

INTERVENCIÓN DE OTROS ESTADOS EN PROCESOS ELECTORALES: EL CASO LATINOAMERICANO

Óscar Vidarte

Profesor del Departamento de Derecho PUCP

Introducción

El año 2006 estuvo caracterizado por la presencia de elecciones en una serie de países de América Latina. En este contexto, un asunto casi siempre presente en todos estos procesos fue la presunta intervención de otros Estados.

Uno de los casos más sonados fue la supuesta intervención de Venezuela –más precisamente de su presidente, Hugo Chávez– en las elecciones peruanas, atacando primero a la candidata conservadora Lourdes Flores y luego al candidato aprista Alan García, así como apoyando la candidatura nacionalista de Ollanta Humala.¹ La importancia de este caso es aún mayor, pues además de llevar a ambos países a una situación bastante cercana a la ruptura de relaciones, trascendió la esfera bilateral y fue motivo de discusión al interior de la OEA.

Siguiendo esta misma línea, también se encuentran acusaciones contra el presidente de Brasil, Lula da Silva, por supuestamente haber apoyado al candidato-presidente Hugo Chávez durante el proceso electoral venezolano. Aunque, por obvias razones, la relación entre ambos países no se vio alterada por este hecho, es importante analizarlo, ya que estamos frente a otra denuncia de intervención en los asuntos internos de otro Estado.

En las siguientes líneas se intentaremos desarrollar un marco teórico-jurídico acerca de la intervención, o mejor dicho, sobre el principio de no intervención en los procesos electorales, sobre la base del cual trataremos de explicar los casos antes expuestos.

Antecedentes

Como señala Isidro Fabela “[...] la historia internacional, política y diplomática de las repúblicas iberoamericanas no es sino la historia de las intervenciones extranjeras de las que ellas han sido víctimas”.² De acuerdo con

esto, no se puede dejar de analizar esta problemática, más aún cuando en tiempos recientes hemos visto en la región algunos actos que pueden ser calificados como intervención en los asuntos internos.

¿Pero desde cuándo se habla del principio de no intervención a nivel regional? En América Latina, las menciones a este principio pueden ser encontradas aproximadamente desde hace dos siglos. Durante el siglo XIX, la principal amenaza para nuestro recién independizado continente fue la intervención armada –probablemente la más temida de las intervenciones–, de tal forma que los autores más importantes de esa época básicamente se referían a esta. Importantes teóricos como Andrés Bello y Carlos Calvo siguieron esta línea, estableciendo la no intervención como un principio importante, aunque aún con problemas de definición.

En las primeras décadas del siglo XX se logró definir más claramente este principio, que llegó a ser considerado por José María Yepes como “la espina dorsal del derecho internacional del Nuevo Mundo”. Este reconocido jurista colombiano señaló con claridad que la intervención puede tener lugar en los asuntos internos o externos de un Estado, y adoptar cualquiera de sus formas, directas o indirectas.³ Esta idea también se encuentra recogida en la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados firmada en Montevideo en 1933, la cual establece que “ningún Estado tiene derecho de intervenir en los asuntos internos ni en los externos de otro”.⁴ De esta manera, se comienza a configurar, a nivel regional, el significado actual de la intervención.

La Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados firmada en 1933, establece que “ningún Estado tiene derecho de intervenir en los asuntos de otro”.

1 El presidente Hugo Chávez ha sido acusado de intervenir no solo en las elecciones peruanas, sino también en los procesos electorales realizados en Ecuador, Nicaragua y México.

2 Fabela, Isidro. *Intervención*. México D. F.: Universidad Autónoma de México, 1991, p. 143.

3 *Ibid.*, pp. 169-171.

4 *Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados*. Art. 8.

A partir de mediados del siglo pasado, la clásica intervención militar comenzó a ser cada vez menos utilizada por los países. El nuevo contexto internacional hace menos probable el uso de este mecanismo de fuerza en las relaciones entre Estados. A pesar de esto, el principio de no intervención va seguir siendo violentado por otras formas de intervención. De ahí la importancia de lo expuesto por Francisco Ursúa acerca de este principio, ya que adelantándose a los graves problemas que vemos en la actualidad frente a hechos que plantean el dilema de si nos encontramos frente a una intervención o no, señaló que siendo un principio absoluto será importante distinguirlo de otros actos que, erróneamente, son considerados como formas de intervención.⁵ Por lo tanto, nuestra tarea es tratar de determinar si los actos materia de este artículo constituyen o no violaciones al principio de no intervención.

Apuntes para una definición

En la actualidad, no puede hablarse de la existencia de un consenso doctrinal en lo que se refiere al significado de la intervención. Por el contrario, encontramos tanto definiciones que consideran la intervención como cualquier acto de injerencia estatal como otras que la consideran posible solo en caso de uso de la fuerza.⁶

Caer en alguno de estos extremos puede ser sumamente peligroso, ya que se puede terminar considerando cualquier acto estatal como un acto violatorio al principio de no intervención o, peor aún, ningún acto estatal como intervención. Por este motivo, es importante contar con una definición que recoja toda la herencia teórica regional. Para comenzar, propongo considerar que existe intervención cuando un Estado o grupo de Estados interfiere, para imponer su voluntad, en los asuntos internos o externos de otro Estado soberano e independiente, acto que puede implicar el uso de la fuerza o cualquier otro tipo de acción política o económica.⁷

Este significado nos brinda dos características esenciales para considerar una acción estatal como un acto de intervención. En primer lugar, la existencia de un *animus intervendi*, es decir, el propósito de imposición de la

propia voluntad o de la voluntad ajena;⁸ y en segundo lugar, la presencia de presión estatal, de tal forma que se coloque al Estado afectado en una situación en la que tenga que someterse o afrontar las consecuencias si se niega.⁹

Aunque pueden presentarse muchas formas de intervención contrarias al Derecho internacional, una de las más importantes es aquella conocida como intervención de carácter político. Todo Estado, en virtud de la soberanía que le otorga su condición, tiene el derecho de elegir libremente el sistema político que quiera utilizar, así como a su gobernante y sus instituciones. Por ello, si un Estado cualquiera impone a otro a determinado gobernante,¹⁰ o simplemente pone trabas o le impide que elija soberanamente a su propio gobierno,¹¹ estaríamos frente a una violación del principio de no intervención.

Si un Estado impone a otro o simplemente pone trabas o le impide que elija soberanamente a su propio gobierno, estaríamos frente a una violación del principio de no intervención.

Esta forma de intervención, muy común en nuestra región, se ha manifestado de diferentes maneras, siendo la diplomacia uno de los mecanismos más frecuentes. Salvo causa justificada por el ordenamiento internacional, el retiro del jefe de la delegación, la completa ruptura de las relaciones diplomáticas o el retiro del reconocimiento de un Estado son formas de intervención diplomática,¹² o mejor dicho, formas de intervención indirecta en los asuntos internos de otro Estado.¹³

En conclusión, no solo vamos a tener claro qué considerar como intervención, sino también le hemos dado forma a un tipo muy común de intervención en los asuntos internos de un Estado: la intervención política mediante el uso de la diplomacia.

5 Fabela, Isidro. Ob. cit., p. 172.

6 Van Wynen, Ann. *La no intervención. Sus normas y su significado en las Américas*. Buenos Aires: La Ley, 1959, p. 80.

7 Ibid., p. 84.

8 Cubaque, Claudia y Hollman Ortiz. *Los principios políticos en las relaciones internacionales*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1984, p. 167.

9 Van Wynen, Ann. Ob. cit., p. 84.

10 Cubaque, Claudia y Hollman Ortiz. Ob. cit., p. 252.

11 Van Wynen, Ann. Ob. cit., p. 445.

12 Ibid., p. 500.

13 Cubaque, Claudia y Hollman Ortiz. Ob. cit., p. 167.

Legalidad de la intervención

La ONU, como institución más importante del mundo actual, encargada de velar por la paz y la seguridad de nuestro planeta, se creó bajo ciertos principios, siendo uno de los más importantes la soberanía estatal.

Justamente, la protección de dicha soberanía, el considerar a todos los Estados iguales –sobre todo frente a la presencia de Estados grandes que puedan alterar aspectos fundamentales de los demás países, y luego de todo un desarrollo –básicamente teórico– logró establecer la no intervención como uno de los más importantes principios del sistema internacional.

Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a las presente Carta.¹⁴

Es de tal importancia este principio que su desarrollo ha continuado a través de múltiples sesiones de discusión al interior de la ONU, las cuales han dado lugar a una serie de declaraciones de gran relevancia. Todas estas no han hecho otra cosa que consolidar el principio de no intervención como ente rector de la sociedad de naciones.

Reafirmando el principio de no intervención [...] declara:

1. Ningún Estado tiene el derecho de intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos y externos de cualquier otro. Por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualesquiera otras formas de injerencia o amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, están condenadas [...]¹⁵

El principio de la no intervención y la no injerencia en los asuntos internos y externos de los Estados abarca los siguientes derechos y deberes: [...]

e. El deber de todo Estado de abstenerse de cualquier acto o intento de cualquier forma o bajo cualquier pretexto, encaminado a desestabilizar o socavar la estabilidad de otro Estado o de cualesquiera de sus instituciones; [...]

14 Carta de las Naciones Unidas. Art. 2 Inc. 7.

15 Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía. Resolución 2131 (XX) del 21 de diciembre de 1965.

j. El deber de cada Estado de abstenerse de toda campaña de difamación, calumnia o propaganda hostil realizada con fines de intervención o injerencia en los asuntos internos de otros Estados [...]¹⁶

Reconociendo que en la celebración de elecciones deben respetarse los principios de soberanía nacional y no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, [...]

3. Reafirma también que las actividades que apunten, directa o indirectamente, a injerirse en el libre desarrollo de los procesos electorales nacionales, en particular en los países en desarrollo, o que tengan por objeto influir en los resultados de dichos procesos, violan el espíritu y la letra de los principios establecidos en la Carta y en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y de cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas [...]¹⁷

Este trascendental avance también se verá reflejado a nivel regional en la Carta de la Organización de Estados Americanos, que utiliza términos casi exactos:

Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. [...]

Ningún Estado o grupo de Estados tienen derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen [...]¹⁸

Además, a partir de inicios de la década de 1990 se dio todo un proceso tendente a defender la democracia en la región, el cual no solo nos obliga a considerar las elecciones como una de las principales herramientas necesarias para la estabilidad democrática de un país, sino que además, al igual que en la ONU, nos exige protegerlas por medio del principio de no intervención.

16 Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención y la injerencia en los asuntos internos de los Estados. Resolución 36/103 del 9 de diciembre de 1981.

17 Declaración sobre el respeto de los principios de soberanía nacional y de injerencia en los asuntos internos de los Estados en relación con sus procesos electorales. Resolución 54/168 del 25 de febrero de 2000.

18 Carta de la Organización de los Estados Americanos. Art. 3, inc. e), y art. 19.

Considerando que la Carta de la Organización de los Estados Americanos reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención; [...]

Art. 4. Son elementos esenciales de la democracia representativa, [...] la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo.¹⁹

De esta forma, en la actualidad podemos hablar de la existencia de todo un ordenamiento, a nivel regional y mundial, que protege el principio de no intervención en su forma más amplia, tal y como fue concebido en nuestro continente desde mediados del siglo XX.

El principio de no intervención en los casos del Perú y Venezuela

¿Qué buscó el presidente Hugo Chávez al tratar de descalificar primero a la candidata Lourdes Flores y luego al candidato aprista Alan García? ¿Qué pretendió al sembrar dudas sobre la limpieza del proceso electoral peruano? ¿Qué intentó al amenazar a nuestro país con romper relaciones en caso de que el candidato aprista ganase las elecciones?

Obviamente, todas estas respuestas están relacionadas con el *animus intervenendi* del presidente venezolano Hugo Chávez de lograr por todos los medios²⁰ que el candidato nacionalista Ollanta Humala, mucho más cercano a su persona y a su ideología, fuera elegido presidente del Perú.

Esto permite entender la actuación del presidente Chávez como una típica violación al principio de no intervención.

Toda esa campaña no fue una simple respuesta a los agravios que el presidente venezolano dijo haber recibido, sino fue una forma de actuar que buscó favorecer al candidato de su conveniencia, de tal forma que si él no salía elegido, el Perú debía afrontar consecuencias como una posible ruptura de relaciones.

de relaciones.

19 Carta Democrática Interamericana. Resolución AG/RES. I (XXVIII-E/01) del 11 de septiembre de 2001.

20 Existen denuncias –no comprobadas– contra el ex candidato Ollanta Humala por haber recibido supuestamente financiamiento del gobierno venezolano durante la campaña electoral.

Esto no solo nos permite entender la actuación del presidente Chávez como una típica violación al principio de no intervención, sino que además define dicha intervención como una intervención política. Las declaraciones contra candidatos opuestos al suyo y acerca de la existencia de un fraude electoral contra su candidato no hacen otra cosa que poner piedras en todo el proceso electoral de un país que, poco a poco, trata de consolidar su sistema democrático.

Así también, la utilización de la amenaza de la ruptura de relaciones, que se materializó mediante el retiro de su embajador, fue expresión injustificada del uso de la diplomacia como herramienta de intervención contra nuestro país. Por ende, lo que finalmente vemos es una intervención política en nuestro proceso electoral que utiliza a la diplomacia como su instrumento de coerción.

Habiendo definido la actuación del gobierno de Venezuela como un acto de intervención, nuestro país debería haber quedado amparado por todo un ordenamiento internacional que protege a los Estados frente a este tipo de comportamientos. Pero esto no sucedió así.

La normativa internacional no solo protege a nuestro país frente a una intervención de cualquier tipo, sino también reconoce la importancia de los procesos electorales para los países, por lo que se les brinda una protección específica frente a la intervención, tanto a nivel mundial como regional. Por lo tanto, ¿cómo es posible que nuestro país no haya podido lograr una condena contra la actuación del Estado venezolano?

Este problema fue llevado por el Perú a la OEA, máximo ente regional, pero como era de esperarse, no se lograron mayores avances. Cualquier condena en la OEA necesitaba el apoyo de una serie de países de nuestro continente que se ven favorecidos con el petróleo venezolano o que son aliados del régimen de ese país, por lo cual fue imposible lograr algún tipo de sanción por parte de este organismo regional. Esto es aún más complicado cuando comentarios como los del secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, señalan la ausencia de una violación del principio de no intervención; según él, solo se produjeron intervenciones verbales, las cuales no se definen propiamente como una intervención (¿?). Tal como lo ha señalado Basombrío, no entendemos cómo el señor Insulza pudo llegar a esta conclusión,²¹

21 Basombrío, Ignacio. “¿Y el principio de no intervención?”. El Comercio, 6 de junio de 2006.

más aún cuando el propio jefe de la Misión de Observadores de la OEA para el proceso electoral peruano, Lloyd Axworthy, admitió la injerencia del presidente de Venezuela en los asuntos internos del Perú.

Es obvio que las declaraciones del presidente Chávez formaron parte de toda una campaña sistemática cuya finalidad era favorecer al candidato de su preferencia, dificultando toda la elección. No se trató simplemente de un acto de legítima respuesta²² –tal y como señaló el gobierno venezolano– sino de una práctica que trasciende un mero hecho y se circunscribe a una clara intención de intervenir en las elecciones peruanas.

Por otro lado, con respecto al segundo caso de análisis, ¿se puede afirmar que las declaraciones del presidente Lula da Silva durante la inauguración de un puente binacional entre Brasil y Venezuela constituyeron un acto de intervención en los asuntos internos?

Es importante mencionar que aunque el presidente de Brasil fue claro al señalar que no buscaba participar del proceso electoral venezolano, algunas de sus declaraciones de aquel día fueron consideradas –principalmente por la oposición– como una violación al principio de no intervención. Muchas de sus declaraciones –fácilmente entendidas como un apoyo a la candidatura de Hugo Chávez– y el contexto del evento –que parecía ser un mitin proselitista– pudieron dar a entender que se estaba generando una situación no permitida por el Derecho internacional.

A pesar de lo señalado, difícil es determinar que esas declaraciones constituyan un *animus interviniendi* a favor de imponer la candidatura de Hugo Chávez en Venezuela, más aún cuando Lula da Silva, además de advertir que no buscaba intervenir en ese proceso electoral, no repitió ese tipo de comentarios. De acuerdo con esto, tampoco es posible pensar que la intención del jefe de Estado brasileño haya sido la de poner trabas en las elecciones venezolanas o impedir que el pueblo venezolano eligiera democráticamente a su primer gobernante.

Asimismo, no es posible encontrar ningún mecanismo de presión con la finalidad de lograr la elección de Chávez, como si lo encontramos en el caso anterior. En ningún momento el presidente Lula de Silva amenazó con romper relaciones con Venezuela en caso de que saliese elegido el candidato opositor o algo por el estilo.

La normativa internacional protege a todo Estado contra cualquier tipo de intervención, pero como hemos visto, este último no constituye un caso de intervención, por lo que no estamos frente a una violación del principio de no intervención.

Conclusión

Una simple declaración de apoyo a un candidato no constituye intervención en los asuntos internos de otro Estado, así provenga del propio jefe de Estado. Pero si esta declaración está acompañada por una serie de declaraciones más vinculadas al proceso electoral, además de formas de presión, ya se podría pensar en la presencia de una intervención en los asuntos internos de determinado país.

La mayoría de las veces, todo este debate teórico-jurídico depende de la existencia de las condiciones políticas que hagan posible la sanción o condena en caso de presentarse una violación al principio de no intervención. De lo contrario, vamos a volver a presenciar situaciones como la sucedida entre el Perú y Venezuela ante la OEA, siendo esto aún más preocupante por tratarse de una intervención en un proceso electoral.

Esto nos demuestra que no solo no existe un criterio definido frente al principio de no intervención –basta ver las quejas de intervención del presidente Hugo Chávez contra Insulza meses después de ocurrido el problema con el Perú²³–, sino que todavía hay mucho que trabajar para proteger los principios que se presentan como las bases del sistema internacional en su conjunto. ■

22 Hay que tener en cuenta que muy diferente es la declaración de un candidato a la presidencia o de un candidato electo que todavía no representa al Estado, como fue el caso de Alan García, que la declaración de un jefe de Estado, como es el caso de Hugo Chávez.

23 Frente a la decisión del gobierno venezolano de no renovar la licencia de una importante cadena de televisión local, José Miguel Insulza, secretario general de la OEA, expresó su preocupación y exhortó a dicho gobierno a revisar su decisión. Hugo Chávez consideró esto como un acto de intervención en los asuntos internos de su país.