

LA NO INTERVENCIÓN Y LA VIGILANCIA INTERNACIONAL EN LOS PROCESOS ELECTORALES

Víctor Carlos GARCÍA MORENO

SUMARIO: I. *El principio de la no intervención.* II. *La no intervención en la América Latina.* III. *La no intervención en las Naciones Unidas.* IV. *La vigilancia internacional en los procesos electorales de Estados independientes.* V. *La experiencia nicaragüense.* VI. *Observaciones finales.*

I. EL PRINCIPIO DE LA NO INTERVENCIÓN

En el derecho internacional contemporáneo el principio de que nada autoriza a un Estado o a un organismo internacional a intervenir en los asuntos internos de otro Estado soberano, es pivote axial plenamente reconocido; es más, se puede asegurar que constituye *jus cogens*, es decir, norma imperativa. Asimismo, dicho principio ha sufrido lentas pero sólidas e importantes transformaciones desde la antigüedad hasta nuestros días.

En el mundo antiguo prevalecía el derecho de la guerra como hoy pretende imperar el de la paz.

La mayoría de los grandes internacionalistas están de acuerdo en que el principio de la no intervención nace con Grocio, quien fue el primer autor que se opuso tenazmente a la intervención.¹ Pero fue Wolff el primero de los autores clásicos que en forma tajante y absoluta postuló el principio de la no intervención al preconizar que “inmiscuirse en los asuntos internos de otros Estados en cualquier forma que sea es oponerse a la libertad natural de la nación, la cual es, en su ejercicio, independiente de la voluntad de las otras. Los Estados que así obran lo hacen por el derecho del más fuerte”.² Nótese cómo este autor condenaba la intervención sin ambages ya que no concedía ninguna excepción. Vattel también admitía el principio, aunque con la excepción suscrita en un tratado.³

¹ Fabela, Isidro, *Intervención*, México, UNAM, 1958, p. 13.

² Wolff, Christian, *Jus gentium*, cap. II, pár. 257.

³ Vattel, Emerich de, *Le droit de gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et de souverains*, Paris, Guillaumin et Cie, 1863, p. 22.

En el artículo 485 de su Código internacional, Bluntschli acepta que “por regla general, las potencias extranjeras no deben mezclarse, en nombre del derecho internacional, en las cuestiones constitucionales que se suscitan en un Estado independiente ni intervenir en caso de una revolución política”, aunque más adelante agrega algunas excepciones bastante discutibles.⁴ Siguiendo en la línea anterior, también condenan, contundentemente, la intervención: Bonfils, Pradiere-Fodéré, Fiore, Strupp, y Diena.⁵ Lugar aparte merece el tratadista argentino Carlos Calvo, clásico latinoamericano, quien afirma, en su vasta obra, que la intervención implica la intromisión en los asuntos interiores o exteriores de un Estado.

Se puede concluir, pues, que, como principio, la gran mayoría de los autores repudian la intervención, entendida como la injerencia en los asuntos privativos de la competencia exclusiva de otro Estado.

II. LA NO INTERVENCIÓN EN LA AMÉRICA LATINA

Puede afirmarse, con toda seguridad, que el principio de la no intervención es uno de los postulados más caros para la América Latina, en virtud de la larga lista de intervenciones extranjeras de que ha sido objeto, no obstante que los Estados Unidos habían postulado, desde 1823, lo que se ha dado en llamar la “Doctrina Monroe”.

Largo y prolijo resultaría enumerar todas las intervenciones militares y políticas sufridas en el subcontinente.

Asimismo, desde la primera Conferencia Panamericana, celebrada en Washington en 1899, el principio de la no intervención ha tenido una larga y difícil peregrinación en los foros y doctrina latinoamericanos y llega a su momento culminante en la Séptima Conferencia, celebrada en Montevideo en 1933, con la aprobación del artículo octavo de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados: “Ningún Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos internos, ni en los externos de otro”. Cabe mencionar que dicho instrumento fue aceptado incluso por los Estados Unidos, ya que entonces prevalecía la política del “buen vecino”, preconizada por el entonces presidente Roosevelt.

⁴ Bluntschli, M., *Elementos de derecho internacional*, tr. M. Díaz Covarrubias, México, Impr. José Batiza, 1871, pp. 239-241.

⁵ Bonfils, Henri, *Manuel de droit international public*, Paris, A. Rousseau, 1984, p. 153; Pradiere-Fodéré, *Traité de droit international public*, Paris, 1922, p. 565; Fiore, Pasquale, *Tratado de derecho internacional público*, vol. II, cap. I, p. 11; Strupp, Karl, *Règles générales de droit de la paix*, Recueil des Cours, 1934, t. 47, p. 503, y Diena, Giulio, *Diritto internazionale*, Milán, Génova, Società Anónima Editrici Dante Alighieri, 1930, p. 174.

Hacia 1936, en la ciudad de Buenos Aires, se celebra la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, ratificándose el principio de la no intervención en un Protocolo Adicional, que en el primer párrafo del artículo primero estableció: “las Altas Partes Contratantes declaran inadmisibles 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”.

Durante la celebración de la Novena Conferencia Interamericana, realizada en Bogotá, en 1948, se adopta la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en cuyo artículo 15 original se estableció 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 [...]”.

De lo anterior se puede concluir que el continente americano fue la cuna del principio de la no intervención.

III. LA NO INTERVENCIÓN EN LAS NACIONES UNIDAS

El artículo segundo, párrafo siete, de la Carta de las Naciones Unidas, establece que: “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 la presente Carta [...]”.

Uno de los principios básicos en la comunidad internacional contemporánea es el relativo a la autodeterminación de los pueblos, el cual consiste, entre otras cosas, en el derecho que cada país tiene de darse las instituciones políticas y el sistema económico y social que más convenga a sus propios intereses, sin consentir interferencias extrañas, ni de organismos internacionales ni de países extranjeros. Ante el peligro que entraña una intervención disfrazada de una acción emprendida por un organismo internacional, sea mundial (como las Naciones Unidas), sea regional (como la OEA), Jorge Castañeda, ex ministro de Relaciones Exteriores de México, escribió hace algún tiempo:

En los últimos tiempos se ha abierto paso una tendencia peligrosa que se refiere al principio de No Intervención en América. Consiste en sostener que el principio de No Intervención es oponible a la acción de otros Estados, pero no a la acción colectiva que pueda adoptar [un] organismo regional; es decir, que, conforme a esta tesis, no se considerará como intervención las medidas decretadas por la Organización de Estados Americanos [...] efectivamente el principio de

No Intervención se refiere tan sólo a la acción de otros Estados y que esta cuestión debe distinguirse de aquella otra consistente en la existencia de que cierto dominio reservado del Estado, está vedado a la acción de los organismos internacionales. Como es natural, este dominio no comprende la actividad *internacional* del Estado; precisamente el objeto de los organismos consiste en limitar, en “intervenir” para regular la acción internacional de los Estados. Pero sólo hasta aquí es admisible la tesis. También se expresó [...] que, conforme al artículo 2, párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas, aquellos “asuntos que no son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados” no pueden ser objeto de intervención por parte de Organismos Internacionales. Es decir, existe un dominio que comprende la vida interna del Estado y que está *reservado*, que escapa a toda acción extraña, aun de los organismos internacionales, ya que ningún país querría ser miembro de ellos si su participación implicara renunciar a su autonomía interna. Así pues, esa norma prohibitiva debe considerarse como un elemento esencial de definición, que está en la base misma de toda organización internacional compuesta por Estados soberanos, independientemente de que su Carta Constitutiva lo consagre expresamente, como en el caso de las Naciones Unidas, o no lo consagre como ocurre tratándose de la Organización de Estados Americanos. En realidad, no habría sido forzoso consagrar formalmente el principio de la jurisdicción interna (como lo reconoció el Comité de la Conferencia de San Francisco, encargado de redactar el artículo 2, párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas) ya que por su naturaleza, está implícito en la estructura misma de toda agrupación internacional.⁶

Se puede concluir que el principio de la No Intervención y su base fundamental, el principio de la igualdad soberana de los Estados, es norma de *jus cogens* internacional.

IV. LA VIGILANCIA INTERNACIONAL EN LOS PROCESOS ELECTORALES DE ESTADOS INDEPENDIENTES

Como es sabido, hasta antes de 1990 las Naciones Unidas habían intervenido en los procesos electorales de países o Estados no independientes; sin embargo, a partir de dicha fecha y de la petición del gobierno de Nicaragua formulada tanto al secretario general de las Naciones Unidas como al de la OEA para “observar” su proceso electoral, el

⁶ Castañeda, Jorge, *México y el orden internacional*, México, El Colegio de México, 1981, pp. 190 y 191.

secretario general del primer organismo tuvo a bien enfatizar que *dicha vigilancia de ninguna manera implicaría sentar un precedente o establecer una práctica para situaciones futuras*.

Cabe mencionar que el gobierno de Haití también pidió la participación de las Naciones Unidas en los procesos electorales que se llevaron a cabo a inicios de 1991.

Dichas peticiones de Nicaragua y Haití han contado con la aquiescencia de algunos países miembros de Naciones Unidas, pero ha preocupado profundamente a otros. Cuando el presidente Bush compareció en 1990 ante la Asamblea General elogió la participación de Naciones Unidas en los procesos electorales de Nicaragua, y pidió el establecimiento de un coordinador especial para asistencia electoral y de una comisión electoral de Naciones Unidas.

Sería una labor agotadora analizar la larga lista de resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas y sus órganos subsidiarios sobre el tema de los observadores internacionales y el principio de la no injerencia en los procesos electorales de los pueblos independientes, por lo que solamente lo haremos de aquellas más importantes y recientes.

En efecto, la Resolución 44/146, aprobada el 15 de diciembre de 1989 y publicada el 9 de marzo de 1990, establece en sus puntos más relevantes:

44/146. Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas.

La Asamblea General,

Consciente de las obligaciones que le incumben en virtud de la Carta de las Naciones Unidas de fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos y de desarrollar y estimular el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos,

Reafirmando la Declaración Universal de Derechos Humanos, que dispone que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, que toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país, que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público y que esa voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto

secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto.

Observando que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que todos los ciudadanos gozarán, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, del derecho y la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país,

Recordando que todos los Estados disfrutan de igualdad soberana y que cada Estado tiene el derecho de elegir libremente y desarrollar sus sistemas político, social, económico y cultural,

Reconociendo que no hay un sistema político o método electoral igualmente adecuado para todas las naciones y sus pueblos,

1. *Subraya* la importancia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dispone que la autoridad para gobernar se basará en la voluntad del pueblo, expresada en elecciones auténticas y periódicas;

2. *Destaca* su convicción de que la celebración de elecciones auténticas y periódicas constituye un elemento necesario e indispensable en los esfuerzos constantes encaminados a proteger los derechos e intereses de los gobernados y que, desde el punto de vista de la experiencia práctica, el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno de su país es un factor crucial para el disfrute efectivo por todos de una amplia gama de derechos humanos y libertades fundamentales adicionales, incluidos los derechos políticos, económicos, sociales y culturales;

3. *Declara* que, para determinar la voluntad del pueblo, se requiere un proceso electoral que proporcione a todos los ciudadanos oportunidades iguales para presentarse como candidatos y exponer sus opiniones políticas, en forma individual y en colaboración con otros, con arreglo a las normas constitucionales y a la legislación nacional;

4. *Reconoce* que los esfuerzos de la comunidad internacional por fortalecer la eficacia del principio de la celebración de elecciones au-

ténticas y periódicas no deben de poner en tela de juicio al derecho soberano de cada Estado a elegir y a desarrollar libremente sus sistemas políticos, sociales, económicos y culturales, se adecuen o no éstos a las preferencias de otros Estados;

5. *Subraya* el deber de cada miembro de la comunidad internacional de respetar las decisiones adoptadas por otros Estados al elegir y desarrollar libremente sus instituciones electorales.

En la misma fecha fue aprobada la Resolución 44/147, que aparece el 2 de marzo de 1990, y cuyas partes más importantes son:

44/147 Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales,

La Asamblea General,

.

Recordando además el principio consagrado en el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta, en que se establece que ninguna disposición de la 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 la Carta,

.

Reconociendo que los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de ningún Estado deben respetarse en la celebración de elecciones,

Reconociendo también que no existe un sistema político único de proceso electoral que se pueda aplicar por igual a todas las naciones y sus pueblos, y que los sistemas políticos y los procesos electorales se ven afectados por factores históricos, políticos, culturales y religiosos,

1. *Reitera* que, en virtud del principio de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, todos los pueblos tienen el derecho de determinar, libremente y sin injerencia externa, su condición política y de procurar su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar ese derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta;

2. *Afirma* que únicamente a los pueblos incumbe determinar métodos y establecer instituciones relacionados con el proceso electoral,

así como determinar medios para ponerlo en marcha con arreglo a su constitución y legislación nacional;

3. *Afirma también* que cualquier actividad por la que se intente, directa o indirectamente, interferir en el libre desarrollo de los procesos electorales nacionales, particularmente en los países en desarrollo, o se pretenden desvirtuar los resultados de esos procesos, viola 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 a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas;

4. *Insta* a todos los Estados a que respeten el principio de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados y el derecho soberano de los pueblos a determinar su sistema político, económico y social;

5. *Hace un firme llamamiento* a todos los Estados para que se abstengan de financiar o proporcionar, directa o indirectamente, cualquier otra forma de apoyo manifiesto o encubierto a partidos o grupos políticos y de adoptar medidas para socavar los procesos electorales en cualquier país.

Posteriormente, el 21 de septiembre de 1990, la Asamblea General turnó a la Tercera Comisión el mandato de que incluyera en su agenda el tema del “Fortalecimiento de la celebración de elecciones auténticas y periódicas”, en cuyo seno se aprobó un proyecto de resolución con 129 votos a favor, 8 en contra y 19 abstenciones, el 18 de diciembre de 1990, contándose el voto mexicano entre estos últimos.

Ahí mismo se aprobó otro proyecto de resolución denominado “Respeto de los principios de soberanía nacional y no intervención en los asuntos internos de los Estados en sus procesos electorales”, habiéndose aprobado con 111 votos a favor, 29 en contra y 11 abstenciones, computándose el voto de México entre aquellos que estuvieron a favor de dicho proyecto.

Ambos proyectos coinciden básicamente con las resoluciones antes transcritas.

Sin embargo, al primer proyecto se le agregaron cuatro nuevos párrafos al tenor siguiente:

8. *Afirma* el valor de la asistencia en cuestiones electorales que las Naciones Unidas han proporcionado a petición de Estados Miembros, en el contexto del pleno respeto de su soberanía;

9. *Cree* que la comunidad internacional debe seguir examinando seriamente los medios para que las Naciones Unidas puedan respon-

der a las necesidades de los Estados Miembros que tratan de promover y reforzar sus instituciones y procedimientos electorales;

10. *Pide* al Secretario General que recabe las opiniones de los Estados Miembros, los organismos especializados, otros órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas y de aquellos con experiencia concreta en esta esfera, acerca de criterios adecuados que permitan a la Organización responder a las peticiones de asistencia electoral hechas por los Estados Miembros;

11. *Pide* al Secretario General que presente un informe sobre sus conclusiones a la Asamblea General en su cuadragésimo sexto periodo de sesiones, junto con una exposición de la experiencia de las Naciones Unidas en la supervisión de elecciones, en el marco de los recursos existentes;

12. *Decide* incluir en la agenda provisional de su cuadragésimo sexto periodo de sesiones [que corresponde a 1991] el tema intitulado "Fortalecimiento de la eficacia del principio de elecciones auténticas y periódicas".

En cuanto al segundo proyecto de resolución aprobado por la Tercera Comisión, "Respeto por los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales", categóricamente afirmamos que no hay ningún cambio con respecto a la Resolución 44/147, transcrita anteriormente, al menos parcialmente.

Sin embargo, cabe aclarar que ambos proyectos de resolución fueron sometidos a la consideración de la Asamblea General de Naciones Unidas en su 46 periodo de sesiones en 1991.⁷

Precisamente durante los debates sobre el tema relativo a los derechos humanos, en las sesiones de la Tercera Comisión de la Asamblea General, el representante de México ante el organismo mundial, doctor Jorge Montaña, el día 25 de noviembre de 1991, declaró que México estaba satisfecho con los avances logrados en dicha materia. Más adelante estableció:

Los pueblos del mundo claman hoy por más democracia y los nuevos aires la fortalecen. Mi delegación es firme partidaria del principio y apoya el movimiento. Sin embargo es oportuno recordar que las Resoluciones 44/146 y 44/147 de la Asamblea General han reco-

⁷ Ambos proyectos se pueden consultar en: *United Nations. General Assembly, Forty-Fifth Session, Agenda item 10. A/45/766, December 12, 1990. English, pp. 13 y 18.*

nocido como un principio general que todo Estado tiene el derecho soberano de elegir y desarrollar libremente su sistema político, se adecue éste o no a las preferencias de otros Estados.

Compartimos plenamente el principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas. Reconocemos la posibilidad de que en circunstancias excepcionales y a petición de los gobiernos interesados, las instancias regionales o las Naciones Unidas proporcionen asistencia electoral. De igual manera, compartimos la recomendación del Secretario General contenida en el párrafo 79 del Documento A/46/609 en el sentido de que “[...] las peticiones [de asistencia electoral] deben guardar relación primordialmente con situaciones que tengan una clara dimensión internacional [...]”. Sin embargo, queremos reiterar la necesidad de que el examen multilateral del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas debe darse en un marco de estricto respeto a los principios de no intervención y libre determinación de los pueblos.

Tal como lo señaló el Secretario General de nuestra organización en su último informe de labores: “Es, al parecer, incuestionable que las violaciones de los derechos humanos ponen en peligro la paz en tanto que no respetar la soberanía de los Estados daría lugar al caos. Es preciso ejercer cautela máxima para evitar que la defensa de los derechos humanos se convierta en una plataforma desde la que se pretenda invadir la indispensable jurisdicción interna de los Estados y menoscabar su soberanía. Nada conduciría con mayor certeza a la anarquía que el abuso de ese principio.”

Para mi delegación es claro entonces que la responsabilidad última de los procesos electorales es facultad soberana de los Estados y que cualquier actividad que intente vincularse, directa o indirectamente, al desarrollo de los procesos electorales nacionales o a los resultados de esos procesos, deberá ajustarse al espíritu de la Carta y a los principios de Derecho Internacional.⁸

En lo que se refiere a la Organización de los Estados Americanos (OEA), es relevante destacar el contenido de al menos dos resoluciones: AG/Res.991 (XIX-0/89) y la AG/Res.1063 (XX-0/90), correspondientes a las sesiones plenarias de su Asamblea General, celebradas el 18 de noviembre de 1989 y el 8 de junio de 1990, respectivamente.

En seguida se transcribe *in extenso* la Resolución 1063 de la OEA:

⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores. Comunicado. 25 de noviembre de 1991, México, D. F. (télex).

AG/RES. 1063 (XX-0/90)

UNIDAD PARA LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA

(Resolución aprobada en la octava sesión plenaria celebrada el 8 de junio de 1990)

LA ASAMBLEA GENERAL,

RECORDANDO el preámbulo de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, que establece que “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”;

TENIENDO EN CUENTA:

Que uno de los propósitos esenciales de la Organización es “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”;

Que uno de los principios de la Carta reafirma que “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. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales”;

Que, según el artículo 16 de la Carta, “cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente a su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal”;

RECONOCIENDO que en el contexto de la democracia representativa no hay un sistema político o método electoral que sea igualmente adecuado para todas las naciones y sus pueblos y que los esfuerzos de la comunidad internacional por fortalecer la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas no deben poner en tela de juicio el derecho soberano de cada Estado a elegir y a desarrollar libremente sus sistemas políticos, sociales y culturales, se adecúen éstos o no a las preferencias de otros Estados;

CONSIDERANDO la recomendación contenida en la resolución AG/RES.991 (XIX-0/89) sobre el cumplimiento y ampliación de la resolución AG/RES.940 (XVIII-0/88), en el sentido de mantener el

apoyo firme a los procesos democráticos en el Hemisferio y acelerar y aumentar los esfuerzos para lograr el desarrollo integrado de los países de la región, en vista de la estrecha relación que existe entre el desarrollo socioeconómico y la democracia, de los cuales la Organización es pilar fundamental.

RECORDANDO su resolución AG/RES.993 (XIX-0/89), que apoya a los esfuerzos del Secretario General en respuesta a las solicitudes de un Estado miembro de asistencia en la observación de su proceso electoral;

ACOGIENDO CON BENEPLÁCITO la decisión tomada por los Estados miembros de afianzar y fortalecer sistemas auténticamente democráticos y participativos mediante el pleno respeto de todos los derechos humanos, particularmente la realización de elecciones libres y justas que respeten la libertad de expresión y de reunión y la voluntad popular, como se menciona en la resolución AG/RES.993 (XIX-0/89);

OBSERVANDO CON SATISFACCIÓN la manera eficiente en que el Secretario General y los Estados miembros respondieron a la invitación extendida por el Gobierno de Nicaragua a organizar un grupo de observadores internacionales para observar las elecciones que tuvieron lugar en ese país el 25 de febrero de 1990 y el papel importante que desempeñaron en la realización de un proceso electoral pacífico y justo y, asimismo, el proceso de cooperación iniciado entre la República de Haití y la Organización de los Estados Americanos en el marco de la organización de las próximas elecciones generales, etapa decisiva para la instauración de la democracia representativa en ese país, y

RECONOCIENDO el papel significativo que puede desempeñar la Organización de los Estados Americanos para apoyar y asistir a los Estados miembros en sus esfuerzos por renovar, preservar o fortalecer las instituciones y procesos democráticos, sirviendo como un foro para el intercambio de información y experiencia,

RESUELVE:

1. Solicitar al Secretario General que establezca una Unidad para la Promoción de la Democracia en la Secretaría General.
2. Que esa unidad ofrezca un programa de apoyo para la promoción de la democracia que pueda responder con prontitud y eficiencia a los Estados miembros que, en el pleno ejercicio de su soberanía, soliciten asesoramiento o asistencia para preservar o fortalecer sus instituciones políticas y procedimientos democráticos.
3. Solicitar al Secretario General que prepare un proyecto para ese programa, en consulta con el Consejo Permanente.

4. Que a este fin los Estados miembros brinden su total cooperación al Secretario General para asistirlo en la determinación de los tipos de asistencia o servicios que podría proporcionar esa unidad. Estos podrían incluir, entre otros:

- facilitar el intercambio de información y conocimiento especializado por medio de seminarios y programas de capacitación;
- preparar una relación de personas y organizaciones especializadas en estudios políticos sobre sistemas e instituciones democráticas;
- el desarrollo de normas y procedimientos para organizar misiones de observadores de procesos electorales;
- la coordinación con otras organizaciones multilaterales interesadas en la materia;
- alentar el diálogo sobre principios y valores democráticos en el Hemisferio.

5. Acordar que la prestación de esta asistencia se base en los siguientes principios:

— El tipo de servicios que presten a cualquier Estado miembro serán determinados por el gobierno del país que lo solicite, en consulta con el Secretario General, y con el debido respeto del principio de la no intervención;

— La magnitud de la asistencia y las condiciones bajo las cuales será prestada serán decididas por el Secretario General, tomando debida cuenta de la disponibilidad de recursos;

— En la medida de lo posible, esos servicios serán prestados utilizando recursos y personal existentes, proyectos, contribuciones y ofrecimientos especiales.

6. Solicitar al Secretario General que informe sobre el proceso alcanzado en el cumplimiento de esta resolución al Consejo Permanente dentro de un plazo de seis meses y a la Asamblea General en su próximo periodo ordinario de sesiones.

Consideramos que esta resolución es bastante clara por lo que obviamos cualquier comentario al respecto.

El 4 de junio de 1991, el canciller mexicano declaró, en el seno de la XXI Asamblea General de la OEA, misma que se celebró en Santiago, Chile, que la democracia “no se conquista ni se fortalece con acciones externas”, y manifestó la oposición definitiva de México —conforme a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos— a que se creen mecanismos automáticos de acción en el caso de alteraciones abruptas en los sistemas políticos de los países del continente, con lo cual logró que se modificara una propuesta que al respecto apoyaban Venezuela y Estados Unidos, entre otras naciones.

Subrayó que México no estaba de acuerdo en convertir a la OEA en “supervisora o vigilante suprema de la conducta política de nuestros países”, y puntualizó que únicamente por medio de “economías dinámicas, abiertas, competitivas y de alta productividad lograremos consolidar el gran impulso democrático que vive América Latina”.

Agregó:

Estamos convencidos de que la democracia no se conquista ni se fortalece con acciones externas, ya sean estas unilaterales o multilaterales; sí puede, en cambio, debilitarse. La democracia, como el desarrollo, pueden tener marcos externos favorables o desfavorables. Pero sólo pueden construirse, fortalecerse y consolidarse desde dentro: desde el seno mismo de cada una de nuestras naciones.

En otra parte de su discurso puntualizó, con contundencia:

que históricamente ha habido, y subsisten, dos conceptos de la OEA. Para algunos deberíamos convertirla en el vigilante supremo de la conducta política de nuestros países. Otros pensamos que debiera ser el organismo promotor de la paz, la justicia y la cooperación para el desarrollo continental a partir del diálogo y el consenso.⁹

V. LA EXPERIENCIA NICARAGÜENSE

Como parte de las gestiones realizadas por los diversos grupos y de las distintas reuniones de jefes de Estado de América central, especialmente de los Acuerdos de Esquipulas II, se consideró que uno de los puntos fundamentales para lograr la paz en la convulsionada región centroamericana era indispensable realizar comicios transparentes y auténticos en la República de Nicaragua, por lo que se pidió la presencia de observadores internacionales para su proceso electoral.

Cabe mencionar que el entonces presidente Daniel Ortega aceptó girar invitaciones a las Naciones Unidas y a la OEA para que se contase con la presencia de dichos observadores internacionales. El gobierno de Nicaragua envió una comunicación formal al secretario general de Naciones Unidas, el 3 de marzo de 1989, pidiendo que el organismo internacional participara como observador en los procesos electorales de Nicaragua.

⁹ *Excelsior*, México, miércoles 5 de junio de 1991, pp. 1a y 10-A.

Para lograr el objetivo anterior, Naciones Unidas constituyó una *Misión de Observadores de Naciones Unidas para Nicaragua (ONU-UVEN)*, que tuvo como propósito verificar los comicios en Nicaragua. Asimismo, se constituyeron otros dos mecanismos que coadyuvaran en el proceso de vigilancia electoral: la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV) y el Grupo de Observadores de Naciones Unidas en América Central (ONUCA).

En el seno de las Naciones Unidas se abrió un amplio debate en el sentido de que si las actividades que iba a realizar la ONUVEN significaban una franca intervención en los asuntos domésticos de un Estado o país independiente. Dicho de otra manera, si la presencia de los observadores internacionales de Naciones Unidas involucraba o no una intervención en los asuntos internos de un país miembro, y en caso de que la respuesta fuera negativa cuál sería el papel de la ONUVEN.

Puede decirse que aunque el debate fue ríspido y agresivo, la conclusión fue en el sentido de que la participación de las Naciones Unidas en el proceso electoral nicaragüense era un elemento de suma importancia para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales en la región centroamericana, y que la petición de Nicaragua de ninguna manera implicaba una renuncia a su soberanía nacional, ya que la observación internacional se ceñiría a las leyes e instituciones que regulaban los procesos electorales en dicho país, por lo que de ninguna manera se cuestionarían los ordenamientos electorales nicaragüenses y que los observadores reportarían sus comentarios, sugerencias y recomendaciones a los órganos electorales nacionales y que de ninguna manera desplazarían o sustituirían a los mismos.

Por todo lo anterior, se estimó que la misión de observadores internacionales estaba en plena concordancia con la Carta de Naciones Unidas puesto que se perseguía lograr la paz en la región, no intervenir en asuntos internos de Nicaragua ni mucho menos abolir su soberanía. Además, no debe olvidarse que el propio gobierno de Nicaragua pidió la presencia y participación de las Naciones Unidas.

Los miembros de la misión de Naciones Unidas fungieron simplemente como testigos presenciales de un proceso electoral, pero de ninguna manera como jueces. Se afirma, pues, que Naciones Unidas participó en Nicaragua no como un ente supranacional sino como un simple colaborador en el proceso electoral,¹⁰ lo que implicaba que la

¹⁰ Para un análisis más detallado de la experiencia de Naciones Unidas en Nicaragua véase: Hernández-García, Joel, *Some Considerations on the United Nations*

última decisión estaría en manos del Supremo Consejo Electoral de Nicaragua.

Ante las críticas de ciertos Estados miembros en virtud de la imposibilidad legal de Naciones Unidas de intervenir en procesos electorales internos, algunos autores consideraron que dicho organismo estaba desarrollando las facultades “inherentes”, establecidas en el artículo 99 de la Carta que especifica que el secretario general podrá poner a consideración de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad cualquier asunto que estime “pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”.¹¹

Asimismo, se consideró que el secretario general de Naciones Unidas estaba actuando en consonancia con diversas resoluciones emitidas por la propia Asamblea General, todas en relación con el conflicto centroamericano, especialmente las 42/1, 43/24, 44/146 y 44/147.

El día de las elecciones, el Supremo Consejo Electoral de Nicaragua reconoció el acreditamiento de 1,578 observadores extranjeros provenientes de 278 organizaciones y 1,500 periodistas también extranjeros. El mismo Supremo Consejo Electoral reconoció a la ONUVEN y a la misión de la OEA como “observadores internacionales” y a los demás como “observadores invitados”.¹²

Para verificar que el proceso electoral nicaragüense fuese genuino, Naciones Unidas permaneció en Nicaragua desde seis meses antes de las elecciones a fin de constatar la transparencia del proceso electoral y no solamente del acto electoral.

La ONUVEN tuvo las siguientes funciones:

- a) Verificar que los partidos políticos estuvieran equitativamente representados en el Supremo Consejo Electoral y demás órganos subsidiarios;
- b) verificar que los partidos políticos gozaran de plena libertad de organización y movilización, sin obstrucción o intimidación de nadie;
- c) verificar que todos los partidos políticos tuvieran acceso equitativo a la televisión estatal y a la radio en igualdad de condiciones tanto en tiempo como en extensión de las transmisiones;

Monitoring of Elections in Independent Countries: the Nicaragua Experience, New York University, School of Law, 1990, inédito.

¹¹ Caminos, Hugo y Lavalle, Roberto, “New Departures in the Exercise of Inherent Powers by the UN and OAS Secretaries-General: the Central American situation”, *American Journal of International Law* 83, 1989, pp. 395-402.

¹² Para un relato detallado de las tareas de la ONUVEN véase: Hernández-García, Joel, *op. cit.*, pp. 15 en adelante.

d) verificar que los padrones electorales estuvieran correctamente elaborados;

e) informar al Supremo Consejo Electoral o a sus organismos subsidiarios de cualquier queja recibida o cualquier irregularidad o interferencia observada en el proceso electoral a fin de asegurar que el proceso sea realizado de la mejor forma posible, y

f) informar al Secretario General de Naciones Unidas, quien a su vez informará al Supremo Consejo Electoral cuando lo considere pertinente. Dichos informes serán fácticos y objetivos e incluirán comentarios o conclusiones que reflejen el papel de la misión de observadores en la verificación del proceso electoral.¹³

Las bases legales para estimar que el proceso era genuino, fueron provistas por la propia legislación nacional de Nicaragua. La concordancia con la Constitución Política de Nicaragua, la Ley Electoral, la Ley de Medios de Comunicación y con el Código de Ética Electoral constituyó el marco bajo el cual la ONUVEN basó su valoración.¹⁴

VI. OBSERVACIONES FINALES

Habíamos indicado antes que el secretario general de Naciones Unidas estableció que la misión de observadores internacionales a Nicaragua no sentaría ningún precedente para futuras solicitudes. También habíamos indicado que durante el periodo de sesiones correspondientes a 1990, Haití había solicitado asistencia para llevar a cabo sus comicios. Sin embargo, en el caso de Haití, las elecciones no ponían en peligro ni la paz ni la seguridad internacionales, por lo que se consideraba que la asistencia que se le brindaría sería meramente técnica, por lo que, y a diferencia de Nicaragua, el involucramiento de Naciones Unidas en un proceso electoral interno podría implicar una franca injerencia en los asuntos domésticos de un país independiente miembro de Naciones Unidas y la seria duda en el sentido de que Naciones Unidas tuviera facultades para enviar observadores internacionales a un proceso comicial interno.

Cabe aclarar que el debate en el seno de las Naciones Unidas acerca de la facultad de dicho organismo para enviar observadores internacionales a un proceso electoral meramente interno y el cual no ponga en peligro la paz o seguridad internacionales, es aún un debate inconcluso y que la comunidad internacional de Estados no ha definido cla-

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Idem*.

ramente las condiciones bajo las cuales la ONU puede y debe participar en elecciones de un Estado independiente.

Algunos países continúan considerando que los procesos electorales son materia de jurisdicción doméstica, pero que, si por alguna razón dichos procesos pueden poner en entredicho la paz internacional o regional, la Carta de Naciones Unidas sí faculta a dicho organismo para intervenir en ciertos comicios internos. Por su parte, otro grupo de países considera que debe haber una participación más activa del organismo internacional en los procesos electorales internos. Inclusive el presidente Bush, se indicaba antes, propuso la creación de un coordinador especial para asistencia electoral y de una comisión electoral, ambas dependiendo de Naciones Unidas. Un grupo importante de países que anteriormente integraban la Europa del Este ha propuesto que la Secretaría General estudie las formas y condiciones en que se brinde asistencia electoral a aquellos países que así lo soliciten.

Otro grupo de países, entre los cuales se cuenta México, sostiene firmemente que la intervención de Naciones Unidas en procesos electorales internos contradice flagrantemente el artículo 2 (7) de la Carta de las Naciones Unidas.¹⁵

México, aunque comparte plenamente el principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas, reitera que en el examen multilateral de ese tema hay que obrar con estricto respeto de los principios de no intervención y libre determinación de los pueblos. El tema de las elecciones nacionales es de la estricta competencia interna de los Estados y se enmarca en el párrafo 7, del artículo 2, de la Carta de las Naciones Unidas. México no ha favorecido ni favorecerá la creación de mecanismos supranacionales de verificación de los procesos electorales, ya que la responsabilidad de esos procesos es facultad soberana de los Estados.

México se esfuerza intensamente por ampliar su vida democrática y modernizar sus mecanismos electorales, lo que incluye la (emisión) de un nuevo Código Federal Electoral.¹⁶ México es parte en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el que ya se prevé un mecanismo de supervisión del cumplimiento de sus disposiciones, entre las que está la celebración de elecciones periódicas y auténticas.

¹⁵ Véase la cita 8 de este ensayo.

¹⁶ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (15 de agosto de 1990, modificado el 3 de enero de 1991) que crea, entre otras cosas, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TFE).

La adhesión al Pacto y su estricta observancia serían un primer paso hacia el fortalecimiento de ese principio.¹⁷

Otro país, en la misma sesión, sostuvo que:

la participación que puedan tener las Naciones Unidas en procesos electorales es de *carácter excepcional* y no emana en modo alguno de un derecho o una práctica establecidos. Los casos excepcionales no pueden servir para fundamentar un principio general de actuación de la Organización y de los Estados miembros en procesos electorales nacionales ni para dar al Consejo de Seguridad un papel en la aplicación de este principio.¹⁸

Hernández estima que deben darse los siguientes factores para implantar misiones de observadores electorales a futuro:

a) las operaciones de Naciones Unidas deberán requerir autorización de los órganos competentes;

b) *deben obedecer a situaciones con una clara dimensión internacional;*

c) deberán cubrir el proceso electoral completo a fin de asegurar condiciones de imparcialidad;

d) es necesario que exista un apoyo público amplio en el país requirente de la presencia de Naciones Unidas en el proceso electoral y que se dé en un momento crítico de su vida política, y

e) las misiones serán establecidas únicamente en puntos definidos en cuanto a localización y estrategias, pero de ninguna manera en situaciones con un carácter indeterminado.¹⁹

Para cerrar este ensayo, compartimos la conclusión final del autor que venimos comentando: ²⁰

Es cierto que la democracia debe ser un anhelo de toda sociedad nacional, pero querer reducir la democracia a unas “elecciones honestas y libres” es pretender reducir dicho valor a un simple proceso electoral.

La democracia excede en mucho a los procesos electorales; es un estilo de vida, es una forma de vida.

¹⁷ Naciones Unidas. Asamblea General. Tercera Comisión. 42a. sesión. 14 de noviembre de 1990, Nueva York, A/C.3/45/SR.42. Español, p. 15.

¹⁸ *Ibidem*, p. 18.

¹⁹ Hernández-García, *op. cit.*, p. 27.

²⁰ *Idem*.

Las Naciones Unidas o la OEA podrán participar en procesos electorales internos siempre y cuando ello constituya una excepción, y que dicha participación sea útil para fortalecer la seguridad y paz internacionales. Sin embargo, consideramos que aún falta por establecer y definir las bases sobre las cuales pueda darse la participación de Naciones Unidas en comicios internos; de otra manera, los países vivirán siempre bajo la amenaza de intervenciones internacionales o extranjeras en cuestiones de jurisdicción interna, lo que podría desalentar la pertenencia o la retirada de los países soberanos al sistema de Naciones Unidas o de la OEA.