el planteo fundamental de un nuevo derecho para las relaciones entre los gobiernos y también entre los pueblos. Es necesario fijar con exactitud el verdadero alcance de la nueva doctrina, con el objeto de desvanecer suspicacias que podrían hacerla ineficaz y estéril, como ocurrió en noviembre de 1945, cuando la cancillería de la República del Uruguay promovió la reevaluación del no intervencionismo. Lo cierto del caso es que la enorme diferencia en poderío y riqueza entre los Estados Unidos y todos los demás países latinoamericanos, hace imposible pensar en la aplicación de un principio de esta índole, exclusivamente para favorecer el respeto a los derechos humanos. Quienes ven en ello la imposición de los fuertes sobre los débiles lo estiman inaceptable como principio de derecho internacional”.

Veamos ahora brevemente lo que ocurrió en la Octava Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en 1978.

En ella se trató de determinar los límites de las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El Representante de México hizo la siguiente exposición:

“Colaboramos activamente en la redacción de la declaración americana de los derechos y deberes del hombre en 1948, que precedió a la de las Naciones Unidas, así como de los varios artículos de la Carta de Bogotá, que establece, a la luz de las resoluciones adoptadas posteriormente, la obligación contraída por todos los Estados partes de respetar estas prerrogativas indeclinables.

No es necesario, por tanto, invocar la autoridad de la Convención de San José, suscrita en 1969, aún no vigente (en el momento en que hablaba, pues poco después entró en vigor) para pedir el cumplimiento de los principios y normas generales aplicables en esta materia: “La buena fe debe regir las relaciones internacionales de los Estados”.

En efecto, el problema esencial en esta materia sigue siendo el de la obligatoriedad internacional de las normas aplicables. Pero son palabras vacías y sin sentido las que emplea la Carta de las Naciones Unidas en su artículo primero (3) para poner de relieve, entre sus propósitos básicos, la realización de la cooperación inter-

nacional en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos? ¿Carece de significado y cometido el artículo 3, letra j, de nuestra Carta en que los Estados Americanos proclaman los derechos esenciales de la persona humana sin distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo? ¿Es baladí y fútil la obligación de las Naciones Unidas, consignada en el artículo 55-C, de promover el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin distinción alguna? ¿Es trivial e insignificante la afirmación en el Preámbulo de nuestra Carta, de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otra que el de consolidar en este continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto a los derechos esenciales del hombre? ¿Es inane y bizantino el artículo 112 de nuestro pacto fundamental que crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con objeto de promover la observancia y defensa —subrayo el vocablo defensa— de los derechos humanos y de servir como ambas Cartas —la universal en su artículo 2 (2), la regional en el 3 (c)— declaran, una, que los Estados miembros cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos, y la otra, que la buena fe debe regir las relaciones de los Estados entre sí? Se ha objetado que el artículo 2 (7) de la Carta de San Francisco no autoriza a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna o doméstica de los Estados y se ha alegado asimismo que el artículo 18 de nuestra Carta, al que mi delegación otorga máxima prioridad, 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. ¿Puede acaso tacharse de intervención el examen desapasionado de quejas frecuentes, suscitadas por actos violatorios de los derechos que tutela la propia Carta: la utilización por parte de la Asamblea General de los órganos constituidos para ese objeto; la publicación de los informes sobre la vulneración repetida de tales derechos para ilustración de la opinión pública americana y mundial, así como la petición a los Estados de donde proceden las quejas para que autoricen la visita de la Comisión Interamericana de derechos humanos, si ésta le pidiere, comisión creada por la libre voluntad de todos los Estados miembros con objeto de promover la defensa de tales derechos?

Las disposiciones citadas y las numerosas resoluciones aprobadas tanto en el foro mundial como en el interamericano dan pie para afirmar que el tratamiento que se ha dado a los informes de la Comisión Interamericana de derechos humanos, no vulneran de modo alguno el principio de la No Intervención.

Ciertamente hay que tener en cuenta, en cada caso, las circunstancias imperantes, puesto que el primero e indeclinable deber de una sociedad, de un Estado, es proveer a su defensa y conservación. Mas la perpetración de violaciones graves, masivas, frecuentes y sistemáticas de los derechos humanos y en especial la tortura institucionalizada, las ejecuciones sumarias, la desaparición sin rastro de individuos y aun de familias, la prisión prolongada indefinidamente sin que medie proceso y el sacrificio de millares de hombres y mujeres dignos de mejor suerte, tienen naturalmente que ser objeto de nuestra honda preocupación y simpatía, cuando no de nuestra indignación y repulsa, así como de nuestras repetidas exhortaciones, enderezadas a que se moderen y cesen”.

He aquí, pues, circunscrito el ámbito de las facultades y poderes de la Organización de Estados Americanos y de sus órganos correspondientes, para conocer de las violaciones de los derechos humanos, sin traspasar por ello los límites que señala el principio de la No Intervención.

*La norma fundamental de No Intervención y el Proyecto de Instrumento sobre violación de aquélla.*

El Comité Jurídico Interamericano, a requerimiento de la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, preparó un Proyecto de Instrumento sobre casos de violaciones al Principio de No Intervención, destinado a ser conocido por la XI Conferencia Interamericana, que se reuniría en Quito. Esta no llegó a realizarse. Entretanto, el Comité Jurídico Interamericano revisó su Proyecto de Instrumento y lo envió al Consejo Permanente, por conducto del Secretario General con una exposición de motivos (28 de octubre de 1974).

El 14 de noviembre de 1975, el Representante Permanente de México en la OEA, dio a conocer las observaciones preliminares de la Secretaría de Relaciones Exteriores que por su importancia se transcriben íntegramente:

“El proyecto del Comité Jurídico Interamericano contiene una lista de 21 casos que, en su concepto, deben ser considerados como viola-

ciones al principio de No Intervención. La lista no excluye la posibilidad de que otros actos eventualmente puedan ser caracterizados como actos de intervención.

Por su carácter enunciativo, el proyecto constituye un ejercicio de identificación de algunas de las formas que puede asumir la intervención; pero en realidad nada agrega a la definición que da el categórico artículo 18 de la Carta de la OEA y en cambio puede debilitar éste.

El artículo 18, tanto por su contenido como por su continente, es un texto eminentemente político además de ser un texto jurídico. Sus disposiciones son meras pautas para determinar ante una situación concreta y real, si se ha producido un acto de intervención o no. Tratar, mediante ejemplos de casos hipotéticos o descripciones muy generales de experiencias pasadas, de desarrollar el contenido del artículo, puede servir para llamar la atención sobre los límites del principio de No Intervención que los redactores de la Carta de Bogotá, quisieron, con toda prudencia, dejar indefinidos.

En otras palabras, el examen del proyecto del Comité Jurídico, en un foro de la OEA, para convertirlo en un instrumento jurídico, se orientaría probablemente más a fijar los límites del principio de No Intervención que a fortalecerlo.

Por otra parte, el proyecto del Comité incluye casos que en realidad no son de intervención. El número 2, por ejemplo, que reproduce el artículo 19 de la Carta y le agrega, trasladándolo del artículo 18, el concepto del uso de la fuerza armada, fija una regla de derecho internacional cuyo contenido es más amplio que el deber de no intervenir. En efecto, es ilícito emplear la fuerza o la coacción para forzar la voluntad soberana de un Estado, pero no el obtener tales ventajas por medio de la negociación y del consentimiento libremente expresado. Por ejemplo, es lícito que un Estado trate de obtener de otro la cláusula de la nación más favorecida; es ilícito, en cambio, emplear la coacción para obtener tal ventaja.

Comentarios parecidos se aplican a los casos números 3 y 5, que son simples ejemplos de la amenaza del empleo de la fuerza. El caso número 4 constituye propiamente un caso de violación de territorio. El caso número 11 que, en cierto modo, está comprendido en el número 2, pertenece más bien al derecho de los tratados y está contemplado de modo más adecuado en la Convención de Viena sobre la materia.

Creemos que la inclusión de estos casos en el proyecto del Comité,

en lugar de favorecer una mejor definición, introduce nuevos elementos de confusión.

La formulación del artículo 18 de la Carta de la OEA es suficientemente amplia para cubrir todos los posibles casos de intervención. Poco se ganaría con establecer una lista como la que presenta el Comité Jurídico y algo se perdería sin duda. En cambio, parece útil establecer la posibilidad de crear dentro de la OEA los *procedimientos adecuados* para asegurar la estricta observancia del principio de No Intervención. Esto parece ser la porción más importante de la resolución VII de la Quinta Reunión de Consulta".

Hasta ahora nada se ha hecho sobre este particular; no obstante, la materia continúa pendiente.

A la luz de las disquisiciones académicas que sobre el tema se han suscitado en los Estados Unidos, algunas de las cuales se han citado anteriormente, resultan doblemente acertadas las observaciones de nuestra Cancillería.

Por lo demás, no se excluye la posibilidad de formular una definición de este principio, del mismo modo que se logró en el seno de las Naciones Unidas definir la agresión; pero ciertamente no se estima recomendable llegar a ella por la vía casuística que se ha elegido.

Volviendo a la promoción y la defensa de los Derechos Humanos, que tan justificadamente preocupan a nuestro Gobierno, creemos que deben ser mantenidos con el mayor empeño, pero siempre dentro de los límites que fija el propio principio de No Intervención. Por tanto, sigamos actuando en esta materia con energía, con dignidad y sin apartarnos del apotegma rector del prócer de Guelatao:

*"El Derecho al Respeto Ajeno es la Paz".*