

# EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE LA DEMOCRACIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL

ARACELI MANGAS MARTÍN

SUMARIO: I. *Nuevas exigencias éticas.* II. *Democracia y paz.* III. *Democracia de baja calidad y vulnerabilidad del Estado.* IV. *Diplomacia preventiva y transformadora.* V. *El régimen político: ¿un asunto interno?* VI. *Democracia plena: formación del principio del Estado de derecho en el ordenamiento internacional.* VII. *Conclusiones.* VIII. *Bibliografía recomendada.*

## I. NUEVAS EXIGENCIAS ÉTICAS

La comunidad internacional está influida hoy por una pujante opinión pública internacional, una suerte de conciencia de la humanidad, que pretende y exige ser gobernada por imperativos morales y éticos. El resultado de esta presión ha sido la formulación de nuevas normas a las que, sin embargo, la realidad de las situaciones político-sociales internas no se acomoda de modo inmediato.

La sociedad internacional ha alumbrado nuevas transformaciones jurídicas y ha mostrado que el sistema jurídico internacional constituye una importante capacidad de permeabilidad a las aspiraciones del ser humano y sus derechos. Hoy se auspician sistemas políticos democráticos, fundados en el principio del Estado de derecho, que permitan de forma real el goce de los derechos y también se defiende la emergente responsabilidad de proteger a los ciudadanos frente a regímenes tiránicos. El derecho internacional del último cuarto de siglo proclama la democracia y el Estado de derecho como *el único marco* en el que es posible realizar los derechos humanos y, al fin, la paz.

Los nuevos valores —democracia y Estado de derecho—, junto con el valor de los derechos humanos heredado del siglo XX y las normas que los protegen, colisionan con algunas clásicas normas internacionales que permanecen en vigor, y esto ha originado nuevos parámetros en las zonas de fricción.

## II. DEMOCRACIA Y PAZ

En el pasado siglo XX y hasta la caída del Muro de Berlín, el valor de la democracia no era apreciado de forma general por la comunidad internacional, salvo por las organizaciones europeas occidentales. Ni se ligaba al respeto de los derechos humanos ni al valor primordial finalista del derecho internacional: la paz. La gran mayoría de las organizaciones internacionales creadas después de la Segunda Guerra Mundial, salvo las vinculadas a Europa occidental, no se habían preocupado por el valor de la democracia como instrumento y condición de la paz sino hasta muy recientemente.

La Carta de las Naciones Unidas no menciona el término *democracia*. No está en el Preámbulo ni entre sus propósitos ni entre sus objetivos. No se menciona en su articulado. Ahora bien, la Carta no es enteramente ajena al valor de democracia pues, aunque no se pronuncie o no se refleje el término, se aproxima bastante a su concepto. Además, el Preámbulo de la Carta rezuma ética y estética política: se reafirma “en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”, y no puede negarse que la alusión a compromisos tales como “un concepto más amplio de la libertad [...] a practicar la tolerancia y a convivir en paz” son las mimbres con las que se construye la democracia. Sin embargo, aunque algunas frases del Preámbulo, como las citadas y otras (“a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados”) puedan conectarse con obligaciones jurídicas que hacen posible la paz, hay que reconocer que no puede asegurarse que la noción de la democracia inspirara la redacción de la Carta y menos aún

que se compartiera por todos o por la mayoría de los Estados fundadores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En efecto, de seguro los Estados fundadores no estaban pensando en proteger y extender la democracia. Una veintena del medio centenar de Estados fundadores no eran demócratas; ni los que ingresaron en años posteriores ni un amplio número de sus 193 miembros actuales (febrero de 2016). Dicho de otra forma, la Carta de las Naciones Unidas no exige, como requisito de ingreso, que sus miembros sean Estados democráticos, pero en la primera resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), referida a una concreta situación política, se declaró sin ambages la condena al régimen dictatorial de Francisco Franco porque “fue impuesto al pueblo español por la fuerza y con la ayuda de las potencias del Eje”.

Por otra parte, los méritos que deben acreditar los Estados, hoy y hace tiempo, para ingresar en la ONU no tienen nada que ver con la legitimidad democrática ni con cualquier legalidad sino con el *principio de efectividad*: ser un Estado (tener una población, un territorio, una organización político-administrativa y soberanía).

Ahora bien, el principio del respeto a los derechos humanos, incluido en la Carta, está intrínsecamente unido a la democracia. Ésta se define por su respeto a los derechos humanos de todos los seres humanos en relación con un territorio dado. Es una idea compartida entre los juristas que la obligación de respeto a los derechos humanos para ser eficaz necesita de regímenes democráticos y que su práctica configura sociedades democráticas. Sin embargo, en 1946 no había conciencia jurídica específica de la necesidad de sistemas democráticos para garantizar la paz y los propósitos de la ONU.

Un texto de gran relieve de esa época era bastante más explícito: la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) prevé con carácter general que los seres humanos tenemos derecho a “un orden social” (interno) en el que los derechos reconocidos puedan hacerse efectivos (artículo 28). Toda persona tiene, pues, derecho a un sistema político de convivencia en el que se aseguren derechos como el de libertad de expresión (artículo 19), el “derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus re-

presentantes libremente escogidos” (artículo 21). También se reconoce en ese mismo precepto que la “voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público”, lo que ya de por sí es bastante elocuente de los valores democráticos y refleja la visión constitucional de las democracias occidentales mayoritarias en el momento de creación de la ONU. No menciona *expressis verbis* la democracia, aunque define su contenido esencial (elecciones libres) en una forma muy próxima a la visión kelseniana de la democracia como método. Ahora bien, el valor de la DUDH en términos de derecho internacional positivo es discutido y aunque bastantes preceptos (vida y dignidad del ser humano) reflejen normas de derecho imperativo, no toda ella lo es.

De la interpretación de la DUDH, cuyo artículo 21 reconoce declarativamente el derecho humano a participar en el Gobierno mediante elecciones libres, junto al artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés) —derecho convencional *obligatorio* para sus Estados parte—, se llega a la conclusión de que, cualquiera que sea el sistema político, *los Estados asumen la obligación internacional de garantizar que sus ciudadanos tienen derecho: a) a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) a votar y ser elegido 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 c) a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

Además el ICCPR, como la DUDH, reconoce y ampara el derecho de todo ciudadano a la libertad de expresión, opinión, reunión, asociación política y sindical, además de la igualdad ante la ley y a la protección jurisdiccional sin más límites que los propios de una “sociedad democrática” (artículos 18, 19, 21 y 26 del ICCPR). Se sentaban las bases no tanto del *derecho humano a la democracia*, que también, como del reconocimiento por los Estados de que es un *valor universal* y que asumen *una obligación internacional* para con el principio democrático, como han confirmado innumerables resoluciones de la AGNU del Consejo de Seguridad —incluidas las fundadas

en el capítulo VII de la Carta— y continuadas y uniformes declaraciones de los Estados. Una norma de derecho protegible internacionalmente.

Hoy no se duda de la importancia que tiene el régimen político interno para las relaciones exteriores de los Estados. Entre Estados vecinos la democracia es un seguro de paz y buena vecindad hasta el punto de que la democracia en el entorno se identifica con la seguridad propia. La democratización progresiva dificulta la aparición de conflictos armados tradicionales (guerras internacionales y guerras civiles).

La democracia es, además, el sistema propio de las economías más avanzadas. No siempre son las que más crecen, pues no se basan en la explotación sin reglas. Unas más liberales, otras más sensibles al modelo de bienestar, las democracias mantienen un diálogo social que asegura un mínimo de derechos sociales que garanticen la paz social. La contribución de las democracias al desarrollo y bienestar de los pueblos es su fin mismo. Por ello se insiste en la democracia como un instrumento imprescindible para lograr el desarrollo.<sup>1</sup>

Para el secretario general de la ONU “[el] atractivo de la democracia radica en parte en su vinculación con el mejoramiento de la calidad de vida de todos los seres humanos [...]. El desarrollo tiene más posibilidades de prosperar si se reconoce a los pueblos el derecho genuino de pronunciarse sobre su gobierno y la oportunidad de compartir los frutos del progreso”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> El Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 “reconoce que la paz y la buena gobernanza son elementos esenciales para el bienestar, no suplementos alternativos [...]. Se trata de fines así como de medios”. Disponible en [http://www.un.org/es/sg/pdf/hlp\\_report\\_post2015\\_sg.pdf](http://www.un.org/es/sg/pdf/hlp_report_post2015_sg.pdf). Thomas Franck vincula de forma decisiva democracia con desarrollo en el sentido de que no puede florecer un libre mercado sin crear un libre mercado para las ideas, y estima que los problemas de subdesarrollo sólo pueden ser exitosamente superados en un mundo estable con naciones pacíficas, lo que a su vez presupone democracias. Véase “The Emerging Right to Democratic Governance”, *American Journal of International Law*, vol. 86, núm. 1 (1992), 90.

<sup>2</sup> Disponible en [http://www.un.org/es/globalissues/democracy/sg\\_guidance\\_note.shtml](http://www.un.org/es/globalissues/democracy/sg_guidance_note.shtml).

Los Estados democráticos son los que han combatido de forma sostenida el terrorismo (aunque a veces sobrepasando la línea roja de lo permisible). Por el contrario, las autocracias y dictaduras, como las norteafricanas y las de Medio Oriente, las del golfo Pérsico (como Arabia Saudita y las petromonarquías) y más allá (Pakistán) no han combatido el terrorismo islamista sino que, con un refinado doble juego, lo nutren cuidadosamente y nos lo han dosificado para que conservemos a sus dictadores en el poder.

### III. DEMOCRACIA DE BAJA CALIDAD Y VULNERABILIDAD DEL ESTADO

Si una democracia es más una apariencia de democracia o de baja calidad que una democracia comprometida con la igualdad y el imperio del derecho entonces tiene riesgos serios. Así, la débil democracia hace emerger nuevas fragilidades que pueden aprovechar grupos armados para librar nuevas formas híbridas de la guerra (como el terrorismo y la criminalidad organizada a gran escala).

Sin embargo, la vulnerabilidad del Estado tras la caída del Muro es el factor que explica en mayor medida el compromiso de la ONU y de las organizaciones regionales con la democracia. El contexto político-económico de la globalización ha favorecido que el papel central del Estado se haya debilitado frente a actores no estatales. A muchos Estados, casi todos en África, su inmensa riqueza les ha sorprendido sin una verdadera estructura estatal que permita un aprovechamiento de la misma en interés común y, por el contrario, se ha multiplicado la miseria y la corrupción infinita.

Aunque los conflictos armados han disminuido de modo considerable como nunca había sucedido, lo que más llama la atención de los conflictos, básicamente internos, del siglo XXI es que, en un número importante, no son conflictos armados, no son guerras entre combatientes tradicionales, no son guerras de “Marte”. Son guerras privadas, de grupos de delincuencia organizada de derecho común que se apoderan de parte o de todo el territorio para sus tráficos ilícitos.

Tal deriva de la violencia interna alejada de los fines políticos propios de la insurgencia o la rebelión es mucho más brutal para la población y más imprevisible al quedar al margen de todo límite o condición jurídica. Mientras que los rebeldes o sediciosos clásicos pretendían sustituir a los dirigentes del Estado para organizar la vida pública conforme a su ideología, la violencia común organizada contemporánea no pretende objetivos políticos. Su control del Estado se concentra en conseguir impunidad para su acción criminal generalizada. *Desplazan al Estado, no lo sustituyen*. Lo que desean es que no interfiera en su actividad criminal y les deje un territorio sin policía, sin jueces y sin sociedad civil. El Estado desaparece *de facto* y con él los medios y controles para hacer respetar mínimamente los derechos humanos y las normas humanitarias o emprender una transición a la democracia. El Estado es el destinatario principal de las obligaciones internacionales y si desaparece, o es tan débil, también se desvanece la esperanza de poner límites a las infracciones a normas internas e internacionales y de exigir la responsabilidad penal a sus autores.

#### IV. DIPLOMACIA PREVENTIVA Y TRANSFORMADORA

La constatación empírica desde 1989 de que las amenazas a la paz no provienen de las agresiones entre Estados sino por la falta de democracia y Estado de derecho en el interior de los Estados o por sistemas de gobierno débiles, ha llevado a innumerables actuaciones de diplomacia *preventiva y transformadora* de la ONU, de las que se deduce que su obra pacificadora consiste en la democratización y fortalecimiento institucional de los Estados. Al igual que la violencia armada contemporánea ya no es militar en el sentido clásico, la paz tampoco se logra sólo a través de medios militares. Éstos son precisamente un medio para lograr la seguridad imprescindible para la construcción de estructuras estatales que hagan posible políticas que conduzcan al desarrollo económico y social y a una paz sostenible.

El principio democrático ha generado consecuencias importantes. Hasta 1989 el respeto a la forma del régimen político de cada Estado era un dogma indiscutido y condición de coexistencia pacífica. Hoy, la elección del sistema de gobierno no es un dominio reservado a la soberanía del Estado y de sus élites, por lo que exigir las premisas básicas de la democracia no es tampoco una intervención en asuntos internos de los Estados. Las actuaciones entre 1989 y 2014 vuelven a mostrar que los conflictos que ocupan a la ONU no son agresiones armadas entre Estados —que sólo ocasionalmente las hay—, sino el fracaso interior, el fracaso de las fuerzas internas en el diálogo y la cooperación para organizar una sociedad y el fracaso de su derecho interno para encauzarlo, lo cual lleva a la actuación subsidiaria de la ONU concentrada en reconstruir sociedades y Estados desde su interior.

## V. EL RÉGIMEN POLÍTICO: ¿UN ASUNTO INTERNO?

Como consecuencia del clásico respeto internacional al régimen político interno, siempre se había estimado que los golpes de Estado o los cambios de forma irregular de los Gobiernos eran un asunto interno en el que ni los Estados ni las organizaciones internacionales debían interferir. Sin embargo, esa posición se ha resquebrajado debido a que la democracia y los procesos electorales son *un bien protegido internacionalmente*. Se asume como una obligación de comportamiento de los Estados y de las organizaciones internacionales que la democracia debe ser defendida internacionalmente, *incluso con el uso de fuerza armada institucional autorizado* por la ONU, y sancionados, en definitiva, quienes no la respetan.

Un golpe de Estado no es en sí un ilícito internacional, pero derrocar un Gobierno de origen y de ejercicio democrático y no respetar los ciclos electorales, puede tener consecuencias políticas y jurídicas de importancia, como la llamada a consultas, suspensión de tratados y las consiguientes ayudas, suspensión de participación en organizaciones internacionales y, en concomitancia con el contexto del golpe —violaciones de derechos humanos, crímenes de gue-

rra y contra la humanidad—, podría ser una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales que lleve —y que ha llevado en varias ocasiones— al Consejo de Seguridad a facultar un uso de fuerza armada internacional contra los golpistas. Junto a cierta firmeza frente a los golpistas, se observa también que, en caso de no fracasar el golpe, el pragmatismo se impone y lo que importa es que las nuevas autoridades se comprometan a restaurar los ciclos electorales lo más pronto posible, así como el sistema constitucional.

Otro desajuste jurídico importante se origina entre el principio democrático y la ocupación bélica de territorios extranjeros. El problema que planteo tiene su causa formal en el artículo 43 del Reglamento relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, anejo al IV Convenio de La Haya de 1907, que establece que el ocupante “tomará todas las medidas que estén a su alcance a fin de restablecer y conservar, en cuanto sea posible, el orden y la vida públicos, respetando, salvo impedimento absoluto, las leyes vigentes en el país”. A su vez, los artículos 53 a 57 del IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra de 1949 exigen el respeto de los bienes públicos y privados, de los funcionarios y su estatuto, el aprovisionamiento de la población civil, hospitales y servicios sociales o religiosos. El artículo 64 del mismo Convenio reconoce de forma específica que se mantendrá la legislación penal del territorio ocupado. Son un conjunto de normas bien establecidas que obligan al ejército ocupante a perturbar lo menos posible el régimen de vida y la organización del territorio ocupado militarmente. Hay que respetar la organización político-administrativa del territorio ocupado establecida en su constitución, el ordenamiento jurídico civil, mercantil, laboral, penal, la legislación en general, tratados internacionales, la jurisprudencia, etcétera.

Estas normas no se han respetado en la ocupación de la región serbia de Kosovo en 1999, en Irak desde 2003 y en Afganistán desde 2001. No es relevante en este contexto el hecho de que las ocupaciones de Kosovo y de Irak fueran ilegales mientras que la de Afganistán tuvo un fundamento legal, al menos inicial, en el marco de la legítima defensa y de una resolución del Consejo de Se-

guridad que autorizó la acción armada. Lo que importa para que haya *ocupación* es que no se tenga la autorización de las autoridades soberanas territoriales. El artículo 42 del Reglamento relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, anejo al IV Convenio de La Haya de 1907, declara que “se considera como ocupado un territorio cuando se encuentra colocado de hecho bajo la autoridad del ejército enemigo”. Incluso “hay ocupación bélica aunque no haya resistencia de la población” (artículo 2, párrafo segundo del Cuarto Convenio de Ginebra). En esos tres casos citados hubo ocupación bélica dado que ésta se produce cuando se ejerce autoridad en un territorio que no le pertenece y su intervención no ha sido aprobada por el legítimo soberano.

La subordinación resultante para el Estado y la población de la ocupación bélica se mitiga con la obligación de no alterar sus costumbres en todos los ámbitos de la vida social (educación, sanidad, justicia), económica (respeto a sus propiedades privadas y públicas) y política (atribuciones de las autoridades). Se entiende que la ocupación es temporal, incluso cuando se prolonga por decenas de años.

La democratización a la fuerza de Estados ocupados militarmente, previa invasión ilegal, es decir, no autorizada por el Consejo de Seguridad, entra en contradicción con las normas en vigor de los conflictos armados relativas a la obligación de no alterar el régimen político-organizativo del Estado ocupado. Claro, las conclusiones sobre tal ilegalidad son claras si la imposición de la fe democrática es consecuencia de una agresión unilateral o en grupo del Estado al que se desea reconvertir. Por el contrario, no sería una violación del derecho de La Haya y de Ginebra si la ocupación y la conversión democrática es fruto de la intervención armada autorizada por el Consejo de Seguridad o de misiones gestionadas directamente por la ONU; el artículo 103 de la Carta prevé su superioridad sobre cualquier tratado internacional en vigor anterior o posterior.

Es claro que hay un desajuste entre una norma, como la de los convenios de La Haya y de Ginebra, muy bien intencionada y justificada para contener al máximo la gravedad y los excesos que fá-

cilmente pueden brotar de un ejército extranjero sobre un Estado ocupado y un pueblo humillado, y la certeza moral de que una aproximación a los métodos democráticos puede ayudar a toda sociedad en su convivencia futura.

## VI. DEMOCRACIA PLENA: FORMACIÓN DEL PRINCIPIO DEL ESTADO DE DERECHO EN EL ORDENAMIENTO INTERNACIONAL

Los derechos humanos y la democracia sólo son posibles si el poder mismo se somete a reglas. A esa toma de conciencia jurídico-política responden numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad, algunas fundadas en la autoridad coercitiva que le otorga el capítulo VII de la Carta, en las que el Consejo de Seguridad vincula hacer respetar los derechos humanos con instaurar o restaurar el Estado de derecho. Ahora bien, hay que reconocer que ni las resoluciones del Consejo de Seguridad han llegado a constituir derecho consuetudinario ni hay convenio internacional de vocación universal que contenga la obligación internacional de asegurar el principio del Estado de derecho en el plano interno. Es bien sabido que esa noción supone la realización de múltiples condiciones internas que hacen difícil su exigibilidad internacional.

Una obligación tan difusa en términos jurídicos, tan polifacética y absorbente como es el concepto de Estado de derecho que engloba y reenvía a su vez a una decena de reglas jurídico-políticas diversas, propias y exclusivas del derecho interno, hace muy difícil que pueda ser asumida por normas internacionales universales. A lo sumo es una norma en periodo de formación (*in status nascendi*) y sólo exigible cuando median obligaciones consentidas en acuerdos internacionales (como en el seno de la UE y el Consejo Europeo) o cuando resulta de resoluciones coercitivas adoptadas por el Consejo de Seguridad en casos concretos. Esto no es óbice para la firme determinación de la ONU y de la UE de ayudar a salvaguardar y promover el Estado de derecho en más de un centenar de Estados.

Por el contrario, aunque resulte una obviedad, la idea del Estado de derecho en el plano internacional, la idea de la sumisión al derecho internacional no nace con la caída del Muro de Berlín ni tan siquiera con la Carta de las Naciones Unidas, pues ya los juristas-teólogos de la Escuela de Salamanca —entre ellos, Francisco de Vitoria— habían proclamado que “ninguna nación puede creerse menos obligada al Derecho de Gentes, porque está dado con la autoridad de todo el orbe”.<sup>3</sup>

En la Carta de las Naciones Unidas no se menciona esa noción de Estado de derecho, pero el Preámbulo expresa como objetivo de la ONU “crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del Derecho internacional”.

Es decir, la Carta ha pretendido que el derecho sustituya a la fuerza en las relaciones internacionales. A su vez, 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 (A/RES/2625, de 1970) enfatiza la importancia de la Carta “para fomentar el imperio del Derecho entre las naciones”. Es obvio que no cabe una aproximación simplista de los contenidos diversos de ese concepto, tal como se conoce en el orden constitucional.

A la vista de su utilización genérica en el orden internacional universal y regional, como expresión de síntesis (*reglas con justicia*), se puede pensar que el concepto y el principio de Estado de derecho en el plano internacional no es una noción en lo esencial diferente de la que se maneja en el orden interno (*existencia de normas, obligación de respeto y control internacional*). Las obligaciones del Estado de derecho internacional consistirían en el cumplimiento de las normas de derecho internacional general y convencional y, en especial, las de carácter imperativo. Los principios estructurales del derecho internacional serían el manual de conducta imprescindible de todo Estado de derecho civilizado.

<sup>3</sup> Francisco de Vitoria, *Relecciones teológicas*, ed. de Luis G. Alonso Getino, Madrid, 1934, t. II, p. 207.

Ahora bien, por su origen y fundamento en la obligatoriedad de las normas esenciales de convivencia, y porque coincide parcialmente con el principio *pacta sunt servanda*, el Estado de derecho *en el plano internacional* es una obligación genérica, un concepto de síntesis, que no implicaría obligaciones jurídico-internacionales nuevas para los Estados. Esto no impide para reconocer, desde otra perspectiva, que a la noción del Estado de derecho en el plano internacional han contribuido factores como el control judicial interno de la aplicación de los tratados internacionales de los que son parte los Estados, el fomento del multilateralismo y la amplia decena de tribunales internacionales (arbitraje y órganos judiciales) que normalizan la solución imparcial de las controversias entre Estados.

Es igualmente importante señalar que el reconocimiento de la existencia de normas imperativas internacionales ha contribuido a la noción de Estado de derecho internacional, con lo que se ha alcanzado el sueño preconizado por Francisco de Vitoria sobre una comunidad internacional titular de derechos y obligaciones fuera de los vínculos convencionales específicos. Aun constatando tantos y tan positivos avances normativos, no se puede menos que reconocer que ha habido algunas manifestaciones de desprecio hacia el Estado de derecho en el plano internacional por parte de algunos Estados —en su mayoría democráticos—, en concreto a la norma más importante: la prohibición del uso de la fuerza.

Las diversas vulneraciones de la legalidad internacional han sido graves, pero no lo es menos el hecho de la instrumentalización de la ONU y del derecho internacional por algunos Estados. Es cierto que no hay recursos judiciales para someter las decisiones del Consejo de Seguridad a un examen de compatibilidad con la Carta, algo que sí prevé el derecho de la Unión Europea (UE), que garantiza el Estado de derecho en su seno, incluido el control judicial de los actos del Consejo Europeo mismo —jefes de Estado o de Gobierno—.

Igualmente, desde el 11 de septiembre de 2001 se ha puesto al borde del abismo al Estado de derecho en los dos planos normativos, interno e internacional, mediante la denominada *guerra contra el terrorismo*. La desenvoltura de las acciones contra el terrorismo internacional ha afectado de forma muy grave al imperio del de-

recho interno e internacional: además del derecho a la tutela judicial, se han visto alteradas, por ejemplo, las reglas de la Carta de las Naciones Unidas sobre el uso de la fuerza (legítima defensa *preventiva* y legítima defensa *retardada* e intemporal), se ha levantado *de facto* la prohibición absoluta de la tortura y del tratamiento cruel, inhumano o degradante que pasan a ser un imperativo absoluto de la acción de algunos Estados democráticos; se han visto violadas de forma continua y grave las reglas aplicables a los prisioneros de guerra (III Convenio de Ginebra) y las relativas a la responsabilidad de los Gobiernos y sus agentes en los conflictos armados delegando en contratistas privados que ejercen prerrogativas públicas de defensa.

La exigencia del Estado de derecho en el plano internacional hace demasiado evidentes los ilícitos intencionales de los Estados, ya sea cuando usan la fuerza para sus propósitos geoestratégicos, como cuando se revisten del discurso securitario para disfrazar graves retrocesos en materia de prohibición absoluta de la tortura, del derecho al juez y del respeto al acervo humanitario, originando violaciones y distorsiones del derecho internacional.

En definitiva, el Consejo de Seguridad y algunos Estados se olvidaron de algo bien simple: que la lucha contra el terrorismo requiere, más que en ninguna otra circunstancia, la sumisión a las normas y el control judicial de los actos del poder cuando, justamente, el legítimo combate contra el terrorismo tiene por objetivo preservar nuestras libertades en una verdadera democracia.

## VII. CONCLUSIONES

Frente a la perspectiva estatocéntrica del pasado, los valores de la democracia y el Estado de derecho han conllevado importantes limitaciones a la soberanía, lo cual ha constreñido el poder discrecional de los Estados para organizar su sistema político y jurídico. Las amenazas a la paz no provienen de las agresiones entre Estados sino por la falta de democracia y de Estado de derecho en el interior de los Estados, lo que ha llevado a innumerables actuaciones de la

ONU centradas en la democratización y el fortalecimiento institucional de los Estados, en especial, en los de reciente creación.

La comunidad internacional de Estados mantiene una tendencia evidente en su práctica jurídica y política de propiciar sistemas democráticos, en especial en los Estados jóvenes o de reciente creación. Hoy, la elección del sistema de gobierno no es un dominio reservado a la soberanía del Estado y de sus élites, por lo que la exigencia de las premisas básicas de la democracia no es tampoco una intervención en asuntos internos de los Estados. La democracia, como bien jurídico internacional, provoca cambios en las conductas estatales y en las organizaciones internacionales ante un golpe de Estado que pone fin a un Gobierno nacido de las urnas. La democratización no es todavía, a escala universal, un criterio de estatalidad o condición de reconocimiento, pues la democracia es un proceso que requiere convicción, tiempo y esfuerzo en su seno. Sin embargo, se puede constatar que es un valor meta para esos pueblos y que sirve al valor universal máspreciado: la paz interna e internacional. Muchos Estados están lejos de haber alcanzado ese ideal, pero la tendencia es ya un progreso y siempre una esperanza.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

- Bedjaoui, Mohammed, “L’humanité en quête de paix et de développement”, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 324 (2006).
- Boutros-Ghali, Boutros, “Le droit international à la recherche de ses valeurs: paix, développement, démocratisation”, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 286 (2000).
- Franck, Thomas M., “The Emerging Right to Democratic Governance”, *The American Journal of International Law*, vol. 86, núm. 1 (1992).
- Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, trad. de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, Guadarrama, Madrid, 1977.
- Mangas Martín, Araceli, *Humanización, democracia y Estado de derecho en el ordenamiento internacional. Discurso de recepción de la académica de número Exc-*

*ma. Sra. Dña. Araceli Mangas Martín y contestación por el académico de número Excmo. Sr. D. Santiago Muñoz Machado*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2014.

Morin, Jacques-Yvan, “L’État de droit: émergence d’un principe du droit international”, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 254 (1995).

Société Française pour le Droit International, *Colloque de Bruxelles: L’État de droit en droit international*, Pedone, París, 2009.