

INTERFERENCIA EXTRANJERA EN EL PROCESO ELECTORAL DE UN ESTADO: UNA AMENAZA A LA DEMOCRACIA Y LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS; RESPUESTAS DEL DERECHO INTERNACIONAL

(Presentado por Dr. Alix RICHARD)

Los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) decidieron introducir en la Carta constitutiva de la Organización un determinado número de principios fundamentales, entre los cuales se citan: el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados¹ y la no injerencia en los asuntos de otros Estados². También manifestaron su preferencia y adhesión a la democracia representativa, la cual fue incorporada en una Carta Democrática.

La organización de elecciones libres, democráticas y periódicas constituye uno de los pilares del sistema democrático tal como está definido en la Carta Democrática³. Es un ejercicio que, por definición, está reservado al pueblo soberano de una misma entidad nacional. La libre participación de los ciudadanos en la elección de sus dirigentes, sin interferencia extranjera y sin presión ni influencia externa de ninguna índole, es un derecho fundamental que debe protegerse. Por lo tanto, toda intervención extranjera en el proceso electoral de un Estado constituye un replanteamiento de los principios anteriormente mencionados e incluso una amenaza contra la paz para las relaciones internacionales, dado que, la misma puede generar tensiones y un escalamiento de las medidas que el Estado víctima se tentará de tomar.

A primera vista, podríamos caer en la tentación de creer que una interferencia extranjera en el proceso electoral de otro Estado puede describirse como una violación del derecho internacional que los instrumentos jurídicos vigentes permiten condenar. Pero el análisis del tema demuestra rápidamente que se trata de una materia mucho más compleja y que divide a los juristas internacionales. Parecería que las normas vigentes no permiten cubrir de manera

¹ Carta de la Organización de los Estados Americanos, artículo 3.b

² Ídem, artículo 3.c

³ Carta Democrática : Artículo 3 « *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*». (Aprobada en el vigésimo octavo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización, en la ciudad de Lima, República del Perú, el 11 de septiembre de 2001).

indiscutible todos los casos concretos de interferencia extranjera en las elecciones de un Estado. Por lo tanto, la pregunta que se plantea es saber lo que debería agregarse al derecho internacional para proteger a los Estados contra todas las formas de interferencia en sus sistemas electorales, así como poner a disposición de las víctimas un mecanismo jurídico internacional eficaz que les permita atribuir responsabilidad internacional a la entidad extranjera infractora y lograr que sea sancionada sin tener que recurrir a medidas coercitivas.

Esta nota se preparó para mostrarle al Comité Jurídico Interamericano el interés y la necesidad de abordar el intrincado tema de la interferencia extranjera en las elecciones de un Estado. Al comienzo, se tratará de poner de relieve que esta práctica no es nueva, que determinados poderes la han utilizado durante muchos lustros y que la misma puede tomar diferentes y variadas formas, más modernas y sofisticadas (I). En la segunda parte, se presentará una breve descripción del arsenal jurídico disponible en el derecho internacional para responder a esta práctica, destacando sus límites y su falta de adecuación frente a las últimas tecnologías digitales utilizadas (II). Por último, teniendo en cuenta la complejidad de la naturaleza de las técnicas utilizadas, ¿cuál podría ser el enfoque más eficaz en el ámbito del derecho internacional para brindar una respuesta adecuada a un problema que corre el peligro de aumentar su magnitud en los próximos años y de constituir una verdadera amenaza a la paz en las relaciones internacionales (III)?

I. Interferencia extranjera en las elecciones

Las acusaciones de interferencia del gobierno ruso en las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016 han hecho que el mundo entero tome conciencia sobre la existencia de un fenómeno que cobra cada vez mayor importancia y constituye una verdadera amenaza a la democracia y la soberanía de los Estados. Mientras que las grandes potencias realizaban este tipo de operaciones contra los Estados más débiles, el problema no parecía suscitar el interés de muchas personas. Pero desde que esas mismas potencias se volvieron vulnerables y sujetas a ataques directos de sus sistemas electorales a través de las tecnologías de la comunicación y la información, el fenómeno ha tomado otra dimensión. En adelante, ningún Estado estará a salvo y el fundamento mismo de lo que constituye su soberanía podrá verse amenazado en todo momento.

a. Una antigua práctica

La interferencia en las elecciones de otros países no comenzó en 2016 con la intervención rusa en las elecciones presidenciales estadounidenses. Es una práctica generalizada y muy utilizada desde hace mucho tiempo por los países que tenían los medios y el interés en actuar de esa manera. Las operaciones de los antiguos mercenarios de las potencias coloniales dirigidas a eliminar presidentes e imponer otros en sus posesiones en África son conocidas y están documentadas. Muy recientemente, Dov H. Levin publicó un estudio muy completo que relata

las múltiples interferencias en las elecciones nacionales realizadas entre 1946 y 2000, tanto por los Estados Unidos de América como por la Unión Soviética⁴.

b. Diversas formas de interferencia

Las interferencias en la política interior de los Estados y en la elección de sus dirigentes ha tomado distintas y variadas formas, a veces brutales, pero a menudo más discretas sin ser menos eficaces.

Hay muchos casos documentados en los que se interviene en un Estado fuerte para deponer a un presidente democráticamente elegido, por no estar de acuerdo con él o porque desea tomar medidas en favor de su pueblo, lesionando así los intereses de algunas multinacionales. Las motivaciones para interferir podían también ser ideológicas, como, por ejemplo, durante la guerra fría, apoyando dictaduras feroces y desestabilizando a los regímenes elegidos con el pretexto de que el pueblo había elegido mal, es decir no había votado en el sentido deseado por la potencia interventora.

La interferencia puede tomar la forma de financiamiento directo, con valijas de dinero destinado a cubrir los gastos de la campaña de un candidato preferido, pagar sus campañas publicitarias, sobornar a los medios influyentes y orientar sus reportajes en favor de un determinado candidato y lanzar campañas de difamación.

La presión sobre los electores también puede traducirse en extorsión, suprimiéndose toda ayuda financiera si se elige al candidato no deseado.

Varios Estados Miembros de la OEA fueron afectados por esa política de interferencia la cual ha disminuido considerablemente después de la guerra fría y con el avance de la democracia participativa en la región.

Sin embargo, debemos subrayar la dificultad que implica marcar una clara línea divisoria entre la solidaridad internacional entre partidos hermanos de distintos países, entre la propaganda o las operaciones de relaciones públicas o de influencia y los intentos comprobados de manipular a los electores en un sentido o en otro. En un excelente artículo, nuestro colega Duncan B. Hollis, expone claramente varios aspectos de la problemática de la diferenciación entre operaciones que entran dentro de las prácticas diplomáticas admisibles y aquellas que van lo suficientemente lejos como para considerarse una interferencia inaceptable.⁵

La actuación internacional a favor de la democracia y los derechos humanos derivó en una importante participación de los Estados y las organizaciones internacionales para intervenir directamente, o por intermedio de organizaciones no gubernamentales que los mismos financian, en los procesos electorales de los Estados en transición a la democracia. Algunas misiones de asistencia técnica de los procesos electorales tienen una participación tan fuerte en la

⁴ Dov H. Levin, *Partisan Electoral Interventions by the Great Powers: Introducing the PEIG Dataset*,

⁵ Duncan Hollis, *The Influence of War; The War For Influence*, Temple University Beasley School of Law (2017)

organización misma de los escrutinios que tenemos el derecho de preguntarnos acerca del posible nivel de interferencia. En algunos países, el financiamiento de las elecciones está principalmente a cargo de ciertos países donantes que tienden naturalmente a pensar que tienen derecho de revisión o derecho de veto en el proceso e incluso en los resultados. A veces, algunas misiones de observación electoral son suficientemente fuertes como para obtener la validación de un resultado impugnado, el cambio o la anulación de un escrutinio cuyos resultados no agradan a tal o cual potencia.

Esto significa que la interferencia no es únicamente una esfera reservada a los Estados. Los Estados poderosos también pueden ejercer influencia o manipular a las organizaciones internacionales. Un estudio sobre la interferencia extranjera en las elecciones de un Estado no debería pasar este aspecto por alto.

c. Interferencia en la era digital

La llegada de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos electorales ha complicado considerablemente el trabajo de los juristas internacionales. Estas tecnologías intervienen y se utilizan ampliamente en todos los ámbitos, desde el funcionamiento y la organización de los partidos políticos y los candidatos hasta la organización de la maquinaria electoral (lista de electores, localización, datos personales, organización del escrutinio en los centros de votación, cómputo de votos, transmisión de los datos y resultados, sin olvidar la difusión de la información verdadera y, sobre todo, falsa), así como la utilización de las redes sociales.

Las recientes interferencias cibernéticas en las elecciones de los Estados Unidos, Francia, Alemania, Ucrania y Rusia indican que el problema es real y sigue en aumento. Ni siquiera los Estados más fuertes están a salvo de un ataque hostil en sus procesos electorales con todas las consecuencias que ello implica. Se hizo evidente que los Estados deben tener en cuenta el problema para preservar la integridad de su sistema electoral y político. En un pasado no muy lejano, en nuestro Hemisferio, los métodos de interferencia eran más directos y menos sofisticados. Teniendo en cuenta el desequilibrio de las fuerzas existentes, no se ha hecho un gran esfuerzo por cuestionar las antiguas prácticas en el marco del derecho internacional. La OEA no puede permanecer indiferente ante esta nueva tendencia que se está desarrollando en las relaciones entre los Estados.

II. Derecho internacional e interferencia en las elecciones

Las preguntas que el Comité Jurídico Interamericano debe formularse son las que se están debatiendo entre los juristas internacionales. ¿Son suficientes los mecanismos del derecho internacional vigente para proteger jurídicamente a un Estado víctima y responder eficazmente a esta nueva forma tecnológica de interferencia extranjera en el proceso electoral de un Estado? ¿Es una violación de los principios fundamentales del derecho internacional, tales como la soberanía, la no injerencia, los derechos humanos, el derecho a la autodeterminación? Las opiniones difieren. Se deberá investigar el tema y evaluar los trabajos ya realizados y las

posiciones tomadas por los numerosos juristas que ya han abordado la materia. La opinión general es que los principios mencionados anteriormente no permiten cubrir la totalidad de los aspectos de estas preguntas. El CJI puede ayudar a la OEA a contribuir al desarrollo del derecho internacional en un terreno que comienza a interesar al mundo.

La última edición del Manual de Tallinn 2.0 presenta un análisis completo de la manera como el derecho internacional se aplica a las operaciones cibernéticas en general⁶. Tanto juristas internacionales como expertos en tecnologías de la información están examinando el tema en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), con el apoyo de los Estados Unidos de América y una veintena de países europeos.

III. ¿Cuál es la respuesta eficaz ?

La respuesta frente a la amenaza de la paz derivada de la interferencia en el proceso electoral de un Estado plantea primeramente la idoneidad del proceso en sí. A cada Estado le corresponde proteger su sistema electoral contra los ataques del exterior. Del mismo modo que gastan considerables sumas de dinero para proteger la tierra/el aire/el mar, deben también preocuparse por proteger su espacio cibernético. Efectivamente, un país que encuentra los medios para ejercer influencia en la elección de los dirigentes de otro país que le sean favorables, no dejará de utilizarlos. Las nuevas tecnologías ponen los medios de interferencia al alcance de todos los Estados. Un Estado cuyo sistema electoral sea atacado tenderá a reaccionar en igual proporción contra el Estado agresor, con el riesgo de escalamiento y amenaza a la paz.

No se trata de dirigir el análisis únicamente hacia las interferencias realizadas a través de medios tecnológicos, aunque es necesario reconocer que los mismos ocupan un lugar importante en el debate actual.

Valdría la pena enviar un cuestionario a los Estados Miembros para evaluar su interés en el tema, analizar las medidas técnicas y jurídicas ya tomadas o previstas para defender sus sistemas electorales contra los ataques del exterior, así como su voluntad de apoyar la adopción de un instrumento jurídico internacional que reglamente las actividades que podrían prestarse a interferencias en su sistema electoral.

Teniendo en cuenta la complejidad del tema y la posible dificultad de obtener un consenso suficiente sobre la elaboración de nuevas normas, el CJI podría al menos formular recomendaciones para fortalecer el arsenal jurídico interno y las mejores prácticas a aplicar cuando los Estados deban enfrentar ese problema.

Esta nota apenas comienza a abordar el tema y plantear el problema de la interferencia extranjera en las elecciones de un Estado. Si el CJI acepta, como yo lo espero, que se mantenga este tema

⁶ *Manual de Tallinn 2.0: El Derecho Internacional aplicado a las operaciones cibernéticas*. Cambridge University Press, 2017. Cambridge UK

en su agenda, tendré mucho gusto en trabajar en esta materia con la colaboración propuesta de nuestro estimado colega Duncan Hollis.