

DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO: RESPUESTAS LEGALES DESDE LAS NACIONES UNIDAS

Araceli Mangas Martín*

Resumen

Tras el fin de la escisión ideológica Este-Oeste se constató de forma universal que el respeto a los derechos humanos no era realizable sin dos condiciones: la democracia y el Estado de derecho. Se sumaban así nuevos valores y limitaciones a la soberanía de los Estados, lo que constreñía el tradicional 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 de la falta de democracia y Estado de derecho en el interior de los Estados; ello ha llevado a innumerables actuaciones de las Naciones Unidas, en las que se deduce que su obra pacificadora consiste en la democratización y fortalecimiento institucional de los Estados.

La comunidad internacional de Estados mantiene una tendencia evidente en su práctica jurídica y política de propiciar sistemas democráticos. Muchos Estados están lejos de haber alcanzado ese ideal, pero la tendencia es ya un progreso y siempre una esperanza frente a la frustrante decepción de aquellas democracias en las que, tras hacer transiciones difíciles, la corrupción y la partidocracia se aliaron en la deconstrucción del Estado de derecho, poniendo en peligro, junto al tribalismo nacionalista, la existencia misma del Estado.

Palabras clave: democracia; Estado de derecho; diplomacia preventiva y transformadora; paz; Naciones Unidas.

DEMOCRACY AND THE RULE OF LAW: LEGAL RESPONSES FROM THE UNITED NATIONS

Abstract

After the end of the East-West ideological schism, it was universally established that respect for human rights could not be realized without two conditions: democracy and the rule of law. In this way, new values and limitations were added to the sovereignty of the State, which limited the traditional discretionary power of states to organize their political and legal system.

Threats to peace do not stem from interstate aggression, but from the lack of democracy and rule of law within states. That has led to countless actions by the United Nations, whose pacification work, it may be deduced, consists of the democratization and institutional strengthening of states.

The international community of states maintains a tendency that is obvious from its legal and political practice: to promote democratic systems. Many states are far from having achieved that ideal, but the tendency is already one of progress, always a source of hope in the face of the frustrating disappointment engendered by those democracies where, after difficult periods of transition, corruption and partidocracy joined forces to dismantle of the rule of law, endangering, along with nationalist tribalism, the very existence of the State.

Key words: democracy; rule of law; preventive, transformative diplomacy; peace; United Nations.

* Araceli Mangas Martín, catedrática de derecho internacional público y relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, 28040 Madrid; amangas@der.ucm.es.

Artículo recibido el 25.03.2015. Evaluación ciega: 30.03.2015 y 14.04.2015. Fecha de aceptación de la versión final: 21.04.2015.

Citación recomendada: MANGAS MARTÍN, Araceli. «Democracia y Estado de derecho: respuestas legales desde las Naciones Unidas». *Revista catalana de dret públic*, núm. 50 (junio 2015), p. 1-18, DOI: [10.2436/20.8030.01.40](https://doi.org/10.2436/20.8030.01.40)

Sumario

- 1 La democracia, valor instrumental al servicio de la paz
 - 2 Factores de inserción de la democracia como condición de paz
 - 2.1 Libre determinación de los pueblos y democracia
 - 2.2 La dilución del conflicto Este-Oeste_
 - 2.3 Pautas de conductas no agresivas entre Estados democráticos o en su seno
 - 3 La diplomacia transformadora y preventiva de las Naciones Unidas
 - 4 La reacción de la comunidad internacional frente al golpismo y los gobiernos de facto
 - 5 La formación del principio del Estado de derecho (*ad intra*) en el ordenamiento internacional
 - 6 Consideraciones finales
- Bibliografía

1 La democracia, valor instrumental al servicio de la paz

El reconocimiento de nuevos valores en la comunidad internacional no ha sido tarea fácil. Durante siglos, solo la razón de Estado era, de hecho, lo único relevante en la práctica internacional. Alejado de los valores, la aproximación del derecho internacional al ser humano y sus preocupaciones no se inició hasta la Carta de las Naciones Unidas y ha proseguido de forma que la sociedad internacional de nuestros días ha alimentado y alumbrado nuevas aspiraciones al acercar inquietudes humanizadoras y políticas y transformarlas en normas jurídicas.

A lo largo del siglo xx, hasta la caída del muro de Berlín (1989), el valor de la democracia no era apreciado de forma suficiente y general por la comunidad internacional ni por sus sistemas institucionalizados. Ni se ligaba al respeto de los derechos humanos ni al valor primordial final del derecho internacional, la paz. La gran mayoría de las organizaciones internacionales creadas después de la II Guerra Mundial, salvo las vinculadas a Europa occidental, no se han preocupado por el valor de la democracia como instrumento y condición de la paz 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 la 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 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 [...], practicar la tolerancia [...], 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,¹ puedan conectarse con obligaciones jurídicas que hacen posible la paz, hay que reconocer que no puede asegurarse que la noción de la democracia inspirase la redacción de la Carta, y menos aún que se compartiese por todos o la mayoría de los Estados fundadores de las Naciones Unidas (ONU). En efecto, seguramente los Estados fundadores no estaban pensando en proteger y extender la democracia. Una veintena del medio centenar de fundadores no eran democracias; ni los que ingresaron en años posteriores ni un amplio número de sus 193 miembros actuales (mayo, 2015).

Dicho de otra forma, la Carta de las Naciones Unidas no exige, como requisito de ingreso, que sus miembros sean Estados democráticos. Pero la Asamblea General, en su primera resolución referida a una concreta situación política, declaró sin ambages la condena al gobierno dictatorial de Franco porque «fue impuesto al pueblo español por la fuerza y con la ayuda de las potencias del Eje».²

Los méritos que deben acreditar los Estados, hoy y hace tiempo, para ingresar en las Naciones Unidas 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). Basta con el control efectivo de la situación por los gobernantes. El resto de los requisitos del artículo 4 de la Carta tienen una interpretación muy laxa (ser amantes de la paz, aceptar las obligaciones derivadas de la Carta, estar capacitados para cumplir las obligaciones y tener voluntad para acatarlas), sin comprobar que hay Estados sumamente débiles o desestructurados o simplemente fracasados incapaces de

1 «[...] a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados [...]»

2 Ya en la misma conferencia de Postdam se acordó entre los Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética que no se admitiría el régimen dictatorial de Franco pues «no posee en vistas de sus orígenes, su historial, su naturaleza, íntima asociación con los Estados agresores, las condiciones necesarias que justifiquen su admisión» (como lo recordó la resolución 32 [I] de 9 de febrero de 1946).

Inicialmente, pues, para ingresar en las Naciones Unidas se exigió la condición de no haber apoyado al bando opuesto y vencido por las «Naciones Unidas» (res. 39 [I] de 12 de diciembre de 1946). Queda claro que España no fue admitida en 1946 no por ser una dictadura —lo seguía siendo en 1955 cuando logró ingresar—, sino por haberse «instalado con el apoyo de las fuerzas armadas de países que lucharon contra las Naciones Unidas [...]» (res. 32 [I] de 9 de febrero de 1946).

respetar el derecho internacional...; o, lo que es peor, Estados bien estructurados y poderosos, o no, que no siempre respetan el derecho internacional y se sirven de él a su conveniencia.

Ahora bien, el principio del respeto a los derechos humanos, sí incluido en la Carta, está intrínsecamente unido a la democracia. Este régimen se define por su respeto a los derechos humanos de todos los seres humanos en relación con un territorio dado. Es una idea ampliamente compartida que la obligación de respeto a los derechos humanos para ser eficaz necesita de regímenes democráticos, y que su práctica configura sociedades democráticas.³ Pero no había conciencia jurídica específica de la necesidad de sistemas democráticos para garantizar la paz y los propósitos de la Organización.

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

Es cierto que no menciona *expressis verbis* la democracia como valor general y menos aún el orden internacional, aunque define su contenido esencial (elecciones libres) de modo preciso en una forma muy próxima a la visión kelseniana de la democracia como método.⁴ Ahora bien, el valor de la Declaración 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 Declaración Universal, 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 (derecho convencional obligatorio para sus Estados partes), 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)* votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y *c)* tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Asimismo, el Pacto, como la Declaración Universal, reconoce y ampara el derecho de todo ciudadano a la libertad de expresión, opinión, reunión, asociación política y sindical, además de a la igualdad ante la ley y a la protección jurisdiccional sin más límites que los propios de una «sociedad democrática» (arts. 18, 19, 21 y 26 del Pacto). Se sentaban las bases no tanto del *derecho humano a la democracia*, 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 Asamblea General, del Consejo de Seguridad —incluidas las fundadas en el capítulo VII de la Carta— y continuadas y uniformes declaraciones de los Estados (que citaré *infra*, ap. 3 y 4). Un bien público común y su norma de derecho protegible internacionalmente.

3 Para Victoria ABELLÁN HONRUBIA, «[U]na lectura de la Declaración Universal y de los Pactos Internacionales, nos permite descubrir que los mismos están elaborados a partir de la “concepción común” de un Estado de derecho en una sociedad democrática» («La protección internacional de los derechos humanos: métodos internacionales y garantías internas», en: *Pensamiento jurídico y sociedad internacional: libro-homenaje al profesor Antonio Truyol Serra*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 31). Esa concepción común se refiere a las garantías jurídicas y procesales imprescindibles para el ejercicio de los derechos y que solo residen en un Estado democrático.

4 KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. [Trad. de R. Luengo Tapia y L. Legaz Lacambra.] Labor: Madrid, 1977, p. 11.

2 Factores de inserción de la democracia como condición de paz

2.1 Libre determinación de los pueblos y democracia

Además de las referencias a los derechos humanos en la Carta, también se podría pensar que la referencia al fomento de relaciones basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos «y al de la libre determinación» de los pueblos es una clara alusión a la democracia. Pero sería hacer una interpretación diacrónica utilizando parámetros actuales. En 1946 el concepto de *libre determinación* estaba ligado al concepto westfaliano estatal de *igualdad soberana*. Ni tan siquiera estaba relacionado con el contexto geopolítico colonial, enfoque jurídico-político sobrevenido entre los años 50 y 60, que acabó produciendo una mutación constitucional en 1960 gracias a la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, resolución 1514 (XV) de 1960 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y que proseguiría en su evolución, una década después, ya como sinónimo de autoorganización interna en la resolución 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970.

Ahora bien, es justamente en esta resolución 2625 (1970), que contiene la solemne Declaración sobre los principios de derecho internacional —a la que se ha reconocido valor de derecho positivo como derecho internacional general— donde aparece implícito el valor de la democracia asimilado al principio de la libre determinación de los pueblos. La simiente había fructificado.

La dimensión interna del principio de libre determinación se identifica con el contenido mismo de la idea democrática. En efecto, la resolución 2625 de 1970 reconoce que la unidad nacional e integridad territorial de un Estado quedaba protegida frente a reivindicaciones secesionistas fundadas en el derecho de libre determinación, siempre que ese Estado contra el que se reivindica la libre determinación esté dotado «de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color». Ningún Estado tiene que soportar reivindicaciones soberanistas o secesionistas si garantiza la igualdad de todos en las tareas públicas y puede defender su unidad nacional e integridad territorial por todos los medios legales.

Cuando en 1970 se desarrolló con amplitud dicho principio (circunscrito en la resolución 1514 a las situaciones de dominación colonial, racista o extranjera —los tres supuestos—), entiende la resolución 2625 que ya no solo es un derecho de los pueblos sino que es *deber* de los Estados conducirse de conformidad con ese principio. Y que la libre determinación en el seno de un Estado que *no* tiene colonias, *ni* es racista *ni* ocupa territorios de otros pueblos, es decir, en Estados consolidados en su territorio y democráticos, se ejerce mediante «la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo» constituyendo una de las «formas del ejercicio del derecho de libre determinación de ese pueblo» (cuarto párrafo de la Res. 2625 de 1970). Hay, pues, una obligación de respetar la autodeterminación interna pactada en la Constitución.

Luego, cuando hay una participación política, económica, social o cultural abierta a toda la población de un Estado, se respeta el principio de autodeterminación, se ejerce la democracia.

Por ello, una vez alcanzada la fórmula estatal, se pierde el derecho a decidir al margen de las normas que organizan el Estado: lo absorbe el Estado, la colectividad toda organizada. Por ello, en gran medida, el derecho de libre determinación acaba siendo un derecho del Estado como colectividad organizada con normas, como poder institucionalizado.

Para los pueblos de un Estado constituido, el derecho de libre determinación interna puja por el derecho de participación de toda la población en la vida política, económica y cultural, y ello solo es posible con elecciones libres; externamente refuerza el principio de no intervención y protege así al Estado y a su pueblo frente a injerencias y presiones políticas, económicas y culturales de otros Estados.

Pero lo que es más importante y crucial es que el pueblo, o pueblos, en un Estado constituido tiene derecho a exigir, fundándose en el derecho de libre determinación, el respeto a la ley, el pluralismo (político, cultural, racial, religioso...) y los derechos y libertades de la persona. Derecho de libre determinación en el seno de un Estado constituido es el derecho de determinar libremente por la *colectividad* su régimen político,

económico, social y cultural, es el derecho a un régimen que garantice la participación de *toda* la población en el destino del Estado.

Autodeterminación interna y democracia acaban siendo conceptos intercambiables.

Tan es así que cuando los grupos o pueblos en el seno de un Estado sufren marginación porque se les impide, de forma sistemática y continuada, participar en las instituciones internas de la vida pública o en el ámbito económico-social, entonces nace su derecho a una reivindicación del derecho de libre determinación separada. Como afirmaba el profesor Carrillo Salcedo, «[...] cualquiera que sea la intensidad o la realidad del sentimiento identitario, únicamente en circunstancias extremas en las que a un pueblo le es negada la autodeterminación interna podría hablarse del derecho de dicho pueblo a decidir unilateralmente su independencia».⁵

Es el cuarto supuesto (además del colonial, racista y de ocupación extranjera) que permitiría al territorio de un Estado la facultad unilateral de separarse del Estado de conformidad con el derecho internacional; o al conjunto del pueblo marginado, de llegar a tomar las armas para defender su derecho de participación política frente a la tiranía (por ejemplo, en su día los movimientos de liberación de Centroamérica en la Nicaragua de los Somoza o en El Salvador) o el derecho a organizarse separadamente (como sí fue el caso de Eslovenia, Croacia o Bosnia-Herzegovina ante la marginación de estos pueblos del Estado yugoslavo tras la muerte del dirigente comunista Tito).

2.2 La dilución del conflicto Este-Oeste

Ya he señalado que, hasta la caída del muro de Berlín (1989), la democracia no era apreciada como un valor universal y se vinculaba al mundo occidental. Esos recelos se derrumbaron con el mismo muro.

Se debe recordar, aunque con un alcance limitado a Europa y desde luego muy próxima a la aceleración histórica que se produjo en aquel momento, la Carta de París para una Nueva Europa (19-21 de noviembre de 1990) en el marco de la antigua Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación para Europa (hoy la OSCE). En este acuerdo internacional no normativo que se celebró «en un momento de profundos cambios y de históricas esperanzas» se proclama la democracia como «el único sistema de gobierno de nuestras naciones» y se hace una descripción bastante completa de lo que debe comprender un sistema democrático en el marco occidental.⁶

Varios años más tarde vieron la luz notables resoluciones y declaraciones que abordaron el concepto de democracia con vocación universal y al más alto nivel. En efecto, hubo que esperar a la resolución de 6 de octubre de 1999 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que contiene la Declaración y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz⁷ en la que se consuma a escala universal el reconocimiento expreso del valor de la democracia.

Con igual proyección universal y al más alto nivel de los jefes de Estado se aprobó la Declaración del Milenio,⁸ que reconoce, al menos, que la mejor forma de garantizar los derechos humanos «es contar con gobiernos democráticos y participativos basados en la voluntad popular», si bien el compromiso real de un numeroso grupo de Estados tiene mucho de actitud de cara a la galería, incluso algunos procesos electorales. Pero era algo.

En la posterior Cumbre Mundial 2005, todos los gobiernos del mundo reafirmaron que «la democracia es un valor universal», reconocieron su interdependencia con el respeto a los derechos humanos, renovaron su

5 CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. «Sobre el pretendido “derecho a decidir” en Derecho Internacional contemporáneo». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 33 (enero 2013), p. 20.

6 <<http://www.osce.org/es/mc/39521>>.

7 A/RES/53/243. Dicha resolución fue precedida de una serie de tres informes presentados por el secretario general de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali («Una agenda para la Paz», «Una agenda para el desarrollo» y «Una agenda para la democracia», doc. A/51/761 de 17 de enero de 1997).

8 Es una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 13 de septiembre de 2000 adoptada por los jefes de Estado: <<http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>>.

«compromiso de apoyar la democracia fortaleciendo la capacidad de los países para aplicar los principios y las prácticas democráticos» y resolvieron «fortalecer la capacidad de las Naciones Unidas para prestar asistencia a los Estados Miembros que la soliciten» para ese fin.⁹ No hay rechazo al concepto aunque muchas conductas de muchos Estados estén lejos, muy lejos, de los parámetros democráticos sustanciales.

Se comprende que desde los años 90, las Naciones Unidas, a través de la Asamblea General, se hayan volcado en pregonar la democracia como el objetivo que permite resolver situaciones conflictivas internas; en palabras de su secretario general, la democracia es la fórmula de gobierno «que puede adaptarse a todos los pueblos y culturas y que, como los derechos humanos, tiene dimensión universal».¹⁰

El valor de la democracia no está, pues, circunscrito a Europa ni a Occidente. Ni está demostrado que haya pueblos incapaces de regirse por sistemas democráticos. Tampoco hay modelos únicos de democracia, y en esta idea abundan innumerables resoluciones y documentos del ámbito de las Naciones Unidas; ninguna es perfecta y tampoco hay techos democráticos. Para la Asamblea General de las Naciones Unidas, «si bien las democracias comparten características comunes, no existe un modelo único de democracia, y que ésta no pertenece a ningún país o región».¹¹

No creo que se deban hacer concesiones al exceso de relativismo cultural y político. No podemos dudar al proclamar que hay una superioridad del pensamiento democrático sobre el autocrático. Puede haber sistemas políticos concretos y herramientas democráticas diversas, pero hay una lógica común, una racionalidad mínima en toda organización social. Resulta difícil negar el ecumenismo del modelo democrático y su aceptación como norma de derecho, como obligación internacional de los Estados. La excepción cultural para el valor de la democracia es inadmisibles, como lo es en materia de derechos humanos.

2.3 Pautas de conductas no agresivas entre Estados democráticos o en su seno

Una primera constatación de las últimas décadas es bastante evidente y puede enunciarse con carácter general: donde hay democracia no hay conflicto armado interno en el seno de esa sociedad. Una segunda constatación también general es que entre democracias no hay guerras: un Estado democrático no agrede a otro Estado democrático.

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

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.¹²

9 Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, A/RES/60/1, párr.135-136: <<http://www.un.org/spanish/summit2005/>>.

10 Discurso de Boutros Boutros-Ghali el 19 de marzo de 1996 en Ginebra ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, (HR/CN/704).

11 Resoluciones 62/7 de 8 de noviembre de 2007 y 64/12 de 9 de noviembre de 2009 sobre el apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y la consolidación de las democracias nuevas o restauradas.

12 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» (*Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*, 30 de mayo de 2013: <http://www.un.org/es/sg/pdf/hlp_report_post2015_sg.pdf>, nota 86).

Th. FRANCK vincula de forma decisiva democracia con desarrollo en el sentido de que no puede florecer un libre mercado sin crear

Para el secretario general de las Naciones Unidas «[e]l 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».¹³ El Banco Mundial reconoció en el 2011 que ninguno de los Estados desestructurados o frágiles alcanzó los Objetivos del Milenio ni estará en condiciones de alcanzarlos en el 2015.¹⁴

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 Oriente Medio, Golfo Pérsico 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.

3 La diplomacia transformadora y preventiva de las Naciones Unidas

En las innumerables actuaciones de las Naciones Unidas desde 1989 se comparte el convencimiento de que la reconstrucción y fortalecimiento institucional del Estado junto con la democratización es la mejor campaña diplomática que puede emprender la Organización. Es también un esfuerzo rentable que debe emprender un Estado para asegurar su estabilidad. Al igual que la violencia armada contemporánea ya no es militar en el sentido clásico, la paz tampoco se logra únicamente mediante medios militares. Estos son precisamente un medio para lograr la seguridad imprescindible a fin de crear estructuras institucionales que hagan posible políticas que conduzcan al desarrollo económico y social y a una paz sostenible.

No se debe olvidar, pues, que la mayoría de las operaciones *peace keeping* y *peace building* desde el final de la guerra fría tuvieron por objeto proteger los derechos humanos, estabilizar los conflictos, restaurar la convivencia y los ciclos electorales como condiciones que permitan llevar al Estado de derecho.¹⁵

Estas actuaciones de las Naciones Unidas entre 1989 y el 2015 vuelven a mostrar que la mayoría de los conflictos que le ocupan no son agresiones armadas entre Estados sino situaciones conflictivas internas en el seno de una veintena de Estados. Es el fracaso interior, el fracaso de las fuerzas internas en el diálogo y cooperación para organizar una sociedad, y el fracaso de su derecho interno para encauzarlo lo que lleva a la actuación subsidiaria de las Naciones Unidas concentrada en reconstruir sociedades y Estados desde su interior.

Uno de los ejemplos más completos de pacificación, partiendo del desarme de los grupos rebeldes hasta la firma de acuerdos de paz y su asistencia para el fortalecimiento institucional, fue la creación —con importante participación de España— de ONUCA (Grupo de Observadores de las Naciones Unidas para Centroamérica, desplegado en diciembre de 1989).¹⁶ Poco después, en julio de 1991, se inició la misión de ONUSAL, con similares objetivos, pero dirigidos específicamente para El Salvador.¹⁷ En este proceso de pacificación jugó un papel meritorio la Unión Europea bajo la presión diplomática de España. Un ejemplo de clara implicación de las Naciones Unidas con la democracia fue el envío de una misión de observación a

un libre mercado para las ideas y estima que los problemas de subdesarrollo solo pueden ser exitosamente superados en un mundo estable con naciones pacíficas, lo que a su vez presupone democracias («The Emerging Right to Democratic Governance», *American Journal of International Law*, vol. 86 [1992], p. 90).

13 Nota de orientación del Secretario General sobre la democracia, <http://www.un.org/es/globalissues/democracy/sg_guidance_note.shtml>.

14 World Bank, 2011. *Informe sobre el desarrollo mundial 2011: conflicto, seguridad y desarrollo*. Washington DC, <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/14282125/world-development-report-2011-conflict-security-development-overview-informe-sobre-el-desarrollo-mundial-2011-conflicto-seguridad-y-desarrollo>>.

15 *Vid.* «Apoyo de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas y restauradas. Informe del Secretario General», doc. A/50/332 de 7 de agosto de 1995.

16 Resolución 644 (1989) del Consejo de Seguridad de 7 de noviembre.

17 Resolución 832 (1993) del Consejo de Seguridad de 27 de mayo. El conjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en las «Américas» con vistas a su democratización puede verse en <http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/landmark_sc/peacekeeping_americas.htm>.

Haití, con el consentimiento del Gobierno haitiano, para vigilar la pureza del proceso electoral en 1990.¹⁸ Por ello, cuando el presidente elegido fue derrocado por un grupo de militares, las Naciones Unidas autorizaron el uso de la fuerza para reponer al dirigente elegido por el pueblo.

La asistencia de las Naciones Unidas a los Estados que deciden poner fin a los enfrentamientos armados y convocar elecciones libres ha sido una actividad muy importante en términos cuantitativos y cualitativos desde fines de los años 80 e inicios de los 90, como demuestran los casos, entre otros, ya citados de Angola y Namibia, o Mozambique¹⁹ y Liberia.²⁰ Otra actuación muy relevante de operación integral fue el envío a Camboya²¹ en 1991, primero, de una misión preparatoria de vigilancia del cese el fuego y, después, en 1992 de un gran contingente de fuerzas civiles y militares (más de 22 000 personas) que constituyeron la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya,²² encargada de la administración internacional de ese Estado, de desarmar a los contendientes y de conducir al país a unas elecciones libres en 1993. Es un ejemplo relevante de la diplomacia transformadora.

En otras ocasiones, la democratización por parte de las organizaciones internacionales se ha volcado con la *diplomacia preventiva* actuando con antelación suficiente al más que probable surgimiento del conflicto. En estos casos, la diplomacia preventiva ha consistido en la sugerencia, por parte del secretario general ante el gobierno en cuestión, de la convocatoria de elecciones libres con la asistencia de las Naciones Unidas en todo el proceso electoral (desde su convocatoria, campañas electorales, censo, escrutinio, respeto a los resultados, etc.).²³ En otro informe del secretario general se vuelve a recordar que la diplomacia preventiva debe «contener las amenazas contra la democracia», de conformidad con las normas y los principios convenidos internacionalmente.²⁴

La consolidación efectiva y duradera de la democracia constituye un elemento esencial de la prevención de los conflictos a largo plazo y la consolidación de la paz después de terminados aquellos.²⁵

Un ejemplo palmario y eficaz de diplomacia preventiva integral fue la operación de despliegue en Macedonia, combinada, en momentos distintos y consecutivos, por las Naciones Unidas, la Alianza Atlántica y la Unión Europea; que evitó, casi con toda seguridad, que el conflicto armado estallase en este Estado desgajado de la ex-Yugoslavia.²⁶ Los esfuerzos se han volcado en el apoyo al proceso de fortalecimiento institucional sobre la base del respecto a los derechos humanos, la libertad religiosa y el reconocimiento de las diferentes comunidades étnicas, y haciendo progresos en el Estado de derecho. Ha sido otro éxito razonable.

La afirmación de los jefes de Estado en la Declaración del Milenio diciendo que «[n]o escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho» podía parecer muy

18 Resolución de la Asamblea General 45/2 de 10 octubre de 1990. Asistencia electoral a Haití.

19 Resolución 898 (1994) del Consejo de Seguridad de 23 de febrero.

20 Resolución 866 (1993) del Consejo de Seguridad de 22 de septiembre.

21 Se puede decir que se dan las circunstancias anteriores, salvo la dimensión de las fuerzas desplegadas. Había un entendimiento entre las partes contendientes (el gobierno de Kampuchea, los monárquicos del príncipe Sihanuk, los jemereros rojos y el grupo anticomunista del Frente Nacional de Liberación del Pueblo Jemer [FNLPK]) y Estados interesados (Vietnam) cristalizado en los Acuerdos de París de 23 de octubre de 1991.

22 APRONUC, resolución del Consejo de Seguridad 745 (1992) de 28 de febrero.

23 Uno de los informes más antiguos ya reflejaba este medio de acción de las Naciones Unidas: «Programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz», presentado por el secretario general de las Naciones Unidas el 17 de junio de 1992 (A/47/277-S/2411), y se ha mantenido en los años sucesivos.

24 <http://www.un.org/es/globalissues/democracy/sg_guidance_note.shtml>.

25 Informe del secretario general de 12 de septiembre de 2011, «Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y la consolidación de las democracias nuevas o restauradas», A/66/353, párr. 83.

26 «Acción Común 2003/92/PESC del Consejo de 27 de enero de 2003 sobre la operación militar de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia» (Diario Oficial L 34 de 11 de febrero de 2003, p. 26) y Acuerdo entre la Unión Europea y la Ex-República Yugoslava de Macedonia sobre el estatuto de las fuerzas dirigidas por la Unión Europea en la Ex-República Yugoslava de Macedonia (Diario Oficial L 82 de 29 de marzo de 2003, p. 46). Una visión general de estas primeras actuaciones en GONZÁLEZ ALONSO, L. N. «De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 15 (2003), p. 653-682.

propia de la retórica diplomática, pero alguna realidad ha tenido con la dotación de fondos fiduciarios que financian los procesos electorales de numerosos países.²⁷ No se puede reprochar falta de interés y medios en la movilización de recursos humanos y financieros lograda por las Naciones Unidas para transformar los sistemas político-jurídicos de los Estados con dificultades de reconstrucción civil. Y, desde luego, no siempre la opinión pública y los medios de comunicación tienen en cuenta que la gran mayoría de las preocupaciones y actuaciones de las Naciones Unidas se centran en ayudar a reconstruir y reorganizar Estados transformando el mapa político, y no solo en separar a las partes y congelar los conflictos.

Es cierto que en este empeño «ha tenido más éxito en la prestación de apoyo durante las primeras etapas de una transición, en particular mediante la asistencia electoral, que durante las fases posteriores de consolidación de la democracia», que son las más difíciles y precisan de la voluntad de las fuerzas políticas y sociales de cada país.²⁸ Pero es una larga lista de países —además de los ya citados de forma particular— en los que se han desplegado operaciones de diferente alcance en el pasado o en la actualidad: Tayikistán, Sierra Leona, Yemen, Etiopía, Somalia, Sudán, Eritrea, Liberia, Burundi, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Afganistán, Iraq, Costa de Marfil, Timor-Leste, Guinea Bissau, Malí, etc.

La asistencia antes y durante el proceso electoral ha sido habitual en numerosos Estados.²⁹ Y es más, no solo se ha limitado al proceso electoral, sino que en muchos Estados frágiles o con endebles sistemas institucionales se ha prolongado a fin de asegurar cimientos más sólidos que la mera votación en las urnas, y lograr efectos más duraderos y sólidos para su diplomacia transformadora.

Las Naciones Unidas se han propuesto, con paciencia y con medios no despreciables, crear un verdadero armazón institucional para el Estado en numerosos países;³⁰ son tareas menos inmediatas y vistosas que la mediática llegada de tropas y aparente separación de contendientes. Y han encomendado tal tarea a las propias misiones de mantenimiento de la paz, que han debido asumir «una estrategia integral para lograr la paz y la seguridad duraderas». De este modo han ordenado que «las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas deben ejecutarse de manera que faciliten la consolidación de la paz después de los conflictos, la prevención de la reactivación de los conflictos armados y el avance hacia la paz y el desarrollo sostenibles».³¹

Además, las Naciones Unidas exigen coordinación con todos sus fondos y programas. Como la democracia y el Estado de derecho no prenden de forma inmediata, las reformas en amplios ámbitos de la vida nacional deben desplegarse con un *enfoque gradual* del desarrollo normativo e institucional por los Estados. A su vez, en todos estos procesos de reconstrucción posconflicto ha sido constante su exigencia de rendición de cuentas ante la justicia por las violaciones de los derechos humanos y al derecho humanitario. En todos estos casos

27 La contribución con medios humanos y financieros de los Estados miembros de Naciones Unidas a este nuevo empeño de la Organización es de proporciones muy estimables: las actividades de asistencia electoral de las Naciones Unidas en decenas y decenas de procesos electorales se ha hecho mediante su aportación de expertos electorales, incluido personal de comisiones electorales, y observadores, así como mediante contribuciones al Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Asistencia Electoral, al Fondo Fiduciario Temático para la Gobernanza Democrática del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y al Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia.

28 «Estudio sobre los problemas comunes a que se enfrentan los Estados en sus esfuerzos por garantizar la democracia y el estado de derecho desde una perspectiva de derechos humanos. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos», 17 de diciembre de 2012, A/HRC/22/29, 2012, punto 90.

29 En el informe del secretario general que cubre el período 2011-2013 se da cuenta detallada de las cuestiones suscitadas por la asistencia electoral de las Naciones Unidas en 59 Estados; en 12 de ellos por mandato del Consejo de Seguridad, todos en situación de fracaso o grave debilidad: Afganistán, Burundi, Costa de Marfil, Guinea Bissau, Haití, Iraq, Liberia, Libia, Malí, República Democrática del Congo, Sudán del Sur y Timor-Leste («Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización», A/68/301, 9 de agosto de 2013).

30 «Las Naciones Unidas suministran asistencia para la promoción del estado de derecho a más de 150 Estados miembros en todas las regiones del mundo. Estas actividades se llevan a cabo en dos contextos, incluidos el desarrollo, la fragilidad, el conflicto y la consolidación de la paz.» (informe del secretario general, «El fortalecimiento y la coordinación de las actividades de las Naciones Unidas orientadas a la promoción del estado de derecho», A/66/133, 8 de agosto de 2011).

31 Resolución del Consejo de Seguridad de 21 de enero de 2013 sobre operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, S/RES/2086 (2013).

en los que se inicia el despegue hacia *operaciones integrales* (y no meramente militares de separación, sino despliegue de personal civil) y en otros casos posteriores similares se dan unas características próximas:

- son Estados soberanos (no son procesos de autodeterminación);
- han sufrido un conflicto armado o un gobierno dictatorial o autocrático;
- se trata de misiones de observación, vigilancia y colaboración activa, de modo que se les exige que cooperen para crear las condiciones para la solución de los conflictos y lograr un clima de tolerancia y respeto que asegure la reconciliación nacional;
- ayudan a la formación de la policía, la Administración y el poder judicial a fin de crear las condiciones para que las instituciones democráticas arraiguen; y con ellas, la paz.

En general, hoy las operaciones de pacificación están ligadas a la democratización como el método adecuado para la consolidación de la paz y la transformación de las condiciones políticas del país.³² No se puede desconocer que, al requerir contingentes de funcionarios civiles que se despliegan en el Estado protegido, se produce una situación *de facto* de tutela, cuando no de clara *administración internacional de Estados*, ciertamente muy distinta en sus finalidades del protectorado internacional de siglos pasados. Entonces servía a intereses estratégicos de alguna gran potencia; actualmente, la administración internacional actual sirve a los valores e intereses generales de la sociedad internacional, como la paz y el respeto a los derechos humanos.

Hay que reconocer que la contribución fue positiva, pero también el tiempo ha demostrado que las elecciones por sí mismas no son suficientes para democratizar una sociedad. Son un punto de partida imprescindible, pero no son la meta. Por ello, en las operaciones de mantenimiento de la paz de finales del siglo xx e inicios del siglo xxi en las que se han desplegado *estrategias integrales* de consolidación de la paz después de conflictos, la suerte ha sido diversa y discreta, con éxitos encomiables —como el de Liberia desde el 2003 y logrando una continuidad,³³ y el de Timor-Leste, en el que hasta se retiró por completo la misión—³⁴ y fracasos notorios —por la complejidad de los intereses en presencia y la brutalidad de los grupos armados— que obligan a mantener actuaciones complejas.

En el contexto de las acciones posconflicto y de cara a estabilizar políticamente Estados conjugando *diplomacia transformadora* y *diplomacia preventiva*, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha sido muy diverso y comprometido: ha respaldado la labor de un tercio de los parlamentos del mundo, ha puesto en marcha instrumentos de orientación sobre la reconstrucción de la Administración pública, ha promovido la rendición de cuentas y la transparencia de las instituciones democráticas mediante el fortalecimiento de los mecanismos contra la corrupción y sistemas de justicia eficaces que respondan a las necesidades de todas las personas, incluidos los sistemas informales.³⁵

Importa que se prosigan los ciclos electorales y, desde ese punto de partida modesto, nada desdeñable y difícil (la tentación golpista convive en su seno), la actuación sostenida de las Naciones Unidas comienza a

32 El fortalecimiento de las instituciones y los procesos democráticos y la promoción de una buena gobernanza son parte esencial, aunque no los únicos, de los cometidos de la Oficina de las Naciones Unidas en Burundi, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo y la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz en Guinea Bissau. En el caso de la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste, se le exigió estimular el diálogo y la reconciliación nacionales.

33 Resolución del Consejo de Seguridad de 1 de agosto de 2003 (S/RES/1497/2003); «Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre Liberia», de 11 de septiembre de 2003, S/2003/875. Como la gran mayoría de las resoluciones sobre pacificación y democratización en África se basan en los poderes coercitivos previstos en el capítulo VII y califica la situación de «una amenaza para la paz y la seguridad internacionales en la región».

34 Con el logro de sus objetivos para el mandato establecido y celebradas con toda normalidad elecciones presidenciales y legislativas en el 2012, la Misión se dio por terminada (resolución del Consejo de Seguridad de 23 de febrero de 2012, S/RES/2037/2012) y se retiraron todas las fuerzas civiles y militares el 31 de diciembre de 2012 (declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad el 19 de diciembre de 2012 constatando el éxito de la misión, S/PRST/2012/27).

35 Informe del Secretario General de 12 de septiembre de 2011, «Apoyo del sistema...», ob. cit., A/66/353, párr. 32. En el 2010, el PNUD proporcionó asistencia electoral a 35 países, concentrando especialmente su atención en iniciativas de más largo plazo del ciclo electoral. El apoyo del PNUD se ha dirigido cada vez más a la profesionalización de los órganos de gestión electoral.

dar un resultado aceptable en la medida en que los órganos de gestión electoral administran ciclos electorales sucesivos con menos asistencia internacional.

Por ello, estos programas de apoyo arraigan si logran interesar la mayor participación pública en los procesos de transformación, en la toma de decisiones sobre las reformas legislativas y administrativas, así como cuando logran instaurar sistemas de justicia eficaces, formales e informales, que respondan a las necesidades de todas las personas y con formas mixtas de resolución judicial, teniendo en cuenta el régimen consuetudinario de los pueblos afectados. Estas misiones deben intensificar su esfuerzo en construir democracias adaptadas a las diversas idiosincrasias, de modo que tengan en cuenta ciertas peculiaridades de las tradiciones de vida de los pueblos. En muchas sociedades africanas, las gentes no admiten sin más ser gobernados por la mayoría triunfadora con exclusión de los perdedores; las fórmulas mayoritarias puras no son adecuadas para sociedades con gran arraigo del factor étnico, tribal, religioso o lingüístico. El sistema electoral en sociedades así debe evitar las mayorías de un solo partido y, por el contrario, favorecer las coaliciones plurales y el consenso. Solo así se podrá alcanzar una garantía de viabilidad de la democracia. Intentar transformar desde dentro y con las fuerzas sociales propias a numerosos Estados para prevenir los conflictos sociales y políticos internos es una actividad que no puede tener reproche posible.

4 La reacción de la comunidad internacional frente al golpismo y los gobiernos de facto

En congruencia con el decidido apoyo a la democratización a partir del respeto a los ciclos electorales, la alteración del ejercicio del poder por medio de la fuerza armada ha hecho reaccionar a la comunidad internacional, ya sea organizada regionalmente (Organización de Estados Americanos, Unión Africana, Unión Europea), ya sea a través de las Naciones Unidas, ya sea a través de las masivas condenas unilaterales de los Estados. Abordar la estabilidad de las democracias y la reacción frente a los golpes de Estado ha sido parte de una estrategia que ha tratado de hacer frente a las crisis políticas que desestabilizan a las jóvenes y frágiles democracias. Las Naciones Unidas consideran que se debe dar «una respuesta colectiva apropiada a los problemas que se derivan de los cambios de poder anticonstitucionales».³⁶

En el mismo continente americano en el que abundaron los golpes de Estado en los siglos XIX y XX, que contribuyeron a las doctrinas sobre reconocimiento de gobiernos de facto (legitimistas, como las doctrinas Tovar o Wilson, y las basadas en el principio de efectividad, como la doctrina Estrada), se ha reaccionado colectivamente en la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) al prever la sanción a la ruptura democrática: «Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación [...]» en todos los órganos de la OEA (art. 9). Asimismo aprobó la Carta Democrática Interamericana» en el 2001.

Uno de los primeros precedentes en los que las Naciones Unidas mostraron determinación y coherencia con sus propias acciones de vigilancia de los procesos electorales tuvo lugar en Haití tras el golpe de Estado en 1991 que derrocó al presidente elegido en las urnas. La ONU se volcó en la condena del golpe por truncar la voluntad popular, «base de la autoridad del poder público» como afirma la Declaración Universal; y el Consejo de Seguridad autorizó, en julio de 1994, el despliegue de una fuerza multinacional de 20 000 militares para facilitar el pronto regreso de las autoridades legítimas, mantener un entorno seguro y estable en el país y promover el Estado de derecho.³⁷ Desde entonces, de forma intermitente, diversas misiones de la ONU han

³⁶ Informe del Secretario General de 12 de septiembre de 2011, «Apoyo del sistema...», ob. cit., A/66/353, párr. 24.

³⁷ Entre otras, resoluciones 46/7 de la Asamblea General de 11 de octubre de 1991, 46/138 de 17 de diciembre de 1991 y 47/20 de 22 de marzo de 1993; resoluciones del Consejo de Seguridad S/RES/867(1993), S/RES/1063(1996), S/RES/1123(1997) sobre el establecimiento de la Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití y sobre el establecimiento de la Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití, S/RES/1141(1997).

La primera autorización, basada en el capítulo VII de la Carta («amenaza a la paz»), del despliegue de una fuerza multinacional en 1994, fue causada por la negativa de los golpistas a abandonar el poder y ante «el nuevo y considerable empeoramiento de la situación humanitaria en Haití, en particular la continua intensificación de las violaciones sistemáticas de las libertades civiles por parte del régimen ilegal de facto» (S/RES/940/1994).

La resolución de 29 de febrero de 2004, también basada en el capítulo VII, pedía a los Estados que organizaran una Fuerza Multinacional Provisional y autorizó a dicha Fuerza «a adoptar todas las medidas que sean necesarias para el cumplimiento de su mandato» en Haití, consistente en «restablecer la paz y la seguridad en el país y promover el proceso político constitucional

contribuido a mitigar el caos y la anarquía en ese pequeño país. Habría que recordar otro precedente: la reacción de los Estados americanos, incluidos los Estados Unidos, tras la destitución (¿regular o irregular?) del presidente de Honduras por el Parlamento de ese Estado en el 2009, su detención por el ejército y su expulsión (claramente ilegal) de Honduras. Hubo una amplia reacción de rechazo del procedimiento de destitución y, más aún, de expulsión. Han transcurrido varios años hasta que la situación y las relaciones con Honduras se han ido normalizando con nuevas elecciones libres.

El conjunto del continente africano, el más azotado por los conflictos y la violencia organizada y, por ello, el más inestable y con mayor pobreza entre su población, también se ha volcado en sus expresiones formales con la fe democrática. La Unión Africana (UA) proclamó la Carta Africana de la Democracia, las elecciones y la Gobernanza³⁸ en el 2007 y ya con anterioridad reaccionó frente a intervenciones armadas. Hay que reconocer que los miembros de la Unión Africana, tanto de forma general como individualizada, están muy lejos de sus propósitos retóricos, pero es justo reconocer que la UA ha sido coherente con sus normas regionales al suspender, por ejemplo, la membresía de Egipto tras el golpe de Estado del ejército, aunque apoyado por la oposición, frente al presidente Mursi y los Hermanos Musulmanes en el 2013.³⁹

Otros ejemplos en el continente africano, anteriores al golpe en Egipto, son el de Sierra Leona y el de Costa de Marfil por la acentuada reacción de las Naciones Unidas en ambos casos. En Sierra Leona, tras un golpe militar que puso fin al orden constitucional en 1997, el Consejo de Seguridad lo condenó, exigió que los golpistas abandonaran el poder, así como la convocatoria de elecciones, e impuso sanciones a los golpistas.⁴⁰ Un año después, el Consejo de Seguridad pudo celebrar que regresara a Sierra Leona su presidente elegido democráticamente y decidió poner fin, con efecto inmediato, a las prohibiciones impuestas a la venta o el suministro de petróleo y productos derivados del petróleo a Sierra Leona, así como otras sanciones.⁴¹

En Costa de Marfil, tras una guerra civil, se llegó a un acuerdo de paz en el 2003 y se estableció la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire —nombre oficial del Estado a todos los efectos— (ONUCI)⁴² para velar por tales acuerdos y por la transición a la democracia con un mandato prolijo y extenso (era una operación integrada a gran escala con importantes componentes civil, judicial, policial, penitenciario y, por supuesto, militar). Las elecciones presidenciales del 2010 fueron vigiladas por las Naciones Unidas, por lo

en curso» (S/RES/1529/2004). Con posterioridad se adoptó la resolución sobre el establecimiento de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, S/RES/1542(2004). Esta Misión ha visto prorrogado sucesivamente su mandato —con más de 5000 personas— para proteger la difícil transición, ayudar a la reconversión de sus estructuras políticas y velar por «las prioridades del Gobierno establecidas en su programa de políticas «5Es» (empleo, educación, medio ambiente, energía y estado de derecho)» (resolución de 10 de octubre de 2013, fundada en el cap. VII, S/RES/2119 [2013]).

38 <<http://au.int/en/content/african-charter-democracy-elections-and-governance>>.

39 Es cierto que el golpe de Estado en Egipto se puede volver contra los incipientes procesos democráticos árabes. Por otra parte, el hecho de que tanto la Unión Europea como los Estados Unidos no quisieron mencionar la expresión «golpe de Estado» para los hechos acaecidos en Egipto pone de relieve algo ya conocido en materia de reconocimiento de gobiernos surgidos de hechos irregulares: que se valora a los golpistas en función de los intereses que representan para los Estados que hacen el reconocimiento. Los criterios de legalidad o legitimidad no tienen siempre objetividad y se privilegia la seguridad.

40 Resolución del Consejo de Seguridad de 8 de octubre de 1997, S/RES/1132/1997). En esta resolución se deja constancia de la posición de la UA y de condena y sanciones impuestas por la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) al régimen militar. Esta resolución, como la mayoría de las referidas sobre situaciones de conflicto, pacificación y democracia en África se fundan en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.

41 Resolución del Consejo de Seguridad de 16 de marzo de 1998, S/RES/1156 (1998). Sin embargo, los rebeldes de la exjunta militar mantuvieron sus acciones armadas, y la violencia se extendió por el país a pesar de las prohibiciones de venta de armas o de entrada en países vecinos (resolución 1171 (1998) del Consejo de Seguridad de 5 de junio de 1998) y la creación de la Misión de Paz de las Naciones Unidas en Sierra Leona mediante resolución del Consejo de Seguridad de 13 de julio de 1998 (S/RES/1181/1998). Esta Misión llegó a tener 17 500 militares. La brutalidad de los hechos llevó al establecimiento, a petición del propio Gobierno de Sierra Leona, de un tribunal penal internacional especial para Sierra Leona (resolución del Consejo de Seguridad de 14 de agosto de 2000, S/RES/1315/2000); entre otros, juzgó y condenó al exjefe de Estado de Liberia, Charles Taylor, por crímenes contra la humanidad. Se creó la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Sierra Leona (UNIPSIL), que ha estado proporcionando asesoramiento técnico, orientación y apoyo para reforzar su capacidad institucional y sus mecanismos de mando y control, así como las funciones de rendición de cuentas y supervisión.

42 Resolución del Consejo de Seguridad de 27 de febrero de 2004 (S/RES/1528/2004). Esta resolución se basa en los poderes coercitivos del Consejo de Seguridad según el capítulo VII, y en el apartado 8 confiere poderes eficaces (todos los medios necesarios) al componente militar, que entonces era de 7000 militares: «Autoriza a la ONUCI a utilizar todos los medios necesarios, en la medida de sus posibilidades y dentro de sus zonas de despliegue, para cumplir su mandato».

que sus resultados merecían credibilidad. El presidente saliente se negó a traspasar el poder al elegido, utilizó las fuerzas armadas contra los opositores triunfantes y estalló de nuevo la guerra. La Unión Africana, así como su Consejo de Paz y Seguridad, acordaron el 9 de diciembre del 2010 suspender la participación de Costa de Marfil en todas las actividades de la UA hasta que el presidente elegido democráticamente asumiera de manera efectiva sus funciones estatales.⁴³ Un claro rechazo regional a la falta de respeto de la voluntad democrática. Sin el consentimiento del Estado —cuyo mandatario anterior no quería desalojar el poder—, el Consejo de Seguridad autorizó el uso de la fuerza para proteger a los civiles, velar por el embargo de armas y defender la democracia.⁴⁴ La ONUCI cumplió una función de importancia crítica *asumiendo por la fuerza el restablecimiento del orden constitucional*, velando porque se respetara la voluntad del pueblo costamarfileño y el presidente electo pudiera asumir el mando. Previamente al uso de la fuerza por ONUCI se autorizaron sanciones selectivas contra los que impidiesen respetar los resultados electorales o violasen derechos humanos.⁴⁵ Las Naciones Unidas fueron contundentes en el 2011 frente al golpe de Estado e *hicieron respetar por la fuerza los resultados electorales* hasta lograr la toma de posesión del presidente elegido. Gracias a ese aseguramiento de la democracia pudieron celebrar en el 2013 elecciones municipales y generales, vigiladas por la ONUCI; las autoridades nacionales, incluidas sus fuerzas de seguridad, han ido asumiendo de manera creciente sus responsabilidades; y se observa una clara cooperación con Estados vecinos como Liberia y Ghana.⁴⁶

La ONU Tuvo actuaciones similares con ocasión del golpe de Estado en Mauritania en el 2008 y en Malí en el 2012, con sanciones de gran interés por parte de la UE; en ambos casos, las reacciones de condena de la Unión Africana y de las Naciones Unidas, además de otras organizaciones regionales, abonan la idea de precedentes de gran relevancia que muestran la convicción de los Estados sobre la norma de conducta que debe ser tenida ante la toma ilegal del poder formalmente democrático.

Una reacción similar de las Naciones Unidas, organizaciones africanas y la propia Unión Europea frente a golpes de Estado se produjo en Guinea Bissau; los golpes de Estado son, entre otros, los aspectos negativos que frenan la etapa de consolidación de la paz recién iniciada y los esfuerzos iniciales para la reconducción posconflicto, y que obligan a volver a la casilla de inicio.⁴⁷

Del examen de los hechos, posición de las organizaciones internacionales regionales, informes y resoluciones del Consejo de Seguridad basadas en el capítulo VII hay que inferir tendencias y cambios relevantes en el ordenamiento internacional. En el pasado siempre se había estimado que los golpes de Estado o cambios de forma irregular de los gobiernos *eran un asunto interno* en el que ni los Estados ni las organizaciones internacionales debían interferir. Hasta 1989 era un dogma indiscutido y condición de coexistencia pacífica la indiferencia por la forma del régimen político de cada Estado y la protección del régimen político por el principio de no intervención (Declaración sobre los principios de derecho internacional, preámbulo y principio citado en la resolución 2625 de 1970).

Sin embargo, esta posición se ha resquebrajado cuando la intervención armada para cambiar un gobierno, ilegal indiscutiblemente en el orden interno, puede ser reprochable políticamente y causa de efectos jurídicos

43 Previamente la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) había adoptado el 7 de diciembre de 2010 sanciones a Costa de Marfil, incluida la suspensión de su participación en todos los órganos decisorios de la CEDEAO, aplicando las disposiciones del artículo 45 de su Protocolo sobre democracia y buena gobernanza.

44 Resolución del Consejo de Seguridad de 27 de julio de 2011, S/RES/2000 (2011); su mandato ha sido prorrogado varios años.

45 Resolución del Consejo de Seguridad de 15 de diciembre de 2010 (S/RES/1946/2010) por la que se declara «plenamente dispuesto a imponer medidas selectivas contra las personas» que: «a) Constituyen una amenaza para el proceso de paz y reconciliación nacional de Côte d'Ivoire [...]; b) Ataquen u obstruyan las actividades de la ONUCI [...]; c) Sean responsables de obstaculizar la libertad de circulación de la ONUCI y de las fuerzas francesas que la respaldan; d) Sean responsables de violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas en Côte d'Ivoire; e) Instiguen públicamente al odio y la violencia».

46 Resolución del Consejo de Seguridad de 30 de julio de 2013 (S/RES/2112/2013), basada en el capítulo VII y que afecta a varios Estados de la zona (además de Costa de Marfil, Liberia, Malí, Ghana). Seguirán desplegados casi 8000 militares de cincuenta países y más de 1500 policías. Siguen autorizados a utilizar la fuerza para defender su mandato de normalización democrática, defensa de los derechos humanos y estabilidad de la zona en coordinación con misiones en las zonas vecinas de Ghana, Liberia y Malí.

47 La reacción de condena y la exigencia de la vuelta al orden constitucional conforme a un pacto consensuado por las fuerzas sociales y políticas, en las resoluciones del Consejo de Seguridad, S/RES/2092 (2013) de 22 de febrero de 2013 y S/RES/2103 (2013) de 22 de mayo de 2013.

en el orden internacional universal y regional porque afecta al origen democrático del poder, es decir, porque la democracia y los procesos electorales son un bien protegido internacionalmente para asegurar la estabilidad de los Estados y de las relaciones internacionales.

Hoy se constatan *cambios* en las conductas estatales y de las organizaciones internacionales ante un golpe de Estado que pone fin a un gobierno nacido de las urnas. Se puede comprobar que la comunidad internacional muestra determinación en la condena, sanción y aislamiento de quienes revierten el orden constitucional. Se asume como una obligación de comportamiento de los Estados y órganos internacionales que la democracia debe ser defendida internacionalmente, incluido el uso de fuerza armada institucional autorizado por las Naciones Unidas y sancionados, en definitiva, quienes no la respetan.

No haría falta decir que un golpe de Estado *contra un gobierno democrático* es un acto ilícito solo en el orden interno. Si es contra un gobierno tiránico es un derecho inherente a los pueblos, como ya he señalado, y es aceptado comúnmente el derecho a la rebelión contra la opresión y la tiranía.

El golpe de Estado es un hecho interno relevante internacionalmente —produce *efectos*— en la medida en que supone violación del «Estado de derecho» en el plano interno. Pero no se puede considerar técnicamente que sea un hecho internacionalmente ilícito en el sentido de que sea un hecho de Estado que pueda generar la responsabilidad internacional del Estado que sufre el golpe... Tanto el derrocamiento de gobiernos por golpes de Estado como las revueltas populares no eran ni son ilegales en el orden internacional. No es un hecho atribuible al Estado y no cabe atribuir la responsabilidad de los golpistas al Estado que sufre el ilícito (no es la situación prevista ni es realista aplicar el art. 10 sobre movimientos insurreccionales del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados).

El cambio de conducta de los Estados y organizaciones internacionales se debe a la vinculación con la norma positiva internacional de respeto a la democracia. El golpe de Estado en sí no es el ilícito internacional, pero no respetar los ciclos electorales tiene consecuencias políticas (las condenas internacionales) y jurídicas de gran importancia en la práctica examinada: 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 guerra y contra la humanidad—, podría ser una amenaza a la paz y seguridad internacionales que lleve al Consejo de Seguridad a facultar un uso de fuerza armada internacional contra los golpistas.

La base o fundamento último de las consecuencias en el derecho internacional positivo está en el principio de respeto a la democracia y a la soberanía expresada por la ciudadanía de un Estado en las elecciones: su autodeterminación interna, una vez manifestada en elecciones libres, no puede ser desconocida por actores internos o externos, y se hace respetar por las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. Hay una ilegalidad, desde luego muy marcada, en relación con obligaciones establecidas en tratados constitutivos de organizaciones internacionales que exigen la condición democrática.

En el orden internacional se considera un hecho reprobable con consecuencias jurídicas la alteración de los procesos electorales que impide a la autoridad elegida ejercer el mandato democrático como exigen convenios sobre derechos humanos de alcance universal y regional. Lo que es ilícito es no respetar el principio democrático, el derecho de los ciudadanos a elegir sus autoridades, el bien público internacional; y esa ilicitud es la base jurídica de las condenas y sanciones diversas de los Estados y las organizaciones internacionales.

Se comparte la necesidad de «prevenir la amenaza que para la democracia entraña el derrocamiento de gobiernos elegidos constitucionalmente y de resistir contra esa amenaza» tal como endosara la Asamblea General respecto de la Declaración de Doha.⁴⁸ Demuestra el rechazo a la interrupción de los ciclos

48 Declaración de la Sexta Conferencia Internacional de las Democracias Nuevas o Restauradas, celebrada en Doha del 29 de octubre al 1 de noviembre de 2006 (A/61/581, Anexo de 14 de noviembre de 2006). Poco antes, se sugería que «[l]as Naciones Unidas deberían aprovechar la experiencia de las organizaciones regionales... para proteger de un derrocamiento inconstitucional a los gobiernos elegidos democráticamente» («Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, A/59/565, párr. 94).

electorales, la necesidad de estabilizar las formalidades democráticas y un cambio de prácticas estatales en materia de reconocimientos de gobiernos surgidos de forma irregular.

Junto a la firmeza frente a las autoridades golpistas (salvo en los golpes de Estado en Argelia, Egipto y Ucrania), se observa que, en caso de no fracasar el golpe, el pragmatismo se impone. Ante el hecho consumado, lo que importa es que las nuevas autoridades acepten la temporalidad de la situación y se subsane la falta de respeto a la democracia cuando se comprometen a restaurar lo más tempranamente posible las elecciones y el sistema constitucional. Se observa en la práctica examinada del Consejo de Seguridad (y de la Unión Europea) que las sanciones se levantan tras la restauración de la democracia, y no se exigen otras responsabilidades —salvo las que hubiera de carácter penal por violación de derechos humanos.

Es uno más de los impactos que los nuevos valores introducen en el derecho internacional. Las Naciones Unidas y sus Estados muestran una práctica creciente consistente en *no respetar la interpretación tradicional* de la igualdad soberana, la autodeterminación interna y la no injerencia en asuntos internos cuando las autoridades *de facto* de un Estado no respetan los estándares internacionales de democracia. No son Estados iguales, no respetan los bienes públicos internacionales, no son Estados que merezcan ser respetados. Esta práctica creciente, quizá todavía insuficiente, provoca ya cambios en el alcance de normas fundamentales internacionales.⁴⁹ Nuevas convicciones, nuevas prácticas. Un golpe de Estado contra un gobierno de origen y de ejercicio democrático puede llegar a tener efectos en los tratados de ese Estado con terceros y puede llegar a ser una amenaza a la paz y seguridad internacionales y justificar la acción coercitiva de la Organización de las Naciones Unidas.

5 La formación del principio del Estado de derecho (*ad intra*) en el ordenamiento internacional

Un Estado que se someta a las normas internas democráticas bajo control jurisdiccional es un factor de paz considerable.

La dimensión internacional del Estado de derecho *ad intra* es un concepto emergido con el derrumbe del muro de Berlín en la nueva etapa que nos condujo del siglo xx al actual. Apenas hay referencias anteriores a 1989 a la obligación internacional de los Estados de ser Estados de derecho en el ámbito interno. Este principio jurídico-político propio de las democracias occidentales asentadas fue extendiéndose a otros continentes y rebasó las fronteras del derecho constitucional interno para buscar acomodo entre los principios del derecho internacional del siglo xxi.

En la Cumbre Mundial de la Asamblea General en el 2005, los jefes de Estado y de gobierno reconocieron que:

«los derechos humanos, el imperio del derecho y la democracia están vinculados entre sí, se refuerzan mutuamente y forman parte de los valores y principios fundamentales, universales e indivisibles de las Naciones Unidas».⁵⁰

La democracia como sistema de gobierno y la democratización como proceso no podrían perdurar sin los elementos del Estado de derecho. La práctica prueba de que no son posibles cada uno por separado en el seno de un Estado, no son compartimentos estancos. Poner en peligro cualquiera de los tres valores afecta a la pervivencia de los otros dos y, por ende, pone en peligro la paz.

Una gran mayoría de Estados reconoce que el Estado de derecho en el seno de las sociedades es un aspecto importante del mantenimiento de la paz, y a esa toma de conciencia jurídico-política responden tantas resoluciones citadas del Consejo de Seguridad, algunas fundadas en la autoridad coercitiva que le otorga el capítulo VII de la Carta. Es cierto que el Consejo, en su mandato de paz, vincula el respeto a los derechos humanos con instaurar o restaurar el Estado de derecho.

49 En este sentido, BUCHAN, Russel. *International Law and the construction of the Liberal Peace*, Oxford: Hart Publishing., 2013, p. 220 y ss.

50 Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, ob. cit., A/RES/60/1, párr. 119; también párr. 134 a) y 11. En posteriores resoluciones de la Asamblea General, al reiterar esa afirmación, se sustituye la expresión «imperio de la ley» por «estado de derecho».

La valorización del principio político del Estado de derecho como guía para los Estados ha ascendido con fuerza constante hasta el punto de que se estima que hoy la respuesta colectiva a los desafíos y las oportunidades «debe inspirarse en el estado de derecho, puesto que es la base de las relaciones amistosas y equitativas entre los Estados y la base sobre la cual se construyen sociedades justas e imparciales»⁵¹. Es decir, el respeto del Estado de derecho *internamente* es base para las relaciones iguales y justas entre los Estados. Una condicionalidad de gran trascendencia en la teoría general del derecho internacional.

En un amplio número de resoluciones, la Asamblea General afirma que el Estado de derecho en el plano interno es un valor necesario y debe ser aplicado universalmente;⁵² y, en más de una decena de resoluciones citadas anteriormente, el Consejo de Seguridad (diplomacia preventiva y transformadora) ha exigido, junto al cese de las violaciones de los derechos humanos, la democratización y la construcción del Estado de derecho para prevenir aquellas y lograr una paz estable. Ahora bien, hay que reconocer que ni las resoluciones citadas 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.

Luego el Estado de derecho sigue siendo solo una obligación constitucional interna; también es una nascente obligación de naturaleza internacional, pero a lo sumo como incipiente obligación de conducta tendente al Estado de derecho en el plano interno. Una obligación difusa en términos jurídicos, tan polifacética y esponjosa 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. Quizá por ello es tan difícil que pueda formarse en el derecho internacional positivo una obligación internacional para los Estados en el plano interno. Es un postulado político, una guía de conducta.

Se entiende que la obligación de conducta a fin de lograr la buena gobernanza permite muchas opciones a cada Estado.⁵³ Esa noción supone la realización de múltiples condiciones internas que hacen difícil su exigibilidad internacional.

Las dificultades para la creación de la obligación internacional están relacionadas con las características mismas del abstracto concepto de *Estado de derecho* como expresión inclusiva respecto de otros valores y de síntesis de diversos caracteres. El Estado de derecho es un concepto amplio y complejo⁵⁴ que se nutre del respeto de la legalidad.

La exigencia del Estado de derecho como obligación internacional de cada Estado es, sin duda, un objetivo, una tendencia y puede ser una condición o un incentivo en la cooperación internacional (condicionalidad), pero revela que todavía hoy se plantea una diferencia radical con la noción en el orden interno. En los Estados democráticos forma parte del derecho positivo constitucional y, por tanto, de las normas exigibles de más alto rango.

En el orden internacional general, a pesar de la amplia práctica en las Naciones Unidas (y en la Unión Europea) y de su estrecha vinculación con el derecho a elecciones libres, todavía hoy y previsiblemente por cierto tiempo, la obligación de ser un Estado de derecho *no es una regla consuetudinaria ni convencional universal*; es una norma en período de formación (*in status nascendi*) y solo exigible cuando median obligaciones consentidas en acuerdos internacionales (bilaterales o multilaterales como los que concierne la

51 Declaración de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre el Estado de Derecho en los Planos Nacional e Internacional, resolución aprobada por la Asamblea General el 24 de septiembre de 2012, A/RES/67/1.

52 Así lo proclamaba, entre varias, en la resolución de la Asamblea General sobre el estado de derecho en los planos nacional e internacional: «la necesidad del respeto y la aplicación universales del estado de derecho en los planos nacional e internacional y su compromiso solemne con un orden internacional basado en el estado de derecho y el derecho internacional que, junto con los principios de la justicia, es esencial para la coexistencia pacífica y la cooperación entre los Estados» A/RES/62/70, 6 de diciembre de 2007; A/RES/61/39, 18 de diciembre de 2006; A/RES/62/70, 8 de enero de 2008; y A/RES/63/128, 15 de enero de 2009.

53 La idea se repite en numerosos documentos de gran autoridad en el sentido de que «Cada país debe hacerse cargo de su propio destino y dirigir los procesos de cambio, pero las Naciones Unidas también deben estar dispuestas a ofrecer su experiencia, las mejores prácticas y las enseñanzas adquiridas» (informe del secretario general, «Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos...», ob. cit., A/66/353, de 12 de septiembre de 2011, párr. 20).

54 Para CORTEN, O. se puede dudar seriamente de que el Estado de derecho en el plano interno implique nuevas obligaciones jurídicas internacionales («L'État de droit en droit international: Quelle valeur juridique ajoutée?», en: *État de droit en droit international*, SFDI, París: Pédone, 2009, p. 22).

Unión Europea) o cuando resulta de resoluciones coercitivas adoptadas por el Consejo de Seguridad. Solo cuando la ausencia o quebrantamiento del Estado de derecho se vincula o lleva a la violación masiva de derechos humanos que afecta a la vida de seres humanos es cuando se reacciona exigiendo responsabilidad e imponiendo sanciones por parte de los Estados y de las Naciones Unidas.

6 Consideraciones finales

El derecho internacional, hoy y desde 1989, no es neutral respecto de los regímenes políticos de los que se doten las sociedades nacionales. Son profundos cambios concatenados: durante decenas de siglos las amenazas a la paz solo provenían de las agresiones armadas entre Estados; hoy las amenazas a la paz provienen de la falta de democracia y Estado de derecho en el interior de los Estados. Lo que incuestionablemente es un problema de derecho constitucional se transforma en un riesgo para todos en la comunidad internacional, y se ponen en marcha flexibles y variados mecanismos de la seguridad colectiva que llevan a innumerables actuaciones de diplomacia *preventiva y transformadora* por parte de las Naciones Unidas. Es tal la importancia de un régimen democrático y los elementos del Estado de Derecho que son un bien protegido internacionalmente en más de un centenar de Estados. Finalmente, frente a la perspectiva estatocéntrica del pasado, los nuevos valores de la democracia y el Estado de Derecho han conllevado importantes limitaciones a la soberanía, constriñendo el tradicional poder discrecional de los Estados.

Bibliografía

BEDJAOUI, Mohammed. «L'humanité en quête de paix et de développement, Cours général de droit international public (2004)». *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 324 (2006).

BOUTROS-GHALI, Boutros. «Le droit international à la recherche de ses valeurs». *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 284 (2000).

FRANCK, Thomas. «The Emerging Right to Democratic Governance». *American Journal of International Law*, vol. 86 (1992), p. 46-91.

MANGAS MARTÍN, Araceli. *Humanización, democracia y estado de derecho en el ordenamiento internacional*. Madrid: Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2014.

MORIN, Jacques-Yvan. «L'État de droit: émergence d'un principe du droit interantional». *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 254 (1995), p. 45-180.

ROLDÁN BARBERO, Javier. *Democracia y Derecho Internacional*. Madrid: Civitas, 1994.

VV. AA. *État de droit en droit international*. SFDI, París: Pédone, 2009.