

**RESOLUCIÓN 2131 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL
DE 21 DE DICIEMBRE DE 1965
DECLARACIÓN SOBRE LA INADMISIBILIDAD DE LA INTERVENCIÓN EN LOS
ASUNTOS INTERNOS DE LOS ESTADOS Y PROTECCIÓN DE SU
INDEPENDENCIA Y SOBERANÍA**

Por Edward McWhinney, Q.C.
Profesor de derecho internacional

1. La resolución 2131 (XX) en su contexto histórico (político-legal)

La resolución 2131 (XX) de la Asamblea General, titulada “Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía” fue aprobada el 21 de diciembre de 1965 por 109 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención. En el preámbulo, en el primer párrafo, se mencionan “la gravedad de la situación internacional y ... la amenaza creciente que se cierne sobre la paz universal debido a la intervención armada y a otras formas directas o indirectas de injerencia que atentan contra la personalidad soberana y la independencia política de los Estados”.

Los vínculos de consanguinidad con una decisión histórica anterior de la Asamblea General, la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, resolución 1514 (XV), de 14 de diciembre de 1960, aprobada por 89 votos a favor y ninguno en contra, pero con 9 abstenciones, son evidentes (véase la nota introductoria sobre la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General). Después de recordarse el Artículo 1, párrafo 2, de la Carta de las Naciones Unidas y los principios de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos como fundamentos de las “relaciones de amistad” entre las naciones, en la resolución 2131 (XX), en el preámbulo, se cita expresamente la resolución 1514 (XV) y se dice que los Estados “tienen un derecho inalienable a la libertad absoluta, al ejercicio de su soberanía y a la integridad de su territorio nacional, y ... determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

En una perspectiva histórica, la resolución 2131 (XX), de 1965, refleja la aceleración notable del proceso de descolonización registrado en los pocos años transcurridos desde la aprobación de la resolución 1514 (XV). En ese lapso, 18 Estados nuevos, todos los cuales salvo uno (Mongolia) eran “colonias” en el sentido del derecho internacional clásico, habían sido admitidos como Miembros de las Naciones Unidas. Con el número de integrantes que ahora tenían, las coaliciones o asociaciones informales de Estados neutrales ganaron más coherencia política y pericia jurídica táctica sin duda y a menudo también estratégica. Entre esas coaliciones, algunas de ellas preexistentes y otras nuevas, se contaban la Organización de los Estados Americanos, la Liga de Estados Árabes y la Organización de la Unidad Africana, como organizaciones estructuradas. Más eficaces políticamente, quizás, puesto que siempre permitían que aumentaran sus miembros, eran organizaciones menos estructuradas, como la Conferencia de Bandung, el Grupo de los 77 y los Países No Alineados como tales. En algunos casos, como reacción políticamente realista a todo ello, las dos superpotencias políticas y militares, los Estados Unidos y la Unión Soviética, y los bloques que las apoyaban en la época de la guerra fría, habían iniciado una era de coexistencia pacífica que progresivamente se transformaría en una *détente* entre Oriente y Occidente, sumamente pragmática, orientada a resolver problemas

y basada en los intereses mutuos y recíprocos en campos definidos como la paz y la seguridad, los ensayos nucleares y el control de armamentos, en formas no siempre coincidentes con los imperativos de política de las nuevas mayorías de países del tercer mundo en las Naciones Unidas y otras instancias internacionales.

La conciliación o la avenencia en términos jurídicos frente a esas contradicciones puede observarse, detrás de las muestras de votaciones unánimes sobre los acuerdos oficiales, en la técnica de la redacción diplomática y jurídica: el uso de fórmulas concisas y lapidarias que facilitan la ambigüedad normativa respecto de su posterior interpretación o aplicación concreta, así como la inclusión de cláusulas “de salvaguardia”, por lo común al final de las mismas declaraciones oficiales. De todos modos, entre los Estados neutrales no alineados que eran los elementos movilizados y proactivos que apoyaban la resolución 2131 (XX) tenía que haber cierto consenso acerca de la futura aplicación en casos concretos de los principios sumamente abstractos contenidos en el texto. Una cuestión de interés en este sentido sin duda habrá sido la práctica bien conocida de la intervención unilateral mediante la fuerza armada. Una preocupación no menos grave y más general sería consecuencia de formas de intervención no militar, de carácter financiero o económico todavía no definidas adecuadamente o abarcadas de manera completa por el derecho positivo: la coacción económica y financiera o las presiones comerciales extremas o boicots y también el aliento o la incitación encubiertos o a veces directos y manifiestos de la acción de grupos políticos disidentes o secesionistas en un Estado o región en particular.

2. Redacción legislativa y negociación en la Asamblea General

La propuesta sobre la resolución fue puesta en marcha por la Unión Soviética en una carta dirigida al Presidente de la Asamblea General el 24 de septiembre de 1965 a la que siguió un proyecto de resolución soviético presentado a la Primera Comisión, en el vigésimo período de sesiones de la Asamblea General, el 3 de diciembre de 1965. Los Estados Unidos respondieron inmediatamente a la iniciativa soviética presentando una serie de enmiendas; también respondió el Reino Unido. Sin embargo, las iniciativas políticamente decisivas fueron un proyecto de resolución conjunto presentado por Egipto en nombre de 26 Estados Miembros y otro proyecto de resolución conjunto presentado por Colombia en nombre de 18 Estados Miembros, a los que se sumó la India. En un lapso extraordinariamente breve de 18 días, desde la presentación inicial del proyecto de resolución soviético hasta el examen y la eliminación de las propuestas de enmienda, la Asamblea General aprobó la resolución 2131 (XX). Ya se han señalado la brevedad y la concisión de su redacción como factores que produjeron consenso. El texto, dada la formulación difusa de principios primarios sumamente abstractos a expensas de normas y principios secundarios detallados, es suficientemente general para permitir cierta toma y daca en su aplicación concreta en casos futuros, con la válvula de seguridad final incorporada en el párrafo 8, que salvaguarda expresamente los Capítulos VI, VII y VIII de la Carta de las Naciones Unidas en relación con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales pero sin dar ninguna indicación fáctica para su aplicación en futuras situaciones de conflicto.

3. Postulados jurídicos básicos de la resolución 2131 (XX)

En los principios jurídicos básicos bosquejados en el texto de la resolución 2131 (XX) parece haber una síntesis operacional de dos corrientes de pensamiento jurídico históricamente diferentes pero que actualmente convergen entre sí, a saber, la doctrina jurídica de los Estados sucesores contemporáneos posteriores al proceso de descolonización, de fines de la década de 1950 y comienzos de la década de 1960, y las

doctrinas jurídicas clásicas más antiguas (de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX) de los Estados latinoamericanos, técnicamente desarrolladas como las doctrinas Calvo y Drago, y que, en sus orígenes, también habían sido producto de la descolonización y la independencia, un siglo y un cuarto antes. Cabe recordar que, ya en la conferencia de fundación de las Naciones Unidas en San Francisco en 1945, y como resultado de la experiencia histórica que compartían, las delegaciones latinoamericanas presentaron un frente común que impulsó la adopción del Artículo 2, párrafo 7, de la Carta, que prohíbe la intervención de las Naciones Unidas en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados. El artículo 2, párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas pasó a ser así la cláusula maestra, en términos jurídicos, sobre la no intervención como principio jurídico imperativo del derecho internacional contemporáneo, aunque incluye la antinomia de que no debe afectar la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII de la Carta.

Corresponde recordar en particular los siguientes párrafos de la resolución 2131 (XX):

“1. Ningún Estado tiene derecho de 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 también cualesquiera otras formas de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, están condenadas.

2. 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 u 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.

3. 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.

[...]

5. Todo Estado tiene el derecho inalienable a elegir su sistema político, económico, social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado.

6. Todo Estado debe respetar el derecho de libre determinación e independencia de los pueblos y naciones, el cual ha de ejercerse sin trabas ni presiones extrañas y con absoluto respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. En consecuencia, todo Estado debe contribuir a la eliminación completa de la discriminación racial y del colonialismo en todas sus formas y manifestaciones.”

En el párrafo 7 se dispone que el término “Estado” comprende “tanto a los Estados individualmente considerados como a los grupos de Estados”, presumiblemente como advertencia dirigida sobre todo a Estados que podrían intervenir (militar y/o económicamente) actuando en forma unilateral o concertada.

4. Contribución de la resolución 2131 (XX) a la elaboración de principios y normas de derecho internacional “nuevos” sobre la no utilización de la fuerza y la no intervención

Ya desde la presentación inicial del proyecto que se convertiría en la resolución 2131 (XX), a comienzos de diciembre de 1965, y su rápida aprobación por la Asamblea General apenas 18 días después en votación unánime, era evidente que la batalla política y jurídica por la descolonización y la independencia estaba ganada y que lo que quedaba por delante era un proceso de limpieza político y diplomático, que debía incluir presiones para asegurar la conclusión completa con la mayor rapidez posible del proceso de descolonización.

Entre los logros más espectaculares de las iniciativas posteriores a la aprobación de la resolución 2131 (XX) se cuentan la descolonización y la independencia de la ex colonia alemana del África Sudoccidental, que después de la primera guerra mundial y en virtud del Tratado de Versalles de 1919, había sido convertida en un territorio bajo mandato de la Sociedad de las Naciones pero cuya administración la Sociedad de las Naciones había confiado a la Unión Sudafricana, entonces gobernada por la minoría blanca.

A medida que el colonialismo iba desapareciendo y quedaba cada vez más relegado al pasado, el principio de no intervención expuesto en la resolución 2131 (XX) empezó a tener vida propia y a tomar nuevas manifestaciones.

En 1979, la Asamblea General decidió incluir en su programa el tema titulado “La situación en Kampuchea” con el propósito de considerar, entre otras cosas, la cuestión de la intervención de Viet Nam en ese país en diciembre de 1978, y luego siguió ocupándose de la cuestión hasta 1989, cuando Viet Nam retiró sus tropas. Durante todo ese tiempo, la Asamblea General invariablemente pidió la retirada inmediata de todas las fuerzas extranjeras de Kampuchea, haciendo referencia a los principios de no intervención y no injerencia, pero sin mencionar expresamente la resolución 2131 (XX).

A mediados de la década de 1980, la Corte Internacional de Justicia, en la causa interpuesta por el Gobierno de Nicaragua contra el apoyo activo, militar, logístico y de otro tipo prestado por los Estados Unidos a grupos rebeldes *Contras* en territorio de Nicaragua y otros actos, entre ellos la colocación de minas por parte de los Estados Unidos en puertos y aguas costeras de Nicaragua, en su fallo hizo referencia, *inter alia* a la resolución 2131 (XX) (*Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua, I.C.J. Reports*, 1986, pág. 107, párr. 203).

La nueva vida de la resolución 2131 (XX) como parte de un nuevo examen general, científico y jurídico, y una reformulación, en términos más contemporáneos que las antiguas normas internacionales clásicas, sobre el derecho de libre determinación, política y económica, libre de intervenciones unilaterales y de amenazas de intervenciones unilaterales por parte de otros Estados o grupos de Estados quizás haya quedado demostrada por la repercusión política generada por la intervención armada de la OTAN en contra de la ex Yugoslavia de comienzos de 1999, para la que no existió una resolución previa del Consejo de Seguridad que la autorizase.

Para responder al debate jurídico constante sobre la licitud, desde el punto de vista del derecho internacional, de la operación de la OTAN contra la ex Yugoslavia en 1999, el Instituto de Derecho Internacional estableció ese año una comisión especial (reestructurada posteriormente como entidad cuatripartita con cuatro subcomisiones separadas) para que preparase informes sobre las cuestiones jurídicas que actualmente se plantean en relación

con la legítima defensa, la intervención humanitaria, la intervención militar por invitación y la autorización del uso de la fuerza por las Naciones Unidas. Aunque el Instituto de Derecho Internacional hasta la fecha no ha adoptado conclusiones o recomendaciones jurídicas definitivas, la labor que ha realizado desde 1999 para actualizar o reformular en términos contemporáneos el derecho internacional sobre la interdicción del uso de la fuerza con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y sobre la no intervención dio por lo menos un resultado muy claro, después de transcurridos ocho años. En su reunión de 2007, el Presidente del Instituto de Derecho Internacional señaló que el Instituto no había podido llegar a un acuerdo para aceptar “la legalidad de medidas militares que no han sido autorizadas por las Naciones Unidas pero que tienen el propósito declarado de haber sido adoptadas para poner fin a actos de genocidio, crímenes de lesa humanidad en gran escala o crímenes en gran escala” (*Annuaire de l’Institut de Droit international*, vol. 72, reunión de Santiago de Chile, 2007, págs. 365 y 366).

Por su parte, la Unión Africana ha reconocido que hay lugar para la protección internacional de intereses humanitarios en Estados específicos (Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas). En realidad, en el artículo 4 del Acta Constitutiva de la Unión Africana, de 11 de julio de 2000, se establece expresamente el derecho de la organización de intervenir en cualquiera de sus propios Estados miembros de conformidad con una decisión de la Asamblea de la Unión Africana en circunstancias graves: crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad. Como observó el Sr. Abdulqawi A. Yusuf, en los debates del Instituto de Derecho Internacional de 2007, ese enfoque a nivel regional es especialmente propicio para el futuro, porque se manifiesta en África, “un continente que siempre ha sido uno de los críticos más declarados de la intervención humanitaria a causa de los abusos con que estuvo vinculada en el pasado”.

Materiales conexos

A. Instrumentos jurídicos

Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1960 (Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales).

B. Jurisprudencia

Corte Internacional de Justicia, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States)*, fondo, fallo de 27 de junio de 1986, *I.C.J. Reports*, 1986, pág. 14.

C. Doctrina

Instituto de Derecho Internacional, *Annuaire de l’Institut de Droit international*, vol. 72, reunión de Santiago de Chile, 2007.

- Págs. xi y xii: declaración del Secretario General, J. Verhoeven.
- Págs. 365 y 366: declaración del Presidente, F. Orrego Vicuña.
- Págs. 274 y 286 a 288: declaraciones del Profesor B. Vukas.
- Págs. 274 a 277: declaración del Dr. A. A. Yusuf.

M. Jamnejad y M. Wood, “The Principle of Non-intervention”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 22, 2009, págs. 345 a 381.

V. Lowe, “The Principle of Non-intervention: Use of Force”, en V. Lowe y C. Warbrick (eds.), *The United Nations and the Principles of International Law: Essays in memory of Michael Akehurst*, Londres, Routledge, 1994, págs. 66 a 84.

E. McWhinney, “Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples 1960”, Biblioteca Audiovisual de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, 2008.

E. McWhinney, *The United Nations and a New World Order for a New Millennium: Self-Determination, State Succession, and Humanitarian Intervention*, La Haya, Kluwer Law International, 2000.

E. McWhinney, “Self-Determination of Peoples and Plural-Ethnic States in Contemporary International Law. Failed States, Nation-building and the Alternative, Federal Option”, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2007 (versión anterior, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 294, 2002, págs.167 a 263).

M. Sahovic, (ed.), *The Application of International Humanitarian Law and Fundamental Human Rights in Armed Conflicts in which Non-State Entities are Parties*, 2003.

A. Zamora R., *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos)*, Managua, Fondo Editorial CIRA, 1999.