

VIGENCIA DEL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN EN LAS AMÉRICAS

*Alexander Antialón Conde**

RESUMEN

El presente artículo estudia el principio de no intervención en las Américas, así como las acciones de defensa colectiva de la democracia en el marco de la Carta Democrática Interamericana, a fin de verificar la vigencia del respeto hemisférico al principio de no intervención en el siglo XXI.

ABSTRACT

This article studies the principle of nonintervention in the Americas, as well as the collective defense actions of democracy within the framework of the Inter-American Democratic Charter, in order to verify the validity of hemispheric respect for the principle of non-intervention in the 21st century.

* Abogado por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega (UIGV). Magíster en Ciencia Política y Gobierno con Mención en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Servidor del Ministerio de Relaciones Exteriores destacado como Coordinador General e investigador en temas de derecho internacional en la Sociedad Peruana de Derecho Internacional (SPDI).

Con el presente artículo, el autor formaliza su incorporación como Miembro Asociado, conforme a lo dispuesto por el Consejo Directivo de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional, mediante Acta del 13 de diciembre de 2018.

Palabras clave: Principio de No Intervención, Carta de la OEA, Carta Democrática Interamericana, mecanismos de acción colectiva.

Keywords: Principle of nonintervention, Charter of the OAS, Inter-American Democratic Charter, mechanisms of collective action.

- - -

1. EL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN

1.1 Definición

La Carta de la OEA, consagra y define el principio de no intervención, en su artículo 19°:

Ningún Estado o grupo de Estados tiene 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.

El artículo 20° de la Carta de la OEA, añade: “Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza”.

Los profesores Novak y García-Corrochano definen el *deber de no intervención* como la obligación de los Estados de no inmiscuirse, directa ni indirectamente, en los asuntos internos o externos de otro con el propósito de modificar la voluntad de este último y lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos u obtener de él ventajas de otro orden... no es necesario que el Estado intervenido modifique su voluntad para que el acto de injerencia se cristalice, sino que es suficiente la sola amenaza. El hecho de que el Estado sujeto a la injerencia no preste atención o se niegue a ser constreñido o atemorizado no obsta a que la conducta ilícita se configure. (Novak & García-Corrochano, 2001: 74).

1.2 Clases de intervención

Según su objeto, las clases de intervención pueden ser:

1.2.1 Intervención en la política externa

Alberto Ulloa señala que esta se manifiesta por el hecho que un Estado imponga a otro determinada conducta internacional. Es el caso de las intervenciones para obligar a un Estado a reconocer la independencia de provincias sublevadas, a pagar indemnizaciones, a dar las explicaciones o satisfacciones, a no celebrar o a celebrar a un acuerdo, etc. (Ulloa 1929: 432)

Antokoletz nos dice que las intervenciones para mantener el equilibrio político fueron frecuentes. Las grandes potencias intervinieron en la independencia de *Grecia*, en la emancipación de *Bélgica*, en la liquidación de las guerras *ruso-turcas* de 1853 y 1877. En 1866, impidieron a Grecia declarar la guerra a Turquía; en 1897, ejercieron presión para que Grecia abandonase Creta; 1895, obligaron al *Japón* a renunciar a sus reivindicaciones en China; en 1912, intervinieron en la solución de la guerra *balcánica*; en 1973, se inmiscuyeron en la contienda de Turquía con *Montenegro*; en 1917, influyeron en la abdicación del rey Constantino de *Grecia*; en 1919, establecieron que Alemania no podrá unirse con *Austria*; en 1936 se concertaron para asegurar la no-intervención en la *guerra civil* de España. (Antokoletz 1944: 575)

En esta clase de intervención, se pueden incluir también aquellas intervenciones que, lícitamente, realiza la ONU para hacer efectivo el *derecho a la libre determinación de los pueblos* (conforme a lo dispuesto por la ONU en diversos documentos, entre ellos, la Declaración 36/103 de la AG y las Resoluciones 2160(XX) y 3414(XXIX) de la AG) y para *el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales* (conforme a lo establecido en los capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas).

Finalmente, puede citarse el caso del Almirante francés Du Petit-Thuars, quien con su intervención en 1881, salvó a Lima de la destrucción que iba a realizar el ejército chileno. Alberto Ulloa lo denomina *diplomacia de la marina*. (Ulloa 1929: 434)

1.2.2 Intervención en la política interna

El maestro Ulloa señala que esta se manifiesta por el hecho que un Estado imponga a otro la dación, la suspensión y la derogatoria de determinadas leyes, cierta organización interna, administrativa o judicial, un cambio de gobierno, un régimen de favor para su nación; o en que asuma más o menos extensamente la autoridad que corresponda al Estado intervenido, ocupe militarmente su territorio; clausure sus puertos o lo obligue a abrirlos, organice elecciones, etc. (Ulloa 1929: 432).

Por su parte, Salinas indica que las intervenciones políticas “tienden a derribar a un gobierno que le es manifiestamente desafecto al interventor o cuando trata de cooperar a un partido político que quiere alcanzar el poder o para alterar el sistema constitucional vigente”. (Salinas 1948: 78).

En el 2009, el Presidente hondureño Manuel Zelaya Rosales, fue objeto de un golpe de estado cívico-militar, y denunció directamente a los EEUU de haber sido los autores intelectuales del golpe. Al respecto, la internacionalista de la Universidad Autónoma de Barcelona, Neus Ramis (2010: 40), señaló que uno de los elementos que influyeron en el derrocamiento del presidente Zelaya fue su decisión de convertir la base aérea de Palmerola, donde se hallaba también la base militar de los EE.UU., en un aeropuerto civil-comercial.

Asimismo, en enero de 2019 la Unión Europea dio un plazo de ocho días a Nicolás Maduro para que deje el poder y convoque a elecciones en Venezuela. En caso contrario, no lo reconocería como Presidente, y sí reconocería como presidente encargado al opositor Juan Guaidó. Dicho reconocimiento al líder opositor ya había sido realizado por EEUU y el Grupo de Lima, por considerar ilegítimo el segundo mandato consecutivo del dictador Maduro.

1.2.3 Intervención en materia económica y/o financiera

Ulloa afirma que esta se manifiesta por el hecho que un Estado imponga determinadas condiciones a la organización financiera, al crédito externo, al régimen aduanero, a la contratación y liquidación fiscales, o asuma con más o

menos extensión las funciones administrativas pertinentes. También se manifiesta esta intervención cuando un Estado apoya por la fuerza los créditos que sus nacionales u otros extranjeros tienen contra el Estado intervenido. (Ulloa 1929: 432).

Esta intervención se manifiesta en toda la amplitud que implica los bloqueos y sanciones económico-financieras internacionales, y el congelamiento y secuestro de activos.

Antokoletz afirma que han sido frecuentes las intervenciones para controlar las finanzas o rentas de otros Estados. En 1876, Francia e Inglaterra establecieron un control financiero en Egipto. En 1885, las potencias garantizaron el empréstito egipcio. En 1869, fue establecido un control financiero en Túnez, el que cesó el 1889, debido a la garantía ofrecida por Francia. En 1897, se estableció un control financiero en Grecia, para garantizar un empréstito. En 1893 y 1901, Francia intervino en Portugal y en Turquía para proteger a sus nacionales tenedores de bonos. En 1902, hubo una intervención conjunta de Inglaterra, Alemania e Italia, para cobrar algunas deudas públicas a Venezuela. (Antokoletz 1944: 576)

Salinas nos relata que a fines de 1902 los representantes diplomáticos de Inglaterra y Alemania en Venezuela, presentaron a nombre de sus gobiernos un ultimátum para exigir, en el plazo perentorio de 48 horas, el reconocimiento y pago, sin discusión, de los diversos créditos adeudados a los súbditos de dichas potencias. Ante el rechazo de la imposición, por parte del gobierno venezolano, los países reclamantes a los que se unió Italia ordenaron el bombardeo de Puerto Cabello, bloquearon las costas venezolanas y echaron a pique varias embarcaciones de ese país. (Salinas 1948: 79).

Asimismo, durante la actual crisis venezolana de 2019 podemos apreciar una serie de intervenciones, entre las que destacan: las sanciones de EEUU contra la compañía petrolera estatal PDVSA de Venezuela y el rechazo del Banco de Inglaterra a la solicitud de Venezuela de repatriar alrededor de US \$ 1.2 mil millones en lingotes de oro a ese país, luego del pedido de Juan Guaidó (autoproclamado Presidente Encargado de Venezuela y reconocido por un número significativo de países) para congelar los activos del país caribeño.

Estas medidas tienen por objeto aumentar la presión para que el dictador Nicolás Maduro deje el poder y convoque a elecciones.¹

1.2.4 Intervención en materia religiosa

Alberto Ulloa indica que esta “se manifiesta por el hecho que un Estado imponga a otro determinado régimen de culto, de organización eclesiástica o una legislación que asegure la libertad de conciencia”. (Ulloa 1929: 432)

Salinas afirma que las intervenciones religiosas se efectúan generalmente para proteger a las minorías cristianas. Un ejemplo, son las intervenciones realizadas por las potencias europeas sobre Turquía, a fines del siglo XVIII y en todo el curso del siglo XIX, ya para reprimir las masacres de los maronitas, para hacer cesar las matanzas de Armenia o para exigir del gobierno turco, reformas a favor de los cristianos, con motivo de la insurrección de Bosnia y Herzegovina. (Salinas 1948: 78)

1.2.5 Intervención en defensa de los derechos humanos

Ulloa señala que esta se manifiesta por el hecho que un Estado, por medios diplomáticos o militares, exija o imponga la protección de las vidas de sus nacionales o de los extranjeros en general y la dación de leyes que garanticen los derechos humanos. También puede realizarse esta intervención en favor de los propios nacionales del Estado intervenido cuando otros grupos nacionales y ese mismo Estado desconocen en ellos los derechos humanos. (Ulloa 1929: 432)

¹ Ya en 2018 el informe de Alfred de Zayas, experto independiente de la ONU, sobre su misión en Venezuela, registró que “El Banco Central de Venezuela le informó de que organismos de calificación de riesgos tales como Standard & Poor’s, Moody’s y Fitch habían emitido sistemáticamente calificaciones negativas basadas en la capacidad del país de realizar los pagos externos, olvidando que el Gobierno tiene un excelente historial de respuesta a la deuda. Esto ha tenido efectos significativos en el nivel de riesgo del país y, esencialmente, le ha cerrado las puertas de acceso al mercado financiero”. (Consejo de Derechos Humanos 2018: 10). Asimismo, dicho informe también señaló que: “Los efectos de las sanciones impuestas por los presidentes Obama y Trump y de las medidas unilaterales aplicadas

Antokoletz afirma que varias intervenciones invocaron razones humanitarias. En 1900, las potencias intervinieron en China, con consentimiento del gobierno chino, para proteger a los residentes europeos durante la insurrección de los *Boxers*. En 1901, Estados Unidos de América llamó la atención de las potencias signatarias del Tratado de Berlín de 1878, sobre la situación precaria de los *israelitas en Rumania*. En 1903, el Presidente Roosevelt indicó al Czar de Rusia la conveniencia de reprimir y evitar las masacres de israelitas como las de Kischinew. En 1906 y 1909, Francia, España e Inglaterra realizaron una intervención conjunta en *Marruecos* para proteger a los residentes de su respectiva nacionalidad. En 1920, la Asamblea de la Sociedad de las Naciones intervino a favor de *Armenia* contra los Kemalistas y exigió de los nuevos Estados del Báltico reformas legislativas a favor de las minorías. En 1927, hubo una nueva intervención europea en *China* para reprimir los excesos de las fracciones nacionalistas. En 1938, la Sociedad de las Naciones fue requerida de intervenir a favor de los *israelitas de Rumania*. (Antokoletz 1944: 576-577)

El profesor Ulloa advierte que para que se pueda justificar este tipo de intervención, se requiere que se realicen coincidentemente las siguientes circunstancias:

- a) Que la violación tenga carácter de generalidad y no constituya un hecho o hechos aislados;
- b) Que sea la finalidad o la consecuencia principal y directa de una situación de fuerza y no únicamente la consecuencia ocasional e

viene de la pág. 174

por el Canadá y la Unión Europea han agravado tanto directa como indirectamente la escasez de medicinas tales como la insulina y los medicamentos antirretrovirales. En la medida en que las sanciones económicas han generado retrasos en la distribución y, de esa forma, constituyeron otro factor causante de muchas muertes, las sanciones infringen las obligaciones contraídas por los países que las imponen en materia de derechos humanos. Por otra parte, las sanciones pueden constituir crímenes de lesa humanidad, según lo dispuesto en el artículo 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Cabría que tal Corte realizara la correspondiente investigación, pero es posible que su sumisión geopolítica le impida hacerlo”. (Consejo de Derechos Humanos - ONU 2018: 14).

indirecta como sucede en luchas o rebeliones armadas por fines de orden político, perseguidos por las armas pero dentro de las reglas regulares de la guerra.

- c) Que la autoridad local haya desaparecido o esté en absoluta impotencia de controlar la situación;
- d) Que los hechos sean tales que escapen al cauce normal de las reclamaciones y sanciones legales. (Ulloa 1929: 449)

Es menester precisar que este tipo de intervención no puede ser realizada por sola decisión de un Estado o grupo de Estados. Novak y García-Corrochano afirman que: “Efectivamente, esta potestad de intervenir no la poseen los Estados de manera singular, sino que es facultad tan solo de las organizaciones internacionales con la cooperación de sus Estados miembros”. (Novak & García-Corrochano 2001: 77)

1.3 Supuestos de violación al Principio de No Intervención

El 12 de febrero de 1974 el Comité Jurídico Interamericano aprobó - en el marco de su periodo ordinario de sesiones de enero-febrero de 1974 en Río de Janeiro- un “Proyecto de Instrumento” que incluyó los siguientes supuestos de violación al principio de no intervención²:

Serán considerados como violaciones por parte de un Estado o grupo de Estados al principio de no intervención, además de otros actos que eventualmente puedan caracterizarse como intervención, los siguientes:

² Véase OEA/Ser.G, CP/doc. 388/74.

Cabe señalar que el estudio del “Proyecto de Instrumento” siguió en la agenda de la OEA aparentemente hasta mediados de los 80's. La Asamblea General, mediante Resolución AG/Res 992 (XIX-0/85), resolvió encomendar al Consejo Permanente el estudio del citado Proyecto y que presente su informe a la Asamblea General en su vigésimo período ordinario de sesiones. El Consejo Permanente no llegó a presentar el informe solicitado. Posterior a ello, no se ha hallado ningún documento relacionado con el avance del tema.

1. Cualquier forma de injerencia o de tendencia atentatoria a la personalidad del Estado o a los elementos políticos, económicos, sociales y culturales que lo constituyen.
2. El uso de la fuerza o la aplicación o estímulo de medidas coercitivas de carácter económico, político o de cualquier otra índole para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza.
3. La concentración inhabitual de fuerzas armadas o las maniobras militares desmedidas realizadas en la frontera con otro Estado, cuando las circunstancias o las relaciones existentes entre esos Estados permitan presumir un propósito intimidatorio para alcanzar las finalidades de los numerales 1º y 2º.
4. Las maniobras navales o aéreas que en aguas sometidas a la jurisdicción de un Estado realicen buques o aeronaves de guerra de Estados extranjeros sin previo consentimiento del Estado ribereño.

La simple presencia de naves de otro Estado en estas aguas se considerará como intervención, cuando puedan presumirse propósitos intimidatorios.

5. Las maniobras navales o aéreas que en aguas adyacentes a las sometidas a la jurisdicción de un Estado realicen buques y aeronaves de Estados extranjeros, y cuando de tales maniobras se permita presumir un propósito intimidatorio.
6. La organización, apoyo, fomento, financiamiento, instigación o tolerancia de actividades armadas, subversivas o terroristas que tengan efecto en otro Estado así como la participación en una guerra civil extranjera.

La intervención referida comprende entre otros actos:

- a) Permitir el tráfico de armas y material de guerra que se presuma destinado a iniciar, promover o ayudar una lucha civil en otro Estado;

- b) Suministrar armas a cualquier título a personas o entidades distintas de los Estados, cuando se presuma que se destinan a los fines enunciados en el ordinal anterior.
 - c) Permitir que en las zonas bajo su jurisdicción cualquier persona, nacional o extranjera, participe en la preparación, organización y ejecución de una acción militar o de actividades económico-financieras que tengan como fin iniciar, promover o ayudar una rebelión o sedición en otro Estado.
7. Los actos por los que un Estado se opone a que en otro prevalezca determinada forma o composición de gobierno o se hagan efectivas las transformaciones socio-económicas que éste emprenda.
 8. Los actos de coacción que tiendan a imponer a otro Estado una organización o un gobierno determinados.
 9. La acción que pretenda obligar a otro Estado a admitir interferencia en actividades de su competencia exclusiva, incluyendo su administración de justicia.
 10. Los actos por los cuales se pretenda imponer o se imponga a un Estado el reconocimiento de una situación privilegiada para los extranjeros, por encima de los derechos, recursos y garantías que conceda a los nacionales la legislación local.
 11. El empleo de la coacción para obtener arreglos territoriales.
 12. El ejercicio abusivo del reconocimiento de gobierno en contravención de las normas establecidas por el derecho internacional o como medio de obtener ventajas injustificadas.
 13. La propaganda o la difamación por cualquier medio de comunicación, incitando a la subversión en otro Estado.
 14. La operación de redes clandestinas de espionaje y comunicación que facilite el movimiento de personas, fondos y propaganda con fines subversivos.
 15. La intromisión, con los fines señalados en los numerales 1º y 2º, de servicios de espionaje o inteligencia en los asuntos privativos de otro Estado.
 16. La intromisión, imputable al Estado acreditante y con los fines señalados en los numerales 1º y 2º, de sus agentes diplomáticos y

otros representantes oficiales en los asuntos privativos de otro Estado.

17. La acción de un Estado en contravención a la inmunidad de jurisdicción de otro Estado establecida por el derecho internacional.
18. La interferencia o presión en partidos políticos, organizaciones sindicales, instituciones y actividades gremiales, destinadas a ejercitarse y cumplirse en territorio de otro Estado, para influir abusivamente en los asuntos privativos de éste.
19. La imposición de sanciones o la adopción de medidas discriminatorias por parte de un Estado contra otro, como consecuencia de actos practicados por éste en el ejercicio de su soberanía.
20. Los actos dirigidos a crear el boicot económico o financiero contra un Estado ya sea por razones de discrepancia política o por las medidas económicas y sociales que emprenda su gobierno.
21. El condicionamiento de préstamos, financiaciones o transferencia de tecnología o la adopción por parte de un Estado de medidas extrañas al objeto y modalidades de las negociaciones, y que, por ello, configure interferencia indebida en sus decisiones soberanas.

2. LOS MECANISMOS DE ACCIÓN COLECTIVA DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

En la Declaración de Québec (abril de 2001), los Presidentes y Primeros Ministros de la Región, reunidos durante la III Cumbre de las Américas, reafirmaron su compromiso compartido con la democracia, e instruyeron a sus Ministros de Relaciones Exteriores para que prepararan una Carta Democrática Interamericana con el fin de reforzar los instrumentos de la OEA que ya existían en materia de defensa de la democracia representativa. Los instrumentos que existían en ese momento eran: la Carta de la OEA (1948); el Protocolo de Cartagena (1985); la resolución de la Asamblea General AG/RES. 1080 (XXI-O/91) adoptada en Santiago de Chile, en 1991; y el Protocolo de Washington (1997). La Carta Democrática Interamericana (CDI)

fue aprobada por los Estados Miembros de la OEA durante una Sesión Extraordinaria de la Asamblea General que se llevó a cabo el 11 de septiembre de 2001 en Lima, Perú.

El profesor Carlos Ayala define a la CDI como un instrumento internacional trascendental para la defensa de la democracia en las Américas. La CDI representa el consenso hemisférico sobre el concepto de democracia y el compromiso de su protección colectiva a través de la OEA. En este sentido, como lo expresa el último *considerando* de la CDI, ésta representa el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la OEA e instrumentos básicos concordantes relativas a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida. (Ayala & Nikken, 2006: 89)

Antes de repasar los mecanismos de acción colectiva que prevé la CDI, es oportuno señalar los *elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia*, previstos en los artículos 3º y 4º, respectivamente, de la CDI:

Artículo 3º

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Artículo 4º

Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

La CDI, en su Capítulo IV “Fortalecimiento y Preservación de la Institucionalidad Democrática»” contiene cinco artículos (del 17º al 22º) relativos a los mecanismos de acción colectiva en defensa de la democracia:

Artículo 17º

Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.

Artículo 18º

Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.

Artículo 19º

Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Quebec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.

Artículo 20º

En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una

apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.

El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.

Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Artículo 21°

Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato.

El Estado Miembro que hubiera sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos.

Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado.

Artículo 22°

Una vez superada la situación que motivó la suspensión, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá proponer a la Asamblea General el levantamiento de la suspensión. Esta decisión se adoptará por el voto de los dos tercios de los Estados Miembros, de acuerdo con la Carta de la OEA.

3. ¿LOS MECANISMOS DE ACCIÓN COLECTIVA DE LA CDI VULNERAN EL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN?

Análisis del artículo 17° de la CDI

El hecho fundante lo constituye “el riesgo del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder”. Si bien la CDI no detalla sobre el referido hecho fundante, el profesor Pedro Nikken advierte que es posible colegir del contexto del artículo 17° que: a) debe tratarse de una situación que amenace los *elementos esenciales o los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia*, definidos en los artículos 3° y 4° de la misma CDI; b) debe tratarse de una crisis que se origina en ramas del poder público *distintas al gobierno* en sentido estricto; o en *otras entidades y sectores de la sociedad* (artículo 4°), es decir, de una crisis política derivada de un conflicto entre los poderes públicos o en confrontaciones graves en el seno de la sociedad; y, c) la situación ha de haber escapado o amenazar de así hacerlo al control del gobierno legítimo del Estado afectado. (Ayala & Nikken, 2006: 58-59)

Ante la situación descrita en el artículo 17°, la iniciativa recae sobre el Gobierno afectado, el cual puede solicitar la asistencia multilateral de la OEA. Dicha asistencia puede consistir en acciones de cooperación diplomática incluyendo los buenos oficios. El profesor Ayala señala que “la asistencia puede consistir por ejemplo en una misión de evaluación, en la formulación de recomendaciones a los poderes públicos y a los actores sociales para superar los riesgos, en programas de cooperación institucional, asistencia técnica, etc”. (Ayala & Nikken, 2006: 101)

En principio, la aplicación del artículo 17°, difícilmente conduciría a una violación al principio de no intervención, toda vez que es el mismo gobierno del Estado afectado, el que solicita la asistencia de la OEA.

Cabe precisar que el tipo de “asistencia” que lleve a cabo la OEA, ha de contar, necesariamente, con la aprobación previa del gobierno que la solicita.

El profesor Nikken señala que:

Aunque la CDI no lo establece expresamente, los órganos de la OEA (el Secretario General o el Consejo Permanente) pueden requerir al gobierno

solicitante el cumplimiento de ciertas condiciones destinadas a facilitar o dotar de efectividad a las acciones que podrían emprender, antes de involucrarse en una crisis política interna, dentro del marco del artículo 17 de la CDI (Ayala & Nikken, 2006: 59).

Solamente podría haber dos supuestos para la configuración de una violación al principio de no intervención:

1. Si la OEA, interpretando autoritariamente el artículo 17º, decidiera actuar en el Estado afectado, sin la invitación o solicitud previa del gobierno de dicho Estado.
2. Si la OEA, a propia solicitud del gobierno del Estado afectado, decidiera “asistir” a dicho Estado, pero, con un tipo de “asistencia” que no cuenta con la aprobación del referido gobierno.

Por tanto, la aplicación de lo dispuesto en el artículo 17º de la CDI, no contraviene el principio de no intervención, pues, para cada actuación que realice la OEA se requiere el consentimiento previo del gobierno del Estado afectado.

Análisis del artículo 18º de la CDI

El hecho fundante se genera cuando “se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder”. Ayala señala que “el supuesto anterior [artículo 17º] se refería a la existencia de un “riesgo”, en este caso se trata de situaciones que se produzcan, es decir, que hayan tenido lugar” (Ayala & Nikken, 2006: 103). Se puede deducir que para que el hecho fundante se configure: a) se debe de haber transgredido uno más de los *elementos esenciales* o *los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia*, definidos en los artículos 3º y 4º de la CDI; b) debe tratarse de una crisis que se origina en ramas del poder público *distintas al gobierno* en sentido estricto; o en *otras entidades y sectores de la sociedad* (artículo 4º), es decir, de una crisis política derivada de un conflicto entre los poderes públicos o en confrontaciones graves en el seno de la sociedad; y, c) la situación ha de haber escapado al control del gobierno legítimo del Estado afectado.

Ayala precisa:

Estas situaciones ocurridas, sin embargo, a pesar de no haber aún causado sus efectos nocivos para la democracia, tienen que tener la característica de poder afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder en un Estado Miembro de la OEA (Ayala & Nikken, 2006: 103).

La iniciativa recae sobre el Secretario General y el Consejo Permanente de la OEA, quienes, indistintamente, podrán disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. Añade el artículo que, el Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.

Cabe señalar que el artículo no precisa qué debemos entender por “otras gestiones”. Al respecto Nikken nos dice que “las mismas pueden comprender iniciativas diplomáticas en sentido estricto, u otras actuaciones, como las que podrían ser de la incumbencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo” (Ayala & Nikken, 2006: 62). El artículo también indica que el Consejo Permanente podrá adoptar “decisiones”, pero no precisa qué tipo de decisiones. Nikken señala que estas “pueden ser también de orden diplomático en sentido estricto, así como otros medios bajo la dirección de la OEA, incluso a través de una misión *ad hoc* basada en el país afectado” (Ayala & Nikken, 2006: 63).

El profesor Ayala apunta que este segundo mecanismo de aplicación de la CDI (artículo 18º) se inicia de oficio por los propios órganos de la OEA en estos supuestos. Sin embargo, nada obsta para que el Secretario General o el Consejo Permanente adopten la iniciativa a solicitud de otros órganos del poder público o de los partidos políticos o de la sociedad civil del Estado concernido. (Ayala & Nikken, 2006: 102)

Cabe precisar que el requisito fundamental para la participación del Secretario General o del Consejo Permanente, en el marco de todo el artículo 18º, es el consentimiento del Estado afectado, a través de su gobierno.

Si bien este requisito (el consentimiento) sólo se señala expresamente en la primera oración del artículo y no en la segunda, no quiere decir que las decisiones que adopte el Consejo Permanente prescindan de dicho requisito.

Cabe señalar que la redacción de la CDI, al ser de naturaleza política, no tiene una tecnicidad jurídica como la tienen los tratados internacionales. Además, las decisiones que adopte el Consejo Permanente serán de orden diplomático, y por tanto, necesitarán un mínimo de consentimiento de parte del gobierno afectado, para escuchar, dialogar y hallar un camino de solución.

Nikken señala que:

En la práctica, no habría manera de imponer tales medidas al Estado que se rehusara a aceptarlas. Además, tratándose de decisiones cuya ejecución persigue la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento, ellas envuelven un grado mínimo de compromiso político, de tal modo que su efectividad dependerá de su aprobación o, al menos, de un grado mínimo de aceptación, por parte del gobierno concernido (Ayala & Nikken, 2006: 64).

Por tanto, solo se incurriría en violación al principio de no intervención, si las visitas y “gestiones” que disponga el Secretario General y/o el Consejo Permanente, así como las “decisiones” que adopte dicho Consejo, no cuenten con el consentimiento previo del gobierno del Estado afectado.

En consecuencia, la aplicación de lo dispuesto en el artículo 18° de la CDI, no contraviene el principio de no intervención, pues, para cada actuación que realice el Secretario General y/o el Consejo Permanente, se requiere el consentimiento previo del gobierno del Estado afectado.

Análisis del artículo 19° de la CDI

Tanto en el caso de “ruptura del orden democrático”, como en el de una “alteración del orden constitucional que afecte gravemente el “orden democrático”, los artículos 21° y 20° de la CDI, respectivamente, prevén estas situaciones y los mecanismos de acción colectiva.

La mayoría de expertos señalan que este artículo, que contiene la “Cláusula Democrática” aprobada en la Declaración de Québec, debe ser interpretado y aplicado en conexión con los artículos 20º y 21º de la CDI, para que tengan sentido y lógica sus propósitos y fines. Ayala señala que

... la Cláusula Democrática sólo puede ser interpretada y aplicada conjuntamente en el contexto de las iniciativas, los supuestos, los órganos competentes y las medidas de protección colectiva de la democracia, establecidas en los artículos 20º y 21º de la CDI. Lo contrario conllevaría consecuencias absurdas, que en nada ayudarían a tomar con seriedad la protección colectiva de la democracia como un derecho de los pueblos y un deber de los Estados en las Américas. (Ayala & Nikken, 2006: 115)

Análisis del artículo 20º de la CDI

El hecho fundante lo genera una “alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático”. Nikken señala que dentro del marco general de la CDI, para la aplicación del artículo 20º, deberían concurrir los siguientes requisitos: a) Que se haya producido una manifiesta violación de la Constitución del Estado concernido, puesto que fuera de ese contexto no se estaría frente a una “alteración del orden constitucional”; b) Que esa violación de la Constitución haya afectado gravemente uno o varios de los “elementos esenciales de la democracia representativa” (artículo 3º) o de los “componentes fundamentales del ejercicio de la democracia” (artículo 4º); c) Que, empero, esos actos no alcancen el umbral de gravedad de una “ruptura del orden democrático”, supuesto en el cual sería aplicable el artículo 21º de la CDI. (Ayala & Nikken, 2006: 66-67)

La iniciativa la tiene cualquier Estado Miembro o el Secretario General de la OEA, quienes podrán solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente. Al igual que en el artículo 18º de la CDI, nada obsta para que el Estado miembro actuante o el Secretario General adopten la iniciativa a solicitud de otros órganos del poder público del Estado afectado o de los partidos políticos o de la sociedad civil; o los correspondientes en otros Estados miembros de la OEA.

Si las gestiones del Consejo resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo convocará de inmediato un período extraordinario

de sesiones de la Asamblea General. Tanto el Consejo Permanente, como la Asamblea General, pueden adoptar las gestiones diplomáticas necesarias, incluyendo los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática. Si bien en el artículo 20° ya no se requiere expresamente el consentimiento previo del gobierno del Estado afectado para la participación de la OEA, hay que advertir que las gestiones diplomáticas así como los buenos oficios, requieren de las facilidades y consentimiento mínimo del gobierno del Estado afectado. No puede haber un procedimiento de “buenos oficios” que resulte fructuoso, si no existe la disposición de una de las partes o la parte principal en la crisis (el gobierno).

Quien realice los “buenos oficios” debe obtener previamente un mínimo de consentimiento del gobierno del Estado afectado, para poder sentarse en una mesa y dialogar.

Nikken señala que Sin embargo, teniendo presente que la actuación colectiva para buscar remedio a la crisis política se concentra en gestiones diplomáticas, deberá contarse con la cooperación de dicho gobierno, para que esas gestiones conserven posibilidades de éxito, de modo que, implícitamente, este dispositivo también entraña en algún grado el acuerdo del gobierno (Ayala & Nikken, 2006: 69).

Por tanto, la aplicación de lo dispuesto en el artículo 20° de la CDI, tampoco vulnera el principio de no intervención, pues para cada actuación que realice el Consejo Permanente o la Asamblea General, se requiere un mínimo de consentimiento del gobierno del Estado afectado.

Análisis del artículo 21° de la CDI

El hecho fundante lo constituye la “ruptura del orden democrático en un Estado miembro” y la “infructuosidad de las gestiones diplomáticas”.

Cabe indicar que la ruptura del orden democrático no se reduce al supuesto del derrocamiento del gobierno legítimo y semejante ruptura debe ser entendida con cierta amplitud y en conexión con el artículo 3° de la CDI (‘elementos esenciales de la democracia representativa’).

Al respecto, el profesor Nikken nos ilustra:

Semejante colapso no puede definirse sino dentro del marco del artículo 3° de la CDI. La vulneración limitada al artículo 4° difícilmente podría ser apreciada, al menos de inicio, como una ruptura esencial de la democracia, sino más bien como una crisis bajo los artículos 18° y 20° de la CDI. Esto no excluye, claro está, que las violaciones al artículo 4° que se sumen a otras del artículo 3° puedan ser decisivas para apreciar que se ha alcanzado el punto crítico de ruptura del orden democrático... El juicio sobre si tal supuesto se ha configurado comporta, inevitablemente, consideraciones de carácter político, y queda confiado al ‘órgano supremo’ de la OEA: la Asamblea General. (Ayala & Nikken, 2006: 73-74)

Ante tal situación, la iniciativa recae en la Asamblea General, la cual tomará la decisión de suspender al Estado miembro afectado, del ejercicio de su derecho de participación en la OEA. El requisito para la adopción de esta decisión es que se cuente con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros de la OEA.

Cabe indicar que el Estado miembro suspendido de su derecho de participación, deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la OEA, en particular en materia de derechos humanos.

El hecho que se rompa el orden democrático y que las gestiones diplomáticas hayan sido infructuosas, significa que no ha habido buena fe ni voluntad para superar el problema, por parte del gobierno y/u otros actores en el Estado afectado.

Ante esta grave situación, a la OEA no le queda otra opción que suspender a dicho Estado miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA. Esta medida guarda relación con el artículo 9° de la Carta de la OEA:

Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las

Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado.

- a) La facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado.
- b) La decisión sobre la suspensión deberá ser adoptada en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros.
- c) La suspensión entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación por la Asamblea General.
- d) La Organización procurará, no obstante la medida de suspensión, emprender nuevas gestiones diplomáticas tendientes a coadyuvar al restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado.
- e) El miembro que hubiere sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones con la Organización.
- f) La Asamblea General podrá levantar la suspensión por decisión adoptada con la aprobación de dos tercios de los Estados miembros.
- g) Las atribuciones a que se refiere este artículo se ejercerán de conformidad con la presente Carta.

La aplicación de lo dispuesto en el artículo 21° de la CDI, tampoco vulnera el principio de no intervención, pues, ante la gravedad de la situación, a la OEA no le queda más remedio que, en respeto y fiel observancia del artículo 9° de la Carta de la OEA (*Pacta Sunt Servanda*), suspender al Estado miembro afectado. Si bien el artículo 9° de la Carta de la OEA se refiere sólo a los golpes de Estado, el artículo 21° de la CDI lo actualiza y moderniza al incluir también la figura de los golpes desde el Estado y otras violaciones a los elementos esenciales de la democracia representativa. Recordemos que la CDI fue aprobada -según su preámbulo- teniendo en cuenta el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la OEA e instrumentos básicos concordantes, relativas a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida.

El profesor Nikken señala:

Verificada la ruptura del orden democrático y la futilidad de las gestiones diplomáticas, la Asamblea General deberá decidir sobre la aplicación de la sanción de suspensión indefinida del Estado afectado en su derecho de participación en la OEA. Para ello la medida deberá ser aprobada con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros. Esta mayoría calificada se explica por la gravedad de la sanción, así como para garantizar que la magnitud de los hechos y la necesidad de la sanción están sólidamente fundamentadas. (Ayala & Nikken, 2006: 75)

Los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos suscribieron la Carta de la OEA –según su preámbulo– ciertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. El artículo 2º “b” de la citada Carta, señala como propósito esencial de la OEA, promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención. Asimismo, los Estados miembros aprobaron la Carta Democrática Interamericana, la cual en su artículo 1º establece: “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas”.

Ayala afirma que “ya no se puede ser Estado Miembro o al menos miembro pleno de la OEA, si su sistema o régimen político no es democrático conforme a los parámetros contenidos en la CDI” (Ayala & Nikken, 2006: 117).

Finalmente, el artículo 21º de la CDI establece que adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado miembro afectado. Al respecto, cabe indicar que al igual que en el artículo 20º de la CDI, las gestiones diplomáticas de la OEA, requieren de las facilidades y un mínimo de consentimiento previo por parte del gobierno y otros actores, para buscar el acercamiento y negociación. Por tanto, estas gestiones diplomáticas de la OEA tampoco incurren en violación al principio de no intervención.

4. CONCLUSIONES

La Carta de la OEA consagra y define el principio de no intervención.

El hecho que el Estado víctima de la intervención no preste atención o se resista a ser doblegado o atemorizado no obsta a que la conducta ilícita se configure.

Ciertamente existen intervenciones legítimas pero para su aplicación el derecho internacional exige el cumplimiento de ciertos requisitos.

La intervención de carácter humanitario no puede ser realizada por la sola decisión de un Estado o grupo de Estados.

La Carta Democrática Interamericana, en su Capítulo IV “Fortalecimiento y Preservación de la Institucionalidad Democrática”, contiene los cinco artículos (del 17° al 22°) relativos a los mecanismos de acción colectiva en defensa de la democracia.

Ninguno de los mecanismos de acción colectiva en defensa de la democracia –de la Carta Democrática Interamericana– transgrede o amenaza el principio de no intervención.

El principio de no intervención está plenamente vigente en las Américas y no se ha visto disminuido por ninguna norma, resolución, costumbre u otro instrumento de carácter internacional.

BIBLIOGRAFÍA

ANTOKOLETZ, Daniel (1994). *Tratado de Derecho Internacional Público, en tiempo de paz y en tiempo de guerra*. Primera Parte. Buenos Aires- Argentina.

AYALA, Carlos y Pedro NIKKEN (2006). “Defensa Colectiva de la Democracia: definiciones y mecanismos”. Serie: *Difusión de la Carta Democrática Interamericana*. Lima: Comisión Andina de Juristas.

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO (1974). “Proyecto de Instrumento” que incluye los casos de violación al principio de no intervención. Aprobado en

el marco de su periodo ordinario de sesiones de enero-febrero. Río de Janeiro, Brasil. Véase OEA/Ser.G, CP/doc. 388/74.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS - ONU (2018). Informe del Experto Independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo, Alfred de Zayas, sobre su misión a la República Bolivariana de Venezuela y al Ecuador, de conformidad con la resolución 36/4 del Consejo. Publicado el 3 de agosto de 2018, durante su 39º período de sesiones del 10 a 28 de septiembre de 2018. Visto el 9 de febrero de 2019 en <https://undocs.org/es/A/HRC/39/47/ADD.1>

MARCHAND, Luis (2013). “La interrelación jurídico-política entre las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, en asuntos de seguridad y paz, arreglo pacífico de las controversias, alcances jurisdiccionales, acuerdos regionales, derechos humanos y democracia”, en *Revista Peruana de Derecho Internacional*. Lima, edición antológica N° 149, pp. 93-128.

MAÚRTUA, Óscar. (2010). *Apuntes sobre la agenda interamericana*. México D.F.: Plaza y Valdes editores.

NOVAK, Fabián y Luis GARCÍA-CORROCHANO. (2001). *Derecho Internacional Público. Tomo II. Sujetos de Derecho Internacional*. Volumen 1. Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS - OEA (2003). *Carta Democrática Interamericana. Documentos e interpretaciones*. Washington D.C.

____ (2001). *Carta Democrática Interamericana*. Lima, 11 de setiembre.

____ (1948). *Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA)*. Bogotá, 30 de abril.

RAMIS, Neus. (2010). *La OEA y la promoción de la democracia en las Américas: un objetivo en construcción*. Institut Català Internacional.

SALINAS, José María. (1948). *Moderno Tratado de Derecho Internacional Público*. Buenos Aires - Argentina.

ULLOA, Alberto. (1929). *Derecho Internacional Público*. Tomo II. Lima-Perú.